



Anlage 2

Gesetzentwurf

Landesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Sehr verehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 8. November 2016 beschlossenen

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

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

Federführend ist das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Reiner Haseloff
Ministerpräsident

(Ausgegeben am 17.11.2016)

Vorblatt

A. Zielsetzung

Nach dem Koalitionsvertrag 2016 bis 2021 sollen die Kommunen eine deutlich verbesserte Finanzausstattung erhalten, um die künftigen Herausforderungen bewältigen zu können. Für die Jahre 2017 bis 2021 wird die Finanzausgleichsmasse auf 1.628 Mio. Euro festgeschrieben und wie folgt aufgeteilt:

- Ausgleichsstock 40 Mio. Euro
- Investitionspauschale 150 Mio. Euro
- Auftragskostenpauschale (übertragener Wirkungskreis) in Höhe von 23 Prozent der Finanzausgleichsmasse sowie
- Schlüsselzuweisungen und besondere Ergänzungszuweisungen (eigener Wirkungskreis) in Höhe des Restbetrages.

Die Verteilung der Teilmassen auf die einzelnen kommunalen Gruppen erfolgt auf der Grundlage und nach den jeweiligen proportionalen Anteilen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes.

Für die Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen werden ab dem Jahr 2017 folgende Änderungen vereinbart:

- Die Steuerkraftzahlen bei den Realsteuern werden vom Durchschnitt der gewogenen Hebesätze auf fiktive Hebesätze umgestellt, um hierüber weitere Anreize für die einzelnen Kommunen zu geben, ihre Haushaltssituation eigenständig zu gestalten.
- Die von allen Gemeinden gezahlte allgemeine Finanzausgleichsumlage soll gezielt den steuerschwächeren kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.
- Verbandsgemeinden sollen eigene Schlüsselzuweisungen für ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 90 Abs. 1 KVG in erforderlicher Höhe erhalten.
- Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage werden auf die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vergangenen Jahres umgestellt.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Vorgaben des Koalitionsvertrages umgesetzt. Von eigenen Schlüsselzuweisungen für Verbandsgemeinden wird in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgesehen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Durch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse von 1.525.601.945 Euro im Jahr 2016 auf 1.628.000.000 Euro für die Jahre 2017 bis 2021 entstehen Mehrkosten von

rund 102 Mio. Euro pro Jahr. Die Mehrkosten gegenüber der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019 belaufen sich auf rund 242 Mio. Euro für das Jahr 2017, rund 260 Mio. Euro für das Jahr 2018 und rund 298 Mio. Euro für das Jahr 2019.

E. Anhörung

Die Kommunalen Spitzenverbände erhielten gemäß § 160 Kommunalverfassungsgesetz Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Landkreistag und der Städte- und Gemeindebund haben am 17. Oktober 2016 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Im Allgemeinen:

Die Spitzenverbände begrüßen, dass sie über die geplanten Änderungen in der Finanzstrukturkommission bereits im Vorfeld ausführlich informiert wurden.

Der vorliegende Gesetzentwurf setze die im Koalitionsvertrag für eine Regierungszusammenarbeit in der siebten Wahlperiode enthaltene Zusage zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse konsequent um, indem für die Jahre 2017 bis 2021 eine gleichbleibende Finanzausgleichsmasse von 1.628.000.000 Euro festgesetzt werde. Ebenso halte sich die Aufteilung dieses Gesamtbetrages auf die einzelnen Teilmassen und kommunalen Gruppen eng am Koalitionsvertrag, dessen finanzpolitische Vorgaben sie bereits im Frühjahr begrüßt haben.

Bereits das Dritte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes habe den sog. „Benchmark“, den gekürzten Tilgungsanteil und die angerechnete Bundesentlastung beseitigt. Dies stelle eine erste Bereinigung systemischer Fehler dar. Der vorliegende Gesetzentwurf beseitige mit der Rückkehr zur Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach dem Ist der letzten Jahre einen weiteren wesentlichen Kritikpunkt an der bisherigen Bedarfsermittlung.

Daher falle es den Spitzenverbänden leicht, dem vorliegenden Gesetzentwurf dem Grunde nach zuzustimmen.

Die beiden Verbände weisen darauf hin, dass die Liquiditätskredite nach der Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes mit 1.428.746.767 Euro zum 31. Dezember 2015 einen neuen Höchststand erreicht haben. Der in der Gesetzesbegründung ausgewiesene Betrag von 1.269.418.524 Euro beziehe sich lediglich auf die Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich und bilde daher die schwierige Finanzsituation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nicht vollständig ab. Die Ursache für diese Entwicklung sehen die Spitzenverbände in den Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich der letzten Jahre.

Die vorgesehene Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ab 2017 sei dringend erforderlich, um die kommunale Selbstverwaltung in Sachsen-Anhalt wieder erlebbar zu gestalten. Dabei gehen die Spitzenverbände davon aus, dass der Festbetrag von 1.628.000.000 Euro nicht durch Kürzungen in anderen kommunalrelevanten Bereichen des Landeshaushalts kompensiert werde.

Nach der zwischen Landesregierung und Spitzenverbänden abgestimmten Konsultationsvereinbarung bestehe jedenfalls Einigkeit, dass das Konnexitätsprinzip nach Artikel 87 Absatz 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf. LSA) neben den kommunalen Finanzausgleich trete und damit der Mehrbelastungsausgleich für neue oder geänderte Aufgaben nicht dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden dürfe. Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf die im Koalitionsvertrag vorgesehene Weiterentwicklung des Konnexitätsprinzips der Landesverfassung in Richtung einer strikten Konnexität sei daher richtig und müsse zeitnah umgesetzt werden.

Stellungnahme der Landesregierung:

Die Landesregierung begrüßt ihrerseits die gute und intensive Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen der Arbeit am Gesetzentwurf. Im Hinblick auf die umfassende Beteiligung im Vorfeld wird bei den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen nicht näher aufgeführt, inwieweit diese auf Anregungen oder Forderungen der Spitzenverbände zurückgehen.

Die Höhe der kommunalen Liquiditätskredite nach der Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2015 entspricht bei zusammenfassender Betrachtung des öffentlichen Bereiches und des nicht-öffentlichen Bereiches den Angaben der Kommunalen Spitzenverbände. In der Darstellung der Entwicklung der kommunalen Liquiditätskredite von 2010 bis 2015 sowie des Bestandes an kommunalen Liquiditätskrediten wurde nur der nicht-öffentliche Bereich betrachtet, da sämtliche seit 1995 vom Land an Kommunen gezahlten offenen Liquiditätshilfen durch die Umstellung auf die Doppik seit 2014 in der Schuldenstatistik unter dem öffentlichen Bereich erfasst werden. Die Liquiditätshilfen des Landes werden zinsfrei an die Kommunen auf Antrag ausgereicht. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen diese Liquiditätshilfen in Bedarfszuweisungen umzuwandeln.

In der nachfolgenden Tabelle sind die detaillierten Zahlen zu den kommunalen Liquiditätskrediten für 2015 dargestellt.

kommunale Liquiditätskredite in Sachsen-Anhalt	31.12.2015
nicht-öffentlicher Bereich	1.269,4 Mio. Euro
öffentlicher Bereich	159,3 Mio. Euro
<u>davon:</u>	
Liquiditätshilfen des Landes	120,4 Mio. Euro
sonstige Liquiditätskredite (u. a. Bund, Kommunen)	38,9 Mio. Euro
Summe Liquiditätskredite	1.428,7 Mio. Euro

Um diese statistischen Verzerrungen durch die Liquiditätshilfen des Landes in Höhe von rund 120,4 Mio. Euro (entspricht ca. 75,5 Prozent der Liquiditätskredite im öffentlichen Bereich) bei der Darstellung zu vermeiden und eine vergleichbare Datenreihe der Jahre 2010 bis 2015 zu haben, wurde nur die Entwicklung der Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich dargestellt.

Die Landesregierung stimmt mit den Spitzenverbänden überein, dass die Abkehr von einem jährlich unter Berücksichtigung der Ausgaben in vergangenen Jahren neu ermittelten Finanzbedarf dazu führt, dass es keinen automatischen Mehrbelastungsausgleich von Gesetzen gibt, die zu Ausgabensteigerungen bei den Kommunen führen. Dem Konnexitätsprinzip kommt daher auch aus Sicht der Landesregierung bei künftigen Gesetzesvorhaben mit Auswirkungen auf die kommunalen Ausgaben eine gesteigerte praktische Bedeutung zu.

Im Einzelnen:

Zu § 1 (Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen)

Die Spitzenverbände tragen vor, dass die Koalitionsparteien richtigerweise davon ausgingen, dass das bisherige Finanzausgleichssystem mit der vollständigen Gegenrechnung aller gemeindlichen Steuereinnahmen und der allgemeinen Kommunalentlastungen des Bundes nicht fortgeführt werden dürfe. Insofern sei der für die Finanzausgleichsmasse in § 1 Absatz 2 vorgesehene Mindestsatz von 18 Prozent des Landesanteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern entsprechend anzupassen, weil er nach der aktuellen Steuerschätzung Mai 2016 für 2017 nur einem Betrag von rd. 1.116.360.000 Euro entspreche. Mit Blick auf die Steuerschätzung bis 2020 müsste der Mindestsatz bei 23 Prozent liegen.

Die Spitzenverbände schlagen weiter vor, im Gesetz selbst die Finanzstrukturkommission zu benennen. Als Beratungsgremium in allen finanzrelevanten Fragen mit kommunalem Bezug übernehme sie zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden eine wichtige Funktion. Dies sollte im Finanzausgleichsgesetz nicht unerwähnt bleiben. Hierzu könnte nach Auffassung der Spitzenverbände in Absatz 2 folgender Satz 3 ergänzt werden: „Umfang und Ergebnis der Überprüfung werden zuvor in der Finanzstrukturkommission zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.“

Stellungnahme der Landesregierung:

Der Anregung der Spitzenverbände, einen Mindestsatz von 23 Prozent des Landesanteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern festzuschreiben, wird nicht gefolgt. Die Angabe einer Mindestquote von 18 Prozent hat keinen materiell-rechtlichen Regelungsgehalt. Es ist noch nicht abschließend höchstrichterlich geklärt, ob bei einem im Finanzausgleichsgesetz genannten Festbetrag die Angabe einer Quote überhaupt erforderlich ist. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einer Entscheidung vom 2. November 2011 (VerfGH 13/10, S. 30-32 der Wiedergabe im Internet) bei einer ähnlichen landesverfassungsrechtlichen Ausgangslage eine solche Verpflichtung verneint. In einem bedarfsorientierten Modell bestehe für die Angabe einer Quote keine Notwendigkeit.

Aus einer Quote lassen sich nach Auffassung des Thüringer Landesverfassungsgerichts keine Rückschlüsse ziehen, ob das Land der Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachgekommen ist. Die Parameter der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen werden durch sie nicht abgebildet.

Schließlich lasse sich die Quote auch in einem einzigen Schnitt selbst errechnen, falls hierfür ein Bedürfnis bestehen sollte.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof lässt es aber letztlich offen, ob Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 Grundgesetz den Gesetzgeber verpflichte, den Betrag, aus dem der Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern den Kommunen zufließt, in einer Quote festzulegen, denn diese Norm des Grundgesetzes sei für den Verfassungsgerichtshof kein Prüfungsmaßstab. Es handele sich um eine grundgesetzliche Kompetenznorm, die das Land unmittelbar zu einer gesetzlichen Regelung berechtige. Darüber hinaus enthalte Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 Grundgesetz weder einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz noch eine für einen demokratischen Rechtsstaat wesentliche Garantie. Ob die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern in einem Prozentsatz oder einer absoluten Zahl ausgedrückt werde, sei lediglich eine formale Frage.

Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Angabe von mindestens 18 Prozent um reine Förmlichkeit, um keinen formalen Grund für eine Verfassungsbeschwerde zu eröffnen. Der Prozentsatz war dabei so zu wählen, dass er auch bei extremen wirtschaftlichen Verwerfungen keinen Einfluss auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse haben kann. Der bisher gewählte Mindestbetrag wird dieser Anforderung besser gerecht als ein erhöhter Betrag. Es wird daher insoweit am Gesetzentwurf festgehalten.

Der weiteren Anregung der Spitzenverbände, im Gesetz selbst die Finanzstrukturkommission zu benennen, wird ebenfalls nicht gefolgt. Gemäß § 160 Kommunalverfassungsgesetz hat die Landesregierung die Verbindung zu den Kommunalen Spitzenverbänden des Landes zu wahren und sie bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften und von Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung, die unmittelbar die Belange der Kommunen berühren, rechtzeitig zu hören.

Hierdurch sind die Beteiligungsrechte der Spitzenverbände umfassend abgesichert. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wurden vertraglich geregelt. Die Konsultationsvereinbarung regelt auch die Arbeit der Finanzstrukturkommission. Die Finanzstrukturkommission dient Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden als Beratungsgremium in allen finanzrelevanten Fragen mit kommunalem Bezug. Ziel ist es, die Interessenlage zwischen Land und Kommunen fair miteinander abzuwägen. Die Finanzstrukturkommission besteht aus dem Innenminister als Leiter, dem Chef der Staatskanzlei, dem Finanzminister und den Vertretern beider Kommunalen Spitzenverbände. Sie tritt auf Einladung des Innenministers oder auf Antrag eines Mitglieds zusammen, kann Gäste zu der Sitzung einladen, Arbeitsgruppen bilden, andere Ressorts beteiligen und um Unterstützung bitten sowie erforderlichenfalls Gutachten einholen.

Durch Beschlüsse der Finanzstrukturkommission wird weder die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten gemäß Artikel 68 Absatz 1 Verf. LSA noch die eigenverantwortliche Leitung des jeweiligen Geschäftsbereichs durch jeden Minister (Artikel 68 Absatz 2 Verf. LSA) berührt. Über die Einbringung von Gesetzentwürfen beschließt die Landesregierung in ihrer Gesamtheit (Art. 68 Absatz 3 Nummer 5 Verf. LSA), und zwar mit Stimmenmehrheit, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Ministerpräsidenten den Ausschlag gibt (Artikel 68 Absatz 5 Verf. LSA). Es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, diese Befugnis der Landesregierung zu beschneiden,

indem man sie unter die Voraussetzung stellt, dass vorher ein Gremium tätig werden muss, dessen Tätigwerden vom guten Willen aller seiner Mitglieder abhängig ist. Dies unterscheidet die vorgeschlagene Regelung von einem gesetzlich vorgesehenen Anhörungsrecht, das auch bei einer Nichtäußerung des Angehörten gewahrt ist.

Die vorgeschlagene Regelung begegnet auch anderweitigen Bedenken. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte setzt Maßstäbe für die Überprüfungspflichten. „Der Gesetzgeber muss sich um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bemühen und auf erkennbare Belastungsverschiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren“ (VerfG NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11, RN 46). Eine solche verfassungsrechtlich fundierte umfassende Überprüfungspflicht durch die Bindung an die Beschlüsse eines Gremiums beschränken zu wollen, ist daher auch inhaltlich fragwürdig.

Angesichts der Komplexität der durch die vorgeschlagene gesetzliche Regelung aufgeworfenen Rechtsfragen sollte es insoweit bei den bestehenden vertraglichen Regelungen belassen werden, die die Position der Spitzenverbände ausreichend absichert. Vergleichbare Einzelfragen der Zusammenarbeit sind auch anderweitig vertraglich ausgestaltet, beispielsweise in der Landtagsinformationsvereinbarung.

Zu § 5 (Besondere Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz)

Die Spitzenverbände führen aus, dass sie bereits in der Finanzstrukturkommission erklärt hätten, an der Ausweisung des Mehrbelastungsausgleichs für die Aufgaben nach beiden Funktionalreformgesetzen festzuhalten und sprechen sich gegen eine Überführung dieses Betrages in die Auftragskostenpauschale aus.

Im Übrigen werde der den Landkreisen und kreisfreien Städten zustehende Mehrbelastungsausgleich in dem Gesetzentwurf in einer Summe ausgewiesen. Da der Betrag zu 90 Prozent nach Einwohnern und zu 10 Prozent nach der Fläche verteilt werde, komme es hierbei gegenüber der bisher getrennten Ausweisung zu einer kleineren Verschiebung in der Binnenteilung, die ihnen unnötig erscheine. Insofern bitten die Spitzenverbände darum, zu der bisherigen Rechtslage zurückzukehren.

Stellungnahme der Landesregierung:

Dem Votum der Kommunalen Spitzenverbände entsprechend bleibt die separate Ausweisung des Mehrbelastungsausgleichs für die Aufgaben nach den beiden Funktionalreformgesetzen bestehen.

Dem Wunsch der Spitzenverbände nach einer Aufteilung dieses Mehrbelastungsausgleichs zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen kann jedoch nicht entsprochen werden. Die Funktionalreformgesetze weisen den Mehrbelastungsausgleich nur als jeweiligen Gesamtbetrag zusammen für kreisfreie Städte und Landkreise aus. Daher wird der Mehrbelastungsausgleiches jährlich nach den aktuell vorliegenden Einwohner- und Flächenzahlen aufgeteilt. Da das Gesetz den Zeitraum 2017 bis 2021 umfasst und die für eine korrekte Aufteilung notwendigen Daten für die Jahre 2018 bis 2021 noch nicht vorliegen, kann die Aufteilung zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen noch nicht im Gesetz selbst vorgenommen werden.

Zu § 8 (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch)

Die Spitzenverbände verweisen darauf, dass nach dem Gesetzentwurf künftig aus Vereinfachungsgründen auf eine gesonderte Verteilung der Mittel nach dem SGB XII verzichtet werde. Die Landkreise halten diese Entscheidung für vertretbar. Die Landeshauptstadt Magdeburg lehne die Regelung ab. In jedem Fall sollte die Kostenentwicklung im Bereich der Sozialhilfe weiter im Blick behalten werden, um gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt hierauf reagieren zu können. Dies wäre eine Aufgabe der Finanzstrukturkommission.

Mit Schreiben vom 24. Oktober 2016 hat der Städte- und Gemeindebund ergänzend mitgeteilt, dass er den gefundenen Kompromiss zu § 8 trotz Bedenken einzelner Mitglieder mittrage.

Stellungnahme der Landesregierung:

Der Verzicht der Festsetzung einer Besonderen Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (§ 8 FAG) wird für die Jahre 2017 bis 2021 zur Vereinfachung des FAG aufrechterhalten. Die Regelung ist sachgerecht und wird von den Kommunalen Spitzenverbänden mitgetragen. Zudem erhalten voraussichtlich alle kreisfreien Städte nach dem Finanzausgleichsgesetz ab 2017 insgesamt höhere Zuweisungen nach den §§ 4 bis 12 und § 16 FAG, so dass Verschiebungen bei den einzelnen Zuweisungsarten auch für die Landeshauptstadt Magdeburg zumutbar erscheinen.

Zu § 9 (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch)

Der von den Spitzenverbänden angeführte Rechtschreibfehler wurde korrigiert.

Zu § 10 (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung)

Nach Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände könnte die Änderung des Gesetzes dazu genutzt werden, um in Absatz 2 den Stichtag genauer zu fassen. Die Festlegung „des jeweils vorvergangenen Schuljahres“ lasse zumindest offen, ob es sich um den Beginn des Schuljahres oder nach § 25 FAG um den 31. Dezember handelt.

Stellungnahme der Landesregierung:

Der Anregung der Kommunalen Spitzenverbände wird gefolgt. Die statistische Erhebung der Schülerzahlen erfolgt jährlich nur einmal jeweils zu Beginn des Schuljahres sowohl bei den allgemein- als auch bei den berufsbildenden Schulen. Zur Klarstellung werden statt der Wörter „des jeweils vorvergangenen Schuljahres“ die Wörter „zu Beginn des jeweils vorvergangenen Schuljahres“ in § 10 Absatz 2 Satz 1 eingefügt.

Zu § 11 (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen)

Die Spitzenverbände betonen, dass eine intakte Straßeninfrastruktur eine wichtige Voraussetzung sei, um den ländlichen Raum als attraktiven Wohn- und Arbeitsort weiterzuentwickeln. Daher begrüßen sie die Anhebung dieser Besonderen Ergänzungszuweisungen auf der Grundlage von 7.500 Euro je Kilometer Kreisstraße.

Weiter führen sie aus, dass die Auszahlung bislang in Raten zum 10. April und zum 10. Oktober eines jeden Jahres erfolgte. Da im 1. Quartal neben den laufenden Personal- und Sachkosten jeweils auch die Kosten für den Winterdienst anfallen, bitten die Spitzenverbände, die Auszahlungstermine künftig analog der Regelung in den §§ 4, 7 und 9 FAG auf sechs Raten zum 10. Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember aufzuteilen.

Stellungnahme der Landesregierung:

Infolge der Stellungnahme wurde der Gesetzentwurf überarbeitet. Eine Umstellung von zwei auf sechs Auszahlungstermine wäre mit einem nicht unerheblichen Arbeitsaufwand beim Statistischen Landesamt verbunden. Von zusätzlichen Zahlungsterminen wird daher abgesehen. Um dennoch dem Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände nach einem früheren Auszahlungstermin zu entsprechen, werden die beiden bestehenden Zahlungstermine vom 10. April und 10. Oktober auf den 10. Februar und 10. August vorverlegt.

Zu § 12 (Schlüsselzuweisungen)

Die Spitzenverbände betonen, dass die Bemessung der Schlüsselzuweisungen eine der Kernvorschriften im Finanzausgleichsgesetz sei. Ihre Formulierung müsse daher in besonderer Hinsicht den Maßstäben von Einfachheit und Klarheit entsprechen. Dies sei aus ihrer Sicht mit der grundlegenden Überarbeitung der Regelung im Gesetzentwurf gelungen. Hilfreich sei, dass die Bemessungsregelungen für jede einzelne kommunale Gruppe in eigenständigen Absätzen gefasst werden.

Im Interesse eines ausgeprägten Ausgleichssystems halten es die Spitzenverbände grundsätzlich für gerechtfertigt, die Finanzkraftumlage stärker den finanzschwächeren Gemeinden zugutekommen zu lassen. Sie gehen davon aus, dass das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren dieses Ziel erreiche.

Zu § 14 (Steuerkraftmesszahl für Gemeinden)

Die Spitzenverbände erklären ihre Zustimmung zur Umstellung auf fixe Hebesätze, die für die nächsten fünf Jahre festgeschrieben werden.

Zu § 16 (Investitionspauschale)

Die Kommunalen Spitzenverbände führen aus, dass angesichts der überaus schwierigen Finanzsituation die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt in den letzten Jahren nur die Investitionen realisieren konnten, für die es Fördermittel vom Bund oder Land gegeben habe. Der tatsächliche Investitionsbedarf habe wesentlich höher gelegen

und sei durch die Genehmigungspraxis der Kommunalaufsicht nur sehr bedingt realisierbar gewesen.

Da nach Ansicht der Kommunalen Spitzenverbände die Finanzierung von Investitionen vielen Kommunen in Sachsen-Anhalt aus eigener Einnahmekraft kaum möglich sei, bilde die FAG-Investitionspauschale derzeit die wichtigste Basis für Projekte in die kommunale Infrastruktur. Sie sei unverzichtbar, um Fördermittel der EU und des Bundes abzurufen und damit zusätzliche Finanzhilfen für Sachsen-Anhalt akquirieren zu können.

Vor diesem Hintergrund wäre es ihrer Meinung nach richtig gewesen, den für die Investitionspauschale im FAG bereitstehenden Betrag von 150 Mio. Euro als Teil des Festbetrages 1.628 Mio. Euro insgesamt an die Kommunen auszureichen. Die in Absatz 2 vorgesehene Zweckbindung für Investitionen in Sportstätten, Brandschutz und kommunale Krankenhäuser weiche von den allgemeinen Grundsätzen des kommunalen Finanzausgleichs ab, weil diese Mittel in ein Antragsverfahren bei den jeweiligen Fachressorts überführt werden.

Sie bedauern, dass sich das Land auf Grund seiner eigenen schwierigen Finanzlage hierzu gezwungen sehe. Sollte an der Regelung festgehalten werden müssen, bitten sie, dieses besondere Verfahren in der Gesetzesbegründung als kommunalen Beitrag für eine gegenseitige Finanzpartnerschaft mit dem Land zu würdigen. Gleichzeitig seien allerdings die folgenden drei Punkte sicherzustellen:

- Der zweckgebundene Betrag dürfe nur für neue Maßnahmen eingesetzt werden.
- Das Antragsverfahren in den drei Aufgabenbereichen sollte zuvor in der Finanzstrukturkommission abgestimmt werden. Auch sollte die Finanzstrukturkommission über den Einsatz der Mittel zeitnah informiert werden.
- Der dem Innenministerium zufließende Betrag von jährlich 10 Mio. Euro bedürfe einer konkreten Aufteilung auf die beiden Aufgabenbereiche.

Daneben erwarten die Kommunalen Spitzenverbände eine erleichterte Genehmigungsfähigkeit von Kreditaufnahmen, damit die Kommunen jetzt für dringend notwendige Projekte die derzeit historisch niedrige Zinsphase nutzen können. Zur „Kommunalen Infrastrukturinitiative 2020“ hoffen sie zudem mit Blick auf die kommunalen Haushaltsplanungen 2017 möglichst kurzfristig auf entsprechende Entscheidungen des Innenministeriums.

Des Weiteren führen die Spitzenverbände aus, dass der Städte- und Gemeindebund in einer Umfrage bei den 18 Verbandsgemeinden im Ergebnis erfahren habe, dass die überwiegende Zahl der Verbandsgemeinden eine Übertragung der Investitionspauschale auf die Verbandsgemeinden nicht befürworte, sich vielmehr für die Beibehaltung der bisherigen Lösung, die Pauschale an die verbandsangehörigen Gemeinden zu leisten, ausspreche. Hierfür werden im Wesentlichen zwei Gründe angeführt:

- Die Mehrzahl der Verbandsgemeinden habe in einer Satzung nach § 16 Absatz 3 FAG die Verteilung der Investitionspauschale zwischen den Mitgliedsgemeinden und den Verbandsgemeinden selbst geregelt. Ein solcher Beschluss entspräche zudem der kommunalen Selbstverwaltung und sollte deshalb respektiert werden.

- Für die verbandsangehörigen Gemeinden sei die Investitionspauschale praktisch die einzige Einnahmequelle für eigene Investitionen. Viele investive Mittel seien darüber hinaus bereits über Jahre gebunden, da sie zur Komplementierung von teilweise mehrjährigen Förderprogrammen der EU und des Bundes, zum Beispiel in der Städtebauförderung, genutzt werden.

Im Ergebnis plädieren die Kommunalen Spitzenverbände daher für die Beibehaltung der bisherigen Regelung, also die Zahlung der Investitionspauschale an die Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden.

Stellungnahme der Landesregierung:

Die in § 16 Absatz 2 vorgesehene Zweckbindung der Investitionspauschale wird beibehalten. Die Spitzenverbände führen zutreffend aus, dass die Kommunen mit der Zweckbindung des Betrages, um den die Investitionspauschale aufgestockt wird, einen Beitrag zur Finanzierung von Förderprogrammen zugunsten von Kommunen leisten und insoweit auch erheblich die Entlastung des Landeshaushaltes unterstützen. Dies diesbezüglich kooperative Verhalten ist besonders positiv hervorzuheben. Die Spitzenverbände weisen zu Recht darauf hin, dass die gesetzliche Regelung einer weiteren Konkretisierung bedarf. Dies wird im Rahmen des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2017/2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018) erfolgen.

Hinsichtlich der Zahlung der Investitionspauschale an Verbandsgemeinden wird dem Vorbringen der Spitzenverbände gefolgt. Die Zahlungen erfolgen somit an die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden.

Zu § 17 (Ausgleichsstock)

Die Spitzenverbände tragen vor, der geltende Runderlass zu § 17 FAG unterscheide zwischen Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen. Daher regen sie an zu prüfen, ob auch die „Liquiditätshilfen“ im Gesetz Erwähnung finden sollten.

Stellungnahme der Landesregierung:

Dem Vorbringen der Kommunalen Spitzenverbände zur Ergänzung der Beschreibung der Leistungen aus dem Ausgleichsstocks wird gefolgt. In § 17 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Bedarfszuweisungen“ die Worte „und Liquiditätshilfen“ eingefügt.

Zu § 19 (Kreisumlage)

Die Spitzenverbände begrüßen, dass im Interesse der Planungssicherheit sowohl für die kreisangehörigen Gemeinden als auch für die Landkreise künftig die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 des vergangenen und nicht mehr des aktuellen Jahres maßgeblich sein sollen.

Sie weisen darauf hin, dass die in der Gesetzesbegründung genannte einmalige „Doppelbelastung“ der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 für die kreisangehörigen Gemeinden weniger belastend sein dürfte als die noch geltende Rechtslage. Sollte die bestehende Vorschrift unverändert bestehen bleiben, würde die Kreisum-

lage auf den wesentlich höheren Schlüsselzuweisungen der Gemeinden 2017 berechnet werden.

Mit der Änderung erfolge eine Bemessung nach den Schlüsselzuweisungen 2016, wobei allerdings die beiden Sonderzahlungen von 25 Mio. Euro und 80 Mio. Euro vom Gesetzgeber ausdrücklich kreisumlagefrei gestellt worden seien. Die Gesetzesbegründung sollte daher im Zuge der geplanten Änderung eher eine „Entlastung“ herausstellen.

Stellungnahme der Landesregierung:

Die Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände trifft bei summarischer Betrachtung aller kreisangehörigen Gemeinden und vor dem Hintergrund der 2016 im Vergleich zu 2017 geringeren Schlüsselzuweisungsmasse zu.

Mit der in der Begründung genannten „Doppelbelastung der Schlüsselzuweisungen 2016“, soll ausgedrückt werden, dass aufgrund der Umstellung die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 zweimal für die Bestimmung der Kreisumlage herangezogen werden. Daher wäre vielleicht das Wort „Doppelnutzung“ statt „Doppelbelastung“ treffender.

Bei einer Einzelbetrachtung wird es jedoch Gemeinden geben, bei denen aufgrund von gestiegenen Steuereinnahmen die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 höher ausfallen als die des Jahres 2017. Bei diesen Gemeinden führt die doppelte Nutzung der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 als Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage zu einer höheren Belastung.

Entwurf

**Viertes Gesetz
zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.****§ 1**

Das Finanzausgleichsgesetz vom 18. Dezember 2012 (GVBl. LSA S. 641), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. September 2016 (GVBl. LSA S. 232), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 1 wird das Wort „Gemeindeverbände“ durch das Wort „Verbandsgemeinden“ ersetzt.
 - b) Die Angabe zu § 4a erhält folgende Fassung:
„§ 4 a (aufgehoben)“.
 - c) Die Angabe zu § 8 erhält folgende Fassung:
„§ 8 (aufgehoben)“.
 - d) Die Angabe zu § 12 a erhält folgende Fassung:
„§ 12 a (aufgehoben)“.
 - e) In der Angabe zu § 23 werden die Wörter „Erhebung der“ gestrichen.
2. In der Überschrift zu § 1 wird das Wort „Gemeindeverbände“ durch das Wort „Verbandsgemeinden“ ersetzt.
3. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:
„(1) Die Finanzausgleichsmasse beträgt abweichend von § 1 Abs. 2 Satz 2 jährlich 1 628 000 000 Euro. Alle betragsmäßigen Festsetzungen dieses Gesetzes gelten für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021.“
 - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:
„(2) Die Landesregierung nimmt eine Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse vor und berichtet dem Landtag hierüber bis zum 30. Juni 2018. Sofern sich aus Sicht der Landesregierung gesetzgeberische Maßnahmen empfehlen, soll der Bericht einen Vorschlag enthalten.“
 - c) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „Haushaltsjahr 2016“ durch die Angabe „Haushaltsjahr 2021“ ersetzt.

4. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 Buchst. b erhält folgende Fassung:

„b) besonderer Zuweisungen gemäß § 5,“.

b) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aa) Die Buchstaben a und b erhalten folgende Fassung:

„a) von besonderen Ergänzungszuweisungen gemäß den §§ 7 bis 11
und

b) von Schlüsselzuweisungen gemäß § 12.“

bb) Buchstabe c wird aufgehoben.

c) Die Nummern 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

„3. Investitionspauschale gemäß § 16,

4. Ausgleichsstock gemäß § 17.“

5. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wird jährlich eine Auftragskostenpauschale in folgender Höhe gezahlt:

1. kreisfreie Städte	106 853 300 Euro,
2. Landkreise	153 678 400 Euro,
3. Verbandsgemeinden und Einheitsgemeinden	113 908 300 Euro.“

b) In Absatz 2 Satz 1 wird nach dem Wort „erfolgt“ das Wort „jeweils“ eingefügt.

6. § 4a wird aufgehoben.

7. § 5 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „ erhalten die Landkreise jährlich 3 795 981 Euro und die kreisfreien Städte jährlich 1 074 916 Euro“ durch die Angabe „erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte jährlich 4 870 897 Euro“ ersetzt.

b) In Absatz 2 wird die Angabe „ erhalten die Landkreise jährlich 3 821 544 Euro und die kreisfreien Städte jährlich 1 082 155 Euro“ durch die Angabe „erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte jährlich 4 903 699 Euro“ ersetzt.

- c) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „unabhängig von ihrer Finanzkraft“ gestrichen.

8. § 7 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Zur Milderung der Belastungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erhalten die Landkreise eine besondere Ergänzungszuweisung in Höhe von jährlich 68 000 000 Euro und die kreisfreien Städte in Höhe von jährlich 32 000 000 Euro.“

9. § 8 wird aufgehoben.

10. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Zur Milderung der Belastungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch erhalten die Landkreise eine besondere Ergänzungszuweisung in Höhe von jährlich 52 800 000 Euro und die kreisfreien Städte in Höhe von jährlich 27 200 000 Euro.“

b) Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Dabei entspricht der Anteil der Ergänzungszuweisung für den jeweiligen Landkreis und die jeweilige kreisfreie Stadt dem Anteil an der Summe der Zahl der jungen Menschen im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe am 31. Dezember des vorvergangenen Jahres.“

11. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Zur Milderung der Belastungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung erhalten die Landkreise eine besondere Ergänzungszuweisung in Höhe von jährlich 22 500 000 Euro und die kreisfreien Städte in Höhe von jährlich 2 500 000 Euro.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Dabei entspricht der Anteil der Ergänzungszuweisung für den jeweiligen Landkreis und die jeweilige kreisfreie Stadt zu jeweils 50 v. H. dem Anteil an der Summe der Fläche und dem Anteil an der Zahl der Schüler der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen zu Beginn des jeweils vorvergangenen Schuljahres der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.“

bb)In Satz 2 werden die Wörter „der Mittel“ gestrichen.

12. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Zur Milderung der Belastungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen erhalten die Landkreise eine besondere Ergänzungszuweisung in Höhe von jährlich 31 850 000 Euro und die kreisfreien Städte in Höhe von jährlich 650 000 Euro.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa)Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Dabei entspricht der Anteil der Ergänzungszuweisung für den jeweiligen Landkreis und die jeweilige kreisfreie Stadt dem Anteil an der Summe des von der zuständigen obersten Landesbehörde anerkannten Anteils an der Länge der Kreisstraßen am 1. Januar des jeweils vorvergangenen Jahres der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.“

bb)In Satz 2 wird das Wort „April“ durch das Wort „Februar“ und das Wort „Oktober“ durch das Wort „August“ ersetzt.

13. § 12 erhält folgende Fassung:

„§ 12 Schlüsselzuweisungen

(1) Für die Erledigung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden Schlüsselzuweisungen gezahlt. Die kreisfreien Städte erhalten 252 974 676 Euro, die Landkreise 195 851 362 Euro und die kreisangehörigen Gemeinden 367 221 303 Euro.

(2) Bleibt die Steuerkraftmesszahl einer kreisfreien Stadt hinter der Bedarfsmesszahl zurück, wird der Unterschiedsbetrag zu 70 v. H. ausgeglichen.

(3) Bleibt die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises hinter der Bedarfsmesszahl zurück, wird der Unterschiedsbetrag zu 90 v. H. ausgeglichen.

(4) Für jede kreisangehörige Gemeinde wird zunächst eine Rechengröße gebildet aus der Steuerkraftmesszahl sowie 70 v. H. des Betrags, um den die Steuerkraftmesszahl hinter der Bedarfsmesszahl zurückbleibt. Zu der Schlüsselzuweisungsmasse nach Absatz 1 werden 10 v. H. der Summe der Rechengrößen nach Satz 1 hinzugerechnet. Bleibt danach die Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde hinter der neuen Bedarfsmesszahl zurück, werden für das Jahr 2017 80 v. H. und ab dem Jahr 2018 90 v. H. des Unterschiedsbetrages errechnet. Vom Ergebnis werden bei jeder kreisangehörigen Gemeinde 10 v. H. der Rechengröße nach Satz 1 ab-

gezogen. Ergibt sich ein positiver Betrag, wird dieser als Schlüsselzuweisung ausgezahlt. Ergibt sich ein negativer Betrag, ist dieser von der kreisangehörigen Gemeinde in gleich großen Teilbeträgen zu den Terminen nach Absatz 6 zur Verteilung als Schlüsselzuweisung an das Land abzuführen. Die auf dieser Grundlage ergehenden Verwaltungsakte sind sofort vollziehbar.

(5) Soweit eine kreisangehörige Gemeinde wegen einer Zahlung nach Absatz 4 Satz 6 Mittel aus dem Ausgleichsstock erhalten müsste, wird sie von der Zahlung auf Antrag ganz oder teilweise befreit. § 17 gilt mit Ausnahme von Absatz 3 Satz 1 entsprechend. Erfolgt die Befreiung erst nach Ergehen der Festsetzungsbescheide zum Finanzausgleich, kann das Land mit Mitteln des Ausgleichsstocks in Vorleistung treten und auf eine Änderung der Bescheide der übrigen Gemeinden und Landkreise für das jeweilige Haushaltsjahr verzichten. Ist das Land in Vorleistung getreten, erhält es diese Beträge bei der nächsten Durchführung des Umlageverfahrens durch einen Vorwegabzug aus der Umlagemasse erstattet.

(6) Die Auszahlung erfolgt in Raten zum 15. Januar und zum 10. der Monate Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember eines jeden Jahres.“

14. § 12a wird aufgehoben.

15. In § 13 Abs. 3 werden die Wörter „zur Verfügung stehende Finanzmasse“ durch die Angabe „gemäß § 12 jeweils zur Verfügung stehenden Finanzmassen“ ersetzt.

16. § 14 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 Satz 2 und Nummer 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „gewogenen Durchschnitt der Hebesätze“ durch die Wörter „Hebesatz nach Nummer 4“ ersetzt.

b) In Nummer 2 Satz 3 wird das Wort „erhobene“ durch das Wort „abgeführte“ ersetzt.

c) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 angefügt:

„4. Es sind folgende Hebesätze anzuwenden:

in v. H. Sätzen	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden
Grundsteuer A	250	320
Grundsteuer B	490	380
Gewerbsteuer	450	350

“.

17. § 16 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Gemeinden und Landkreise erhalten investive Zuweisungen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur in Höhe von jährlich 150 Millionen Euro.“

b) Es wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Den Zuweisungen nach Absatz 1 werden im Haushaltsjahr 2017 20 Millionen Euro und ab dem Haushaltsjahr 2018 jährlich 25 Millionen Euro vorab entnommen. Von den Mitteln nach Satz 1 werden jährlich 10 Millionen Euro zur Förderung der kommunalen Investitionen in Sportstätten im Sinne des Sportfördergesetzes und in Feuerwehren im Sinne des Brandschutzgesetzes über das für Sportstättenförderung zuständige und das für Brandschutz zuständige Ministerium als Zuwendungen ausgereicht. Von den Mitteln nach Satz 1 werden im Haushaltsjahr 2017 10 Millionen Euro und ab dem Haushaltsjahr 2018 jährlich 15 Millionen Euro zur Förderung der Investitionen in kommunale Krankenhäuser nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes über das für Krankenhausplanung und -finanzierung zuständige Ministerium ausgereicht. Die Fördermittel nach Satz 1 bis 3 unterliegen nicht den Vorgaben des § 26.“

c) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

d) Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Von den verbleibenden Mitteln in Höhe von 130 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2017 und 125 Millionen Euro ab dem Haushaltsjahr 2018 erhalten die kreisfreien Städte 25 v. H., die kreisangehörigen Gemeinden 55 v. H. und die Landkreise 20 v. H.“

e) In Absatz 4 wird die Angabe „2015 und 2016“ durch die Angabe „2017 bis einschließlich 2021“ ersetzt.

18. § 17 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender neuer Satz 1 eingefügt:

„Für den Ausgleichsstock werden Mittel in Höhe von jährlich 40 Millionen Euro bereitgestellt.“

b) Die bisherigen Sätze 1 bis 3 werden die Sätze 2 bis 4.

c) In Satz 2 werden nach dem Wort „Bedarfszuweisungen“ die Wörter „und Liquiditätshilfen“ eingefügt.

19. § 19 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Umlagegrundlagen sind die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 des vergangenen Jahres und die Steuerkraftzahlen nach § 14.“

20. § 23 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Wörter „Erhebung der“ gestrichen.
- b) In Satz 1 wird nach dem Wort „Festsetzung“ das Wort „, Erhebung“ eingefügt.
- c) Die Sätze 2 und 3 werden aufgehoben.

21. § 25 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes ist die vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt zum Stichtag 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres ermittelte Summe der in einer Gemeinde mit Hauptwohnsitz oder alleiniger Wohnung gemeldeten Personen. Für die Ermittlung der Einwohnerzahl nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1, Nr. 2 Satz 1 und Nr. 3 gilt die höchste zum Stichtag 31. Dezember ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraums von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres. Maßgebend ist jeweils der Gebietsstand zum 1. Januar des Festsetzungszeitraumes. Nachträgliche Korrekturen der Einwohnerzahl bleiben außer Betracht, wenn die Bescheide über Leistungen nach diesem Gesetz bereits ergangen sind.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2017 in Kraft.

Begründung

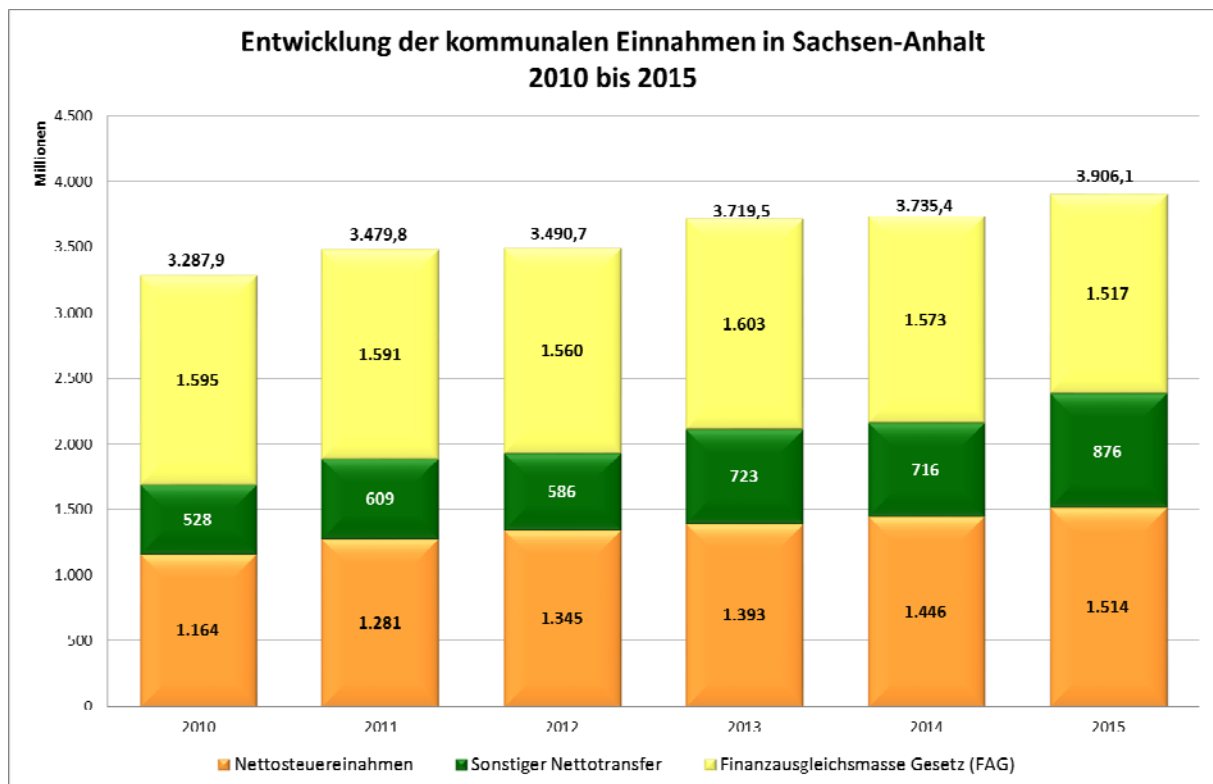
A. Allgemeiner Teil

I. Einleitung

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) enthält derzeit konkrete Beträge für die Jahre 2015 und 2016 und muss für den Folgezeitraum fortgeschrieben werden. Dabei beschränken sich die Änderungen nicht auf eine betragsmäßige Fortschreibung, sondern die Systematik des FAG wird grundlegend verändert. Dies betrifft sowohl die Höhe und zeitliche Geltung der Finanzausgleichsmasse als auch die Maßstäbe für deren Verteilung.

II. Gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen in Sachsen-Anhalt

Die Summen der **kommunalen Einnahmen**¹ aus Steuern, FAG und sonstigem Nettotransfer außerhalb des FAG sind im Zeitraum 2010 bis 2015 um rund 618,2 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einer Erhöhung um ca. 18,8 Prozent gegenüber dem Jahr 2010.

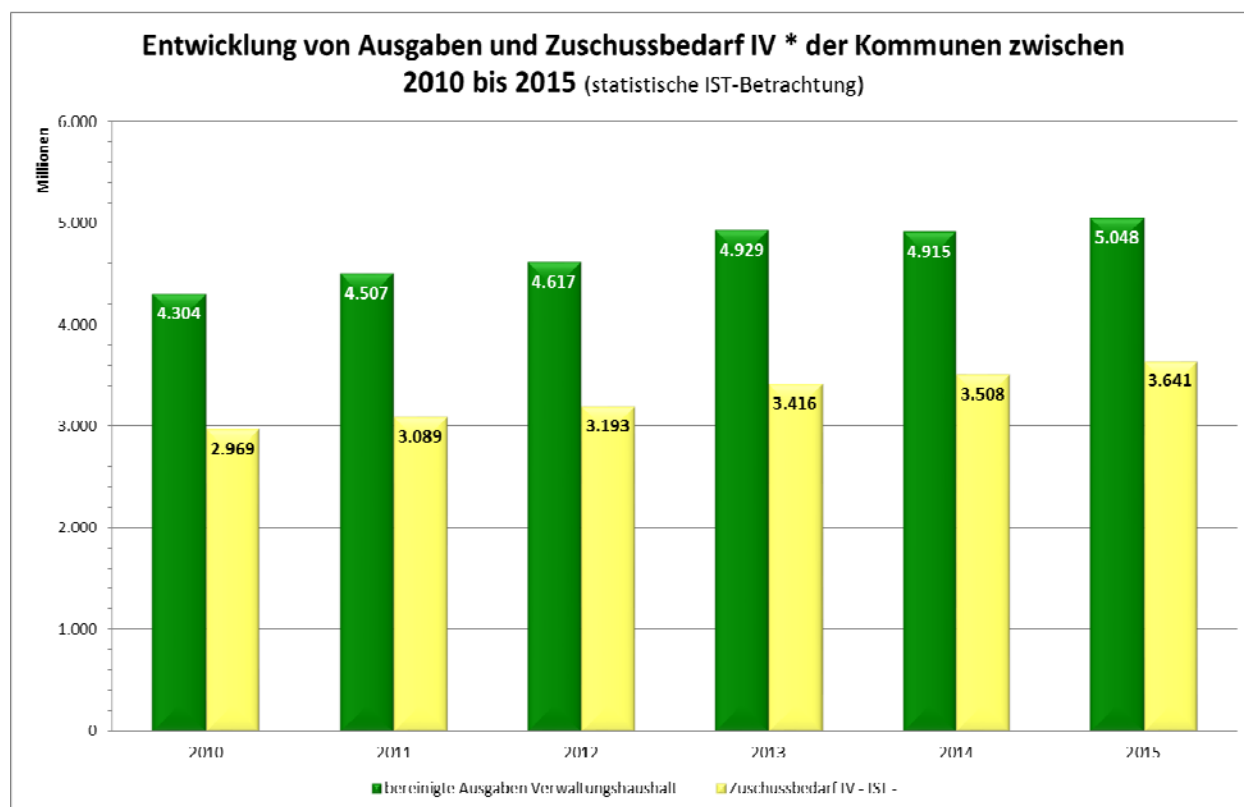


Quelle: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2014, Kassenstatistik 2015

Dabei haben sich die Steuereinnahmen um rund 349,7 Mio. Euro (ca. 30 Prozent gegenüber 2010) erhöht. Die Finanzausgleichsmasse (lt. Gesetz) hat sich demgegenüber um ca. 78,7 Mio. Euro (ca. 4,9 Prozent gegenüber 2010) verringert.

¹ Im Folgenden werden trotz der Umstellung auf die Doppik weiter kamerale Begriffe verwendet, weil diese allgemein eingeführt und für die Mehrzahl der Leser verständlicher sind.

Nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2016 wird sich die positive Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen bis 2020 fortsetzen mit einer Steigerung um rund 287,4 Mio. Euro. Das entspricht einer Erhöhung um 19,0 Prozent gegenüber 2015. Der positiven Entwicklung der kommunalen Einnahmen stand ein noch höherer Anstieg der **kommunalen Ausgaben** gegenüber. Nach einer statistischen Auswertung haben sich in den Jahren 2010 bis 2015 die Ausgaben in der laufenden Rechnung nur Kernhaushalt (entspricht kameral dem kommunalen Verwaltungshaushalt) um rund 743 Mio. Euro (ca. 17,3 Prozent) erhöht.



Quelle: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2014, Kassenstatistik 2015

* Zuschussbedarf IV: Auszahlungen abzüglich direkt zuzuordnender Einzahlungen nach der jeweiligen geltenden Systematik des FAG (2010 bis 2012: Verwaltungshaushalt; Umstellung Doppik: 2013 bis 2015: laufende Rechnung).

Dementsprechend ist auch bei einer IST-Betrachtung der Jahre 2010 bis 2015 festzustellen, dass die Zuschussbedarfe der Kommunen in Sachsen-Anhalt stärker gestiegen sind, als im Rahmen der vorherigen FAG erwartet.

Angaben in Mio. Euro	Differenz zwischen angemessener bedarfsgerechter Finanzausgleichsmasse ¹ (konsumtiv) und Bedarf lt. Jahresrechnungsstatistik ²					Summe
	2010	2011	2012	2013	2014	
Differenz	-43,1	64,4	-6,2	-35,9	-114,9	-135,7

¹ Ohne Tilgungsbeitrag, Ausgleichsstock und Investitionspauschale.

² Enthält sämtliche konsumtive Ausgaben der Kommunen ohne Prüfung der Notwendigkeit oder Angemessenheit. Berechnung nach der jeweiligen geltenden Systematik des FAG

Während im Kernhaushalt die Zinsausgaben von 2010 bis 2014 um rund 40,8 Prozent (ca. 54 Mio. Euro) sanken, sind bei den größten Ausgabenpositionen

Personalausgaben (rund 27,7 Prozent der Verwaltungsausgaben 2014) und soziale Leistungen (rund 20,8 Prozent der Verwaltungsausgaben 2014) stärkere Anstiege zu verzeichnen.

Auch bei anderen Ausgabenpositionen sind erhebliche Steigerungen zu beobachten. Ursachen für den Anstieg könnten in den Tarifsteigerungen beim Personal, in neuen, zusätzlichen Aufgaben oder in einem höheren Niveau der Erfüllung bestehender Aufgaben liegen. Andererseits sind die Konsolidierungsbemühungen im kommunalen Bereich weiterzuführen, um effizientere Aufgabenerledigungen und einen zielgenaueren Mitteleinsatz zu realisieren.

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt konnten – insbesondere mithilfe des Landes – seit 2010 ihre Schulden kontinuierlich abbauen. Von 2010 bis 2015 haben sich die **Schulden im nicht-öffentlichen Bereich** um rund 660,67 Mio. Euro verringert (ca. 18,21 Prozent gegenüber 2010).

Allein 2015 zu 2014 konnten die investiven Kredite um rund 162,96 Mio. Euro reduziert werden. Dabei haben alle drei kreisfreien Städte, zehn der elf Landkreise sowie 104 der Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden (Summe) ihre investiven Kredite abgebaut.

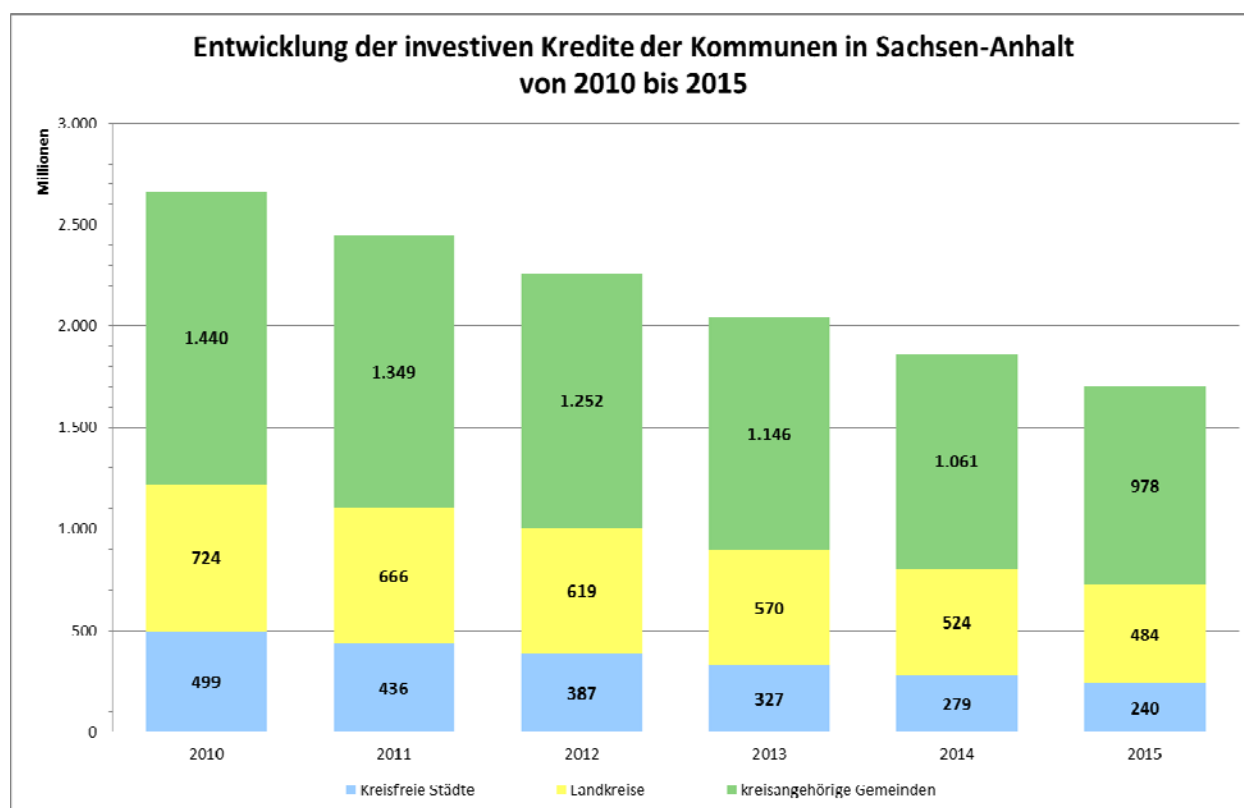
Schuldenentwicklung in Sachsen-Anhalt - nicht-öffentlicher Bereich -

Kommunen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2015 zu 2014		Veränderung 2015 zu 2010	
	Angaben in Mio. Euro						in %		Mio. €	in %
Kassenkredite	983,21	921,29	1.014,29	1.039,88	1.202,32	1.269,42	67,10	5,58%	286,21	29,11%
investive Kredite	2.645,07	2.434,24	2.235,86	2.022,96	1.861,16	1.698,20	-162,96	-8,76%	-946,88	-35,80%
Summe	3.628,29	3.355,53	3.250,15	3.062,84	3.063,48	2.967,62	-95,86	-3,13%	-660,67	-18,21%

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Bei den **investiven Krediten im nicht-öffentlichen Bereich** konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt von 2010 bis 2015 einen Abbau um 35,8 Prozent (- 946,88 Mio. Euro) realisieren. Dabei liegt das Volumen der 2010 bis 2015 durch STARK II umgeschuldeten Kredite bei rund 1.041,7 Mio. Euro. Das entspricht ca. 39,4 Prozent des Gesamtbestandes an investiven Krediten im nicht-öffentlichen Bereich in 2010.

Der vom Land getragene 30-prozentige Tilgungsanteil in den Jahren 2010 bis 2015 betrug dabei insgesamt rund 312,5 Mio. Euro. Das entspricht ca. 11,8 Prozent des Gesamtbestandes an investiven Krediten im nicht-öffentlichen Bereich im Jahr 2010. Die Kommunen haben in diesem Zeitraum nicht nur die Kredite umgeschuldet, sondern auch eigene Tilgungen in Höhe von rund 208,3 Mio. Euro geleistet.



Demgegenüber haben sich die **Kassenkredite im nicht-öffentlichen Bereich** im Jahr 2015 gegenüber 2010 um insgesamt 286,21 Mio. Euro erhöht (ca. 29,1 Prozent gegenüber 2010). So sind von 2010 bis 2015 die Liquiditätskredite der Kommunen in Sachsen-Anhalt im nicht-öffentlichen Bereich um rund 286,21 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von 29,11 Prozent gegenüber 2010. Insgesamt 44 Kommunen in Sachsen-Anhalt weisen in 2015 keine Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich aus.

Als Ursachen für die gestiegenen Kassenkredite kommen Vorfinanzierungen für Fördermittel im Bereich des Hochwassers, von EU-Förderprogrammen und des Asylbereichs, gestiegenen Ausgaben und höhere Tilgungsraten durch das Programm STARK II in Betracht.

Im Vergleich aller Flächenländer weisen die Kommunen in Sachsen-Anhalt bei den Schulden der Kernhaushalte im nicht-öffentlichen Bereich in 2015 mit 1.330 Euro je Einwohner den achtniedrigsten Wert aus. Bei den ostdeutschen Flächenländern (FLO) haben sie damit den höchsten Wert.

Schulden im nicht öffentlichen Bereich je EW der Gemeinden/Gemeindeverbänden insgesamt lt. Schuldenstatistik 2015 (Kernhaushalt)

Länder	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLW	FLO ohne ST	FL
Euro je EW	557	978	747	2.804	1.157	1.488	2.788	3.016	3.445	713	1.330	1.325	871	1.839	823	1.686
Reihenfolge	1	5	3	11	6	9	10	12	13	2	8	7	4			

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016
(1 = niedrigster Wert; 13 = höchster Wert)

Vom 31. Dezember 2013 zum 31. Dezember 2015 konnten sie ihre Schulden um 6,4 Prozent (- 95 Mio. Euro) reduzieren. Bei den Kommunen der Flächenländer West (FLW) sind die Schulden der Kernhaushalte im nicht-öffentlichen Bereich in diesem Zeitraum um rund 2,0 Prozent (+ 2,28 Mrd. Euro) gestiegen.

Bei den investiven Krediten im nicht-öffentlichen Bereich haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Ländervergleich 2015 zu 2013 einen Abbau um 16,1 Prozent (- 325 Mio. Euro) realisiert. Sie weisen in 2015 mit 761 Euro je Einwohner trotzdem noch den zweithöchsten Wert bei den ostdeutschen Flächenländern aus. Nur Thüringen hat hier noch einen höheren Wert.

Investive Kredite im nicht öffentlichen Bereich je EW der Gemeinden/Gemeindeverbänden insgesamt lt. Schuldenstatistik 2015 (Kernhaushalt)

Länder	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLW	FLO ohne ST	FL
Euro je EW	541	956	447	1.748	736	1.112	1.250	1.422	1.352	690	761	1.086	797	1.106	661	1.035
Reihenfolge	2	7	1	13	4	9	10	12	11	3	5	8	6			

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016
(1 = niedrigster Wert; 13 = höchster Wert)

Während bei den Kommunen der Flächenländer West die Kassenkredite vom 31. Dezember 2013 zum 31. Dezember 2015 um rund 0,2 Prozent (- 86 Mio. Euro) und bei den Kommunen der Flächenländer Ost ohne Sachsen-Anhalt um 3,3 Prozent (- 56 Mio. Euro) gesunken sind, ergibt sich für Sachsen-Anhalt dagegen eine Steigerung um 22,1 Prozent (+ 230 Mio. Euro).

Mit einem Betrag von 569 Euro je Einwohner in 2015 haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt die höchsten Liquiditätskredite aller ostdeutschen Flächenländer. Damit sind sie allerdings nicht annähernd so hoch wie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, wo dieser Wert zwischen 1.400 und 2.000 Euro je Einwohner liegt. In Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg hingegen werden Kassenkredite nur in geringer Höhe ausgewiesen.

Liquiditätskredite im nicht öffentlichen Bereich je EW der Gemeinden/Gemeindeverbänden insgesamt lt. Schuldenstatistik 2015 (Kernhaushalt)

Länder	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLW	FLO ohne ST	FL
Euro je EW	17	14	300	1.056	421	353	1.467	1.476	2.093	24	569	239	74	702	162	624
Reihenfolge	2	1	6	10	8	7	11	12	13	3	9	5	4			

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016
(1 = niedrigster Wert; 13 = höchster Wert)

III. Rechtliche Regelungen zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfs

Das Land hat gemäß Artikel 88 Absatz 1 der Verf. LSA dafür zu sorgen, dass die Kommunen über die Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Zum Ausgleich des nicht durch eigenes Steueraufkommen und sonstige eigene Einnahmen gedeckten Betrages benötigen die meisten Kommunen ergänzende Zuwei-

sungen des Landes. Bis 2009 wurde diese Aufgabe erfüllt, indem die Kommunen eine festgelegte Quote an den eigenen Einnahmen des Landes erhielten. Der Nachteil dieses Systems für die Kommunen bestand in den extremen konjunkturellen Einnahmeschwankungen. In Jahren mit hohen Gewerbesteuererinnahmen waren auch die Zuweisungen des Landes hoch, weil die Höhe der Einnahmen des Landes ebenfalls stark von konjunktursensiblen Steuereinnahmen abhängt. Bei einem Konjunkturinbruch gingen dagegen bei den Kommunen synchron die Steuereinnahmen und die Schlüsselzuweisungen zurück.

Um diesen Problemen zu begegnen, wurde das System mit dem FAG vom 16. Dezember 2009 umgestellt. Kern der Neuregelung war es, dass ein aufgabenbezogener Finanzbedarf der Kommunen durch Fortschreibung statistischer Daten rechnerisch ermittelt wurde. Grundlage waren die Ausgaben, die den Kommunen jeweils bei effizienter Erfüllung ihrer Aufgaben entstehen. Von dem so festgestellten Bedarf (entspricht dem Zuschussbedarf IV) wurden die Steuereinnahmen und die Zahlungen des Landes aufgrund gesetzlicher Regeln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (sonstiger Nettotransfer) abgezogen. Der ungedeckte Differenzbetrag wurde vom Land über den kommunalen Finanzausgleich ersetzt. Mit diesem neuen System wurde zugleich einem Urteil des Thüringer Landesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2005 Rechnung getragen, das bezogen auf eine Parallelvorschrift zu Artikel 88 Verf. LSA eine regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit der finanziellen Ausstattung der Kommunen gefordert hatte.

Das reformierte System hatte für die Kommunen den Vorteil, dass Ausgabenaufwüchse höhere Erstattungen des Landes auslösten, vor allem führten konjunkturelle Einbrüche zu einer Kompensation durch höhere Zahlungen des Landes. Die Einbrüche konnten erst mit zeitlicher Verzögerung kompensiert werden, da gesicherte statistische Daten über die Einnahmen der Kommunen immer erst im Nachhinein zur Verfügung stehen. Dieser Nachteil des Systems konnte durch den „Blick nach Vorn“ nur zum Teil aufgefangen werden. Dieser Nachlauf um zwei Jahre stand der beabsichtigten antizyklischen Wirkung entgegen. Zudem waren mit dem System Schwierigkeiten der Kommunen bei der Prognose der eigenen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen verbunden. Ausgehend von den eigenen voraussichtlichen Steuereinnahmen konnte zwar abgeschätzt werden, welche Ausgleichswirkungen dies – bei Zugrundelegung einer konstanten Finanzausgleichsmasse – haben würde, genau diese Unterstellung traf jedoch nicht zu.

In der neuen Legislaturperiode bestand daher der Wunsch, für einen längeren Zeitraum eine konstante Finanzausgleichsmasse festzusetzen, um den Kommunen eine höhere Planungssicherheit zu ermöglichen. Der Koalitionsvertrag und nunmehr auch der Gesetzentwurf folgen diesem Wunsch, indem für die Jahre 2017 bis 2021 eine konstante Finanzausgleichsmasse festgelegt wird. Dass zwischen den einzelnen Jahren der Legislaturperiode ein deutlich unterschiedlich hoher kommunaler Finanzbedarf bestehen wird, wenn man die bislang benutzten Berechnungsschemata zugrunde legt, ist offensichtlich. Insbesondere starke Konjunkturschwankungen können sich massiv auf die kommunale Finanzsituation auswirken. Im Interesse der höheren Planungssicherheit der Kommunen muss dies jedoch in Kauf genommen werden. Dies ist umso leichter möglich, als im Jahr 2017 die Finanzausgleichsmasse mit einer Erhöhung um über 100 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr den Bedarf deutlich übersteigen wird. Darüber hinaus werden den Kommunen vom Bund höhere Mittel zur Verfügung gestellt. Allein durch das FAG, höhere Steuereinnahmen nach der Steu-

erschätzung Mai 2016 und zusätzliche Bundesmittel (Stärkung der Kommunen, anerkannte Flüchtlinge) werden den Kommunen 2017 voraussichtlich 237,7 Mio. Euro mehr zufließen als 2016. Der Verfassungsauftrag, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, wird damit so deutlich übererfüllt, dass diese selbst Vorsorge für etwaige Konjunkturerinbrüche in Folgejahren treffen können.

Auch wenn das Gesetz grundsätzlich die Höhe der Finanzausgleichsmasse für den Rest der Legislaturperiode festlegt, enthält § 2 Absatz 2 FAG einen Überprüfungsauftrag, um eine jederzeit verfassungskonforme Finanzausstattung der Kommunen garantieren zu können. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu § 2 Absatz 2 FAG verwiesen. Mit der Finanzstrukturkommission, in der auf Seiten der Kommunen deren Spitzenverbände, auf Seiten des Landes die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, das Ministerium für Inneres und Sport und das Ministerium der Finanzen beteiligt sind, existiert ein Gremium zur Artikulation der Sichtweise der Kommunen.

Bei der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse 2016 und der Festlegung der Höhe für die Jahre 2017 ff. wurde grundsätzlich von der bisherigen Methodik der Bedarfsermittlung ausgegangen, da an dem Grundprinzip einer aufgabenorientierten Finanzausstattung festgehalten werden soll. Die einzelnen Punkte, bei denen vom bisherigen Rechenschema abgewichen wurde, sind bei den Ausführungen zu § 2 näher dargestellt.

Die Methodik der Bedarfsermittlung im FAG führte bisher dazu, dass im übertragenen Wirkungskreis bei einer im jeweiligen Fachgesetz nicht ausreichend bemessenen finanziellen Kompensation für eine Aufgabenübertragung an die Kommunen automatisch mit zeitlicher Verzögerung ein finanzieller Ausgleich erfolgte. Mit dem „Einfrieren“ der FAG-Masse für die Dauer der Legislaturperiode gibt es diesen automatischen Ausgleich nicht mehr. Sofern es im Lauf der Legislaturperiode zu neuen Aufgabenübertragungen auf die Kommunen kommt, ist somit hierbei auf die Beachtung der Konnexität besonderer Wert zu legen. Der Koalitionsvertrag (S. 23) legt fest, dass das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Richtung einer strikten Konnexitätspflicht weiterentwickelt werden soll. Dies soll in den Fachgesetzen umgesetzt werden. Ein allgemeiner Verweis auf das FAG werde nicht erfolgen. Aus den genannten Gründen ist nunmehr ein allgemeiner Verweis auf das FAG auch gar nicht mehr möglich.

In der nächsten Legislaturperiode ab dem Jahr 2022 muss dann wieder eine Bedarfsermittlung stattfinden (vgl. unten zu § 2 Absatz 3 FAG), für die jedoch jetzt noch keine detaillierten gesetzlichen Regelungen zu treffen sind.

IV. Verteilung der Finanzausgleichsmasse

Gemäß Artikel 88 Absatz 2 Satz 1 der Verf. LSA ist die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen aufgrund eines Gesetzes angemessen auszugleichen. Hinsichtlich der Art des Ausgleichs wurden in einigen Punkten Neuerungen eingeführt, die Festlegungen des Koalitionsvertrags umsetzen.

Der Koalitionsvertrag sieht folgende Aufteilung der Finanzausgleichsmasse vor:

- a) Ausgleichsstock 40 Mio. Euro,
- b) Investitionspauschale 150 Mio. Euro,
- c) Auftragskostenpauschale (übertragener Wirkungskreis) in Höhe von 23 Prozent der Finanzausgleichsmasse sowie
- d) Schlüsselzuweisungen und besondere Ergänzungszuweisungen (eigener Wirkungskreis) in Höhe des Restbetrages².

Für die Verteilung der Teilmassen auf die einzelnen kommunalen Gruppen sieht der Koalitionsvertrag vor, dass sie „nach den jeweiligen proportionalen Anteilen des geltenden FAG 2016“ erfolgen soll. Zur Umsetzung wird auf die Ausführungen zu § 3 verwiesen.

Für die Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen ab dem Jahr 2017 sieht der Koalitionsvertrag folgende Änderungen vor:

- a) Die Steuerkraftzahlen bei den Realsteuern werden vom Durchschnitt der gewogenen Hebesätze auf fiktive Hebesätze umgestellt, um hierüber weitere Anreize für die einzelnen Kommunen zu geben, ihre Haushaltssituation eigenständig zu gestalten.
- b) Die von allen Gemeinden gezahlte allgemeine Finanzausgleichsumlage soll gezielt den steuerschwächeren kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.
- c) Verbandsgemeinden sollen eigene Schlüsselzuweisungen für ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 90 Absatz 1 KVG in erforderlicher Höhe erhalten.
- d) Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage werden auf die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vergangenen Jahres umgestellt.

Zu a)

Bei der Umstellung auf einen für die Dauer der Legislaturperiode gleichbleibenden fixen Hebesatz bestand von Anfang an Einigkeit, dass dabei kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden gesondert zu betrachten sind. Der Koalitionsvertrag trifft keine Festlegung, ob sich die fixen Hebesätze an dem Bundesschnitt, dem Schnitt der Flächenländer Ost oder dem Durchschnitt in Sachsen-Anhalt orientieren sollen. In Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden wurde hier eine Entscheidung zugunsten einer Anlehnung an die Durchschnitte der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt getroffen. Im Einzelnen wird auf die Ausführungen zu § 14 verwiesen.

Zu b)

Bei der Umsetzung der Festlegung zur allgemeinen Finanzausgleichsumlage galt es, die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtes zu drei verschiedenen Ausge-

² Die Beträge nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz (§ 5 FAG 2016) werden als konstante Werte in den Jahren 2017 bis 2021 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben festgesetzt. Um diesen Betrag verringert sich der Restbetrag für die Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2017 bis 2021.

staltungen dieses Instruments zu berücksichtigen. Zugleich wurde mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Regelungssystematik des FAG vereinfacht. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu § 12 FAG verwiesen.

Zu c)

Nach Proberechnungen und ausführlicher Prüfung wurden die Überlegungen zu einer Aufteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Verbandsgemeinden und ihren Mitgliedsgemeinden noch nicht umgesetzt, da mit allen erörterten Varianten zahlreiche Komplikationen verbunden gewesen wären.

Zu d)

Der vierte Punkt des Koalitionsvertrages betrifft die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage. Bisher wurde bei den Umlagegrundlagen auf das laufende Jahr des FAG abgestellt, um eine systematisch konsequente einheitliche Bezugsbasis im Gesamtsystem des FAG zu haben. Die Kommunalen Spitzenverbände wünschen eine Umstellung der Umlagegrundlagen auf die Schlüsselzuweisungen des vergangenen Jahres. Hiermit ist der Vorteil verbunden, dass aufgrund der bereits feststehenden Bemessungsgrundlagen die Planungen und Haushaltsaufstellungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden frühzeitig erfolgen können. Der Koalitionsvertrag räumt hier der Praktikabilität Vorrang vor der juristischen Folgerichtigkeit ein. Wegen der Einzelheiten wird auf die Begründung zu § 14 Absatz 3 verwiesen.

V. Inkrafttreten (§ 2 Änderungsgesetz)

Dieses Gesetz soll rückwirkend zum 1. Januar 2017 in Kraft treten. Zu den Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu § 2 des Änderungsgesetzes verwiesen.

VI. Kosten

Dem Land entstehen Kosten in Höhe der Finanzausgleichsmasse, wie sie unter I.1.a beschrieben wurde, und zwar in folgender Höhe:

Jahr	Finanzausgleichsmasse	MiPla ³ 2015 bis 2019	Differenz FAG zu MiPla ³ 2015 bis 2019
2017	1.628.000.000 €	1.386.041.040 €	241.958.960 €
2018	1.628.000.000 €	1.367.754.073 €	260.245.927 €
2019	1.628.000.000 €	1.329.744.228 €	298.255.772 €
2020	1.628.000.000 €	k.A.	
2021	1.628.000.000 €	k.A.	

³ Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019 (MiPla 2015 bis 2019)

B. Besonderer Teil

I. Zu § 1 des Änderungsgesetzes

Zu § 1 FAG

Die Überschrift wurde geändert. Die alte Formulierung „Gemeindeverbände“ ist obsolet, da mit Abschluss der Verfahren zur Gebietsreform vor dem Landesverfassungsgericht die Verbandsgemeinde die einzige verbliebene Form der „Gemeindeverbände“ ist. Die Unterscheidung der Gemeindearten richtet sich nach § 12 Kommunalverfassungsgesetz.

Zu § 2 FAG

Absatz 1:

Gemäß Artikel 88 Absatz 1 Verf. LSA hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen über die Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Dabei kommt den Zahlungen aus dem Landeshaushalt die Funktion zu, den nicht durch eigene Einnahmen der Kommunen finanzierten Bedarf zu decken.

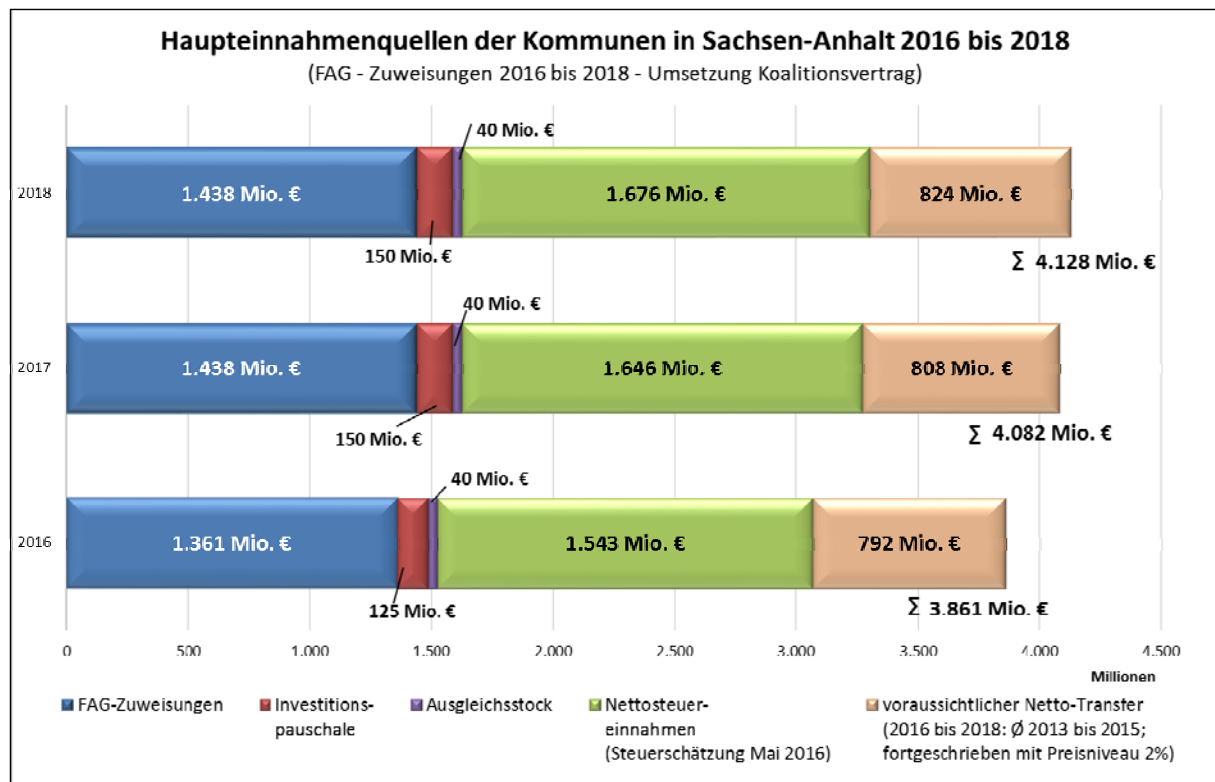
Nach ständiger Rechtsprechung kommt bei der Konkurrenz um die verfügbaren Mittel weder dem Land noch den Kommunen ein Vorrang zu, vielmehr sind die Aufgaben der beiden Ebenen als grundsätzlich gleichwertig anzusehen. Reichen die vorhandenen Mittel nicht aus, um alle Aufgaben im erstrebten Umfang wahrzunehmen, haben beide Ebenen das Niveau der Aufgabenerfüllung soweit abzusenken, dass dies mit den vorhandenen Mitteln möglich ist. Bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse ist diese Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Kommunen zu berücksichtigen.

Der Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung unterliegen Land und Kommunen in gleicher Weise. Das Land ist nicht verpflichtet, die Ausgaben für unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen zu tragen. Die Finanzausstattung muss aufgabenorientiert und nicht ausgabenorientiert vorgenommen werden. Die Analyse der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen kann demzufolge nur der Ausgangs- und nicht der Endpunkt der Überlegungen zur Höhe der Finanzausgleichsmasse sein. Die Höhe der Erstattung ist letztlich eine normative Entscheidung, eine reine Orientierung an den tatsächlichen Ausgaben kommt nicht in Betracht. Ein erster Ansatzpunkt für eine solche normative Bewertung stellte der „Benchmark“ dar, der für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse 2015/16 herangezogen wurde.

Bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2017 bis 2021 verzichtet der vorliegende Gesetzentwurf darauf, die wachsenden Steuereinnahmen sowie die höheren Bundeszuweisungen zu berücksichtigen.

Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird wie im Koalitionsvertrag vorgesehen für die Jahre 2017 bis 2021 auf jährlich 1.628 Mio. Euro festgelegt. Gegenüber dem FAG für das Jahr 2016 in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Fi-

nanzausgleichsgesetzes vom 14. September 2016 steigt die Finanzausgleichsmasse 2017 um über 100 Mio. Euro.



Quellen: Koalitionsvertrag 2016, Steuerschätzung Mai 2016, statistische Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 2013 und 2014, Kassenstatistik 2015

Damit ist bei den zentralen Einnahmepositionen der Kommunen nachfolgende Entwicklung festzustellen:

Danach steigen neben der Finanzausgleichsmasse auch die Steuereinnahmen der Kommunen erheblich. Bei einer Erhöhung der Zahlungen, z. B. für das KiFöG oder im Bereich der Asylkosten, könnte der Netto-Transfer noch stärker steigen.

Des Weiteren stellt der Bund zusätzliche Mittel zur stärkeren Entlastung der Kommunen zur Verfügung. So werden sie 2017 allein durch das FAG, höhere Steuereinnahmen nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 und zusätzliche Bundesmittel (Stärkung der Kommunen, anerkannte Flüchtlinge) über **voraussichtlich 237,7 Mio. Euro mehr** verfügen als im Jahr 2016.

Auch für das Jahr 2018 fließen den Kommunen durch das FAG, höhere Steuereinnahmen nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 und zusätzliche Bundesmittel **voraussichtlich 353,7 Mio. Euro** mehr Einnahmen zu als 2016.

Der Verfassungsauftrag, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, wird damit so deutlich übererfüllt, dass das bisherige System zur Fortschreibung des Finanzbedarfs für das Jahr 2017 ebenso wie für die folgenden Jahre der Legislaturperiode nicht mehr angewendet werden muss.

Basis der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ist die durch das Ministerium der Finanzen in 2015 erarbeitete Bedarfsfeststellung für 2016. Bei der Aufstockung die-

ser Finanzausgleichsmasse 2016 und der Festlegung der Höhe für die Jahre 2017 bis 2021 wurde den Festlegungen des Koalitionsvertrages gefolgt. Dieser begründet die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht näher. Er folgt dem Ergebnis einer Arbeitsgruppe, die diesen politischen Bereich erörtert hat. Danach wird grundsätzlich von der bisherigen Methodik der Bedarfsermittlung ausgegangen, da an dem Grundprinzip einer aufgabenorientierten Finanzausstattung festgehalten werden soll. In den folgenden Punkten wurde das Berechnungsschema abgewandelt:

a) Verzicht auf den landesinternen Benchmark:

Mit dem FAG für 2016 wurde die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse durch einen landesinternen Ländervergleich (Benchmark) überprüft, da das Land nicht verpflichtet ist, eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Kommunen zu bezahlen. Im Ergebnis war der errechnete Bedarf insgesamt um rd. 25 Mio. Euro zu hoch bemessen. Bei der Höhe der Anpassung wurde im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und auch einer erreichbaren Anpassungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene für die Finanzausgleichsjahre 2015 50 Prozent und für 2016 der vollständige im internen Vergleich errechnete Betrag in Abzug gebracht. Die Summe des in 2016 angerechneten landesinternen Benchmarks entspricht + 25.377.366 Euro.

Durch den lt. Koalitionsvertrag vorgenommenen Verzicht auf dessen Berücksichtigung erhöht sich die Finanzausgleichsmasse für 2017 um **+ 25 Mio. Euro**.

b) Verzicht auf Berücksichtigung der kommunalen Entlastungen durch den Bund:

Mit dem Koalitionsvertrag wird nunmehr die Zielrichtung des Bundes – kommunale Entlastung – stärker berücksichtigt, so dass dieser Abzug wieder rückgängig gemacht wurde. Hierdurch erhöht sich die Finanzausgleichsmasse für 2017 um **+ 31 Mio. Euro**.

c) ungekürzter Tilgungsanteil:

Ein bedarfserhöhender Bestandteil der Finanzausgleichsmasse war bei einer kameralen Buchungsweise der Kommunen die Pflichtzuführung vom Verwaltungsan den Vermögenshaushalt. Statistisch abgebildet wurde diese durch die ordentliche Tilgung. Aufgrund der Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik und der Änderung der Schuldenstatistik ab 2010 entfiel die Position „Umschuldung“. Daher wurde von 2012 bis 2014 der Tilgungsanteil in Höhe von 178,6 Mio. Euro konstant fortgeschrieben. Dieser Wert basierte auf dem Durchschnitt der ordentlichen Tilgung der Haushaltsjahre 2008 bis 2010. Mit dem FAG 2015/2016 wurde die Berechnungsmethode auf der Grundlage der Schuldenstatistik und dem durchschnittlichen prozentualen Tilgungsanteil der Jahre 2008 bis 2010 aktualisiert. Im Ergebnis ergab sich ein Wert von 159,4 Mio. Euro, um den die Finanzausgleichsmasse für 2016 erhöht wurde.

Insbesondere aufgrund der durch das STARK II Programm höheren Tilgungsraten wurde bei der Beratung des Koalitionsvertrages entschieden, den pauschalen Tilgungsanteil der Jahre 2012 bis 2014 in Höhe von 178,6 Mio. Euro ungekürzt

fortzuschreiben. Als Differenz ergeben sich 19,2 Mio. Euro. Die Finanzausgleichsmasse für 2017 erhöht sich somit um **+ 19 Mio. Euro**.

d) Korrekturposition für Tilgungsbeitrag:

Bei der Bestimmung der Differenzbeträge für den ungekürzten Tilgungsbeitrag wurde wahrscheinlich bei dem Tilgungsbeitrag lt. FAG 2016 noch von einem Wert von rund 154 Mio. Euro ausgegangen. Diese Zahl wurde bei Einbringung des FAG 2015/2016 in den Landtag als Tilgungsbeitrag für 2016 im FAG-Entwurf ausgewiesen. Bei der Endfassung des FAG wurden aber für 2016 rund 159 Mio. Euro berücksichtigt. Bei den Koalitionsverhandlungen wurde bei Bestimmung der neuen Finanzausgleichsmasse ab 2017 indessen von 154 Mio. Euro Tilgungsbeitrag ausgegangen. Zugunsten der Kommunen wurde auf eine Reduzierung der Finanzausgleichsmasse verzichtet und eine zusätzliche Erhöhung von **+ 5 Mio. Euro** beibehalten.

e) Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach dem Ist und nicht nach der letzten Steuerschätzung:

Eine tatsächliche Anrechnung der Ist-Einnahmen würde eine Spitzabrechnung erforderlich machen, was aber aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit nicht in Betracht kommt. Bei der Bedarfsberechnung für das FAG 2016 wurden im Rahmen der Fortschreibung die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2015 als Steuereinnahmen der Kommunen zugrunde gelegt. Die Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung haben sich in der Vergangenheit als sehr zuverlässig erwiesen. Um den Kommunen einen größeren Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, vereinbarte die Beratungsgruppe zur Erarbeitung des Koalitionsvertrags, den Durchschnitt der kommunalen Steuereinnahmen der Jahre 2011 bis 2013, die bis 2016 mit jährlich 3 Prozent fortgeschrieben werden, als kommunale Steuereinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ab 2017 zugrunde zu legen. Dadurch erzielt man bereits für das Jahr 2015 einen Wert, der deutlich unter den tatsächlichen Steuereinnahmen der Kommunen liegt und der wiederum der Fortschreibung für die Folgejahre zugrunde gelegt wird.

Nettosteuern in €	Ø 2011-2013	2013	2014	2015	2016
Steuerschätzung Mai VJ (jeweiliges VJ) im jeweiligen FAG zugrunde gelegt		1.399.000.000	1.448.000.000	1.510.000.000	1.566.000.000
Ist-Aufkommen		1.393.212.035	1.445.662.682	1.513.701.685	
Fortschreibung mit 3% jährlich	1.339.493.913		1.379.678.730	1.421.069.092	1.463.701.165

Dieses Verfahren führt dazu, dass selbst bei einem scharfen Konjunkturunbruch die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kommunen noch über den bei der Ermittlung der FAG-Masse zugrunde gelegten Werten liegen dürften. Durch diese Berechnungsmethode ergibt sich eine Differenz von 102,3 Mio. Euro zugunsten der Kommunen. Die Finanzausgleichsmasse für 2017 erhöht sich um **+ 102 Mio. Euro**.

Die Finanzausgleichsmasse 2017 beträgt nach diesen Veränderungen:

ursprüngliche Finanzausgleichsmasse 2016	1.446 Mio. Euro
+ Verzicht auf landesinternen Benchmark	25 Mio. Euro
+ Verzicht auf Berücksichtigung der kommunalen Entlastungen durch den Bund	31 Mio. Euro
+ ungekürzter Tilgungsanteil	19 Mio. Euro
+ Korrekturposition für Tilgungsbeitrag	5 Mio. Euro
+ Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach dem Ist	<u>102 Mio. Euro</u>
Summe:	1.628 Mio. Euro.

Der so ermittelte Betrag entspricht der jährlich festgelegten Finanzausgleichsmasse. Mit dieser Finanzausgleichsmasse stellt das Land alle derzeit von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben in einem angemessenen Umfang sicher.

Absatz 2

Die Landesregierung soll dem Landtag zum 30. Juni 2018 berichten, ob die Finanzausstattung ab 2019 weiterhin angemessen ist und ggf. Änderungsvorschläge unterbreiten. Zu diesem Zeitpunkt liegen u. a. die Jahresrechnungsstatistiken 2015 und 2016 sowie die Kassenstatistik 2017 als Evaluationsgrundlage vor. Damit wird zugleich der von einigen Landesverfassungsgerichten angenommenen „Beobachtungspflicht“ hinsichtlich der Angemessenheit der Finanzausstattung vorsorglich Rechnung getragen.

Darüber hinaus könnte sich bei § 13 Absatz 2 Nummer 2 Überprüfungsbedarf ergeben. Die Höhe der Hauptansatzstaffel einschließlich des Mittelzentrumszuschlags basiert auf Annahmen, die 2018 anhand aktualisierter statistischer Daten geprüft werden sollten. Eine Überprüfung des Nebenansatzes U6 für Kinder bis zu sechs Jahren könnte erforderlich sein. Sollten die Zahlungen aus dem KiFöG erheblich aufgestockt werden, könnte sich der zusätzliche Finanzbedarf der Kommunen für Kinder bis zu sechs Jahren deutlich vermindern. Der Demografiefaktor könnte desgleichen einer Überprüfung unterzogen werden.

Auch soweit für die Aufteilung von Teilmassen die Regelungen des FAG 2016 herangezogen werden, kann Überprüfungsbedarf bestehen, denn dem FAG liegen statistische Auswertungen für die Jahre 2011 bis 2013 zugrunde, so dass auch bei nur langsamen Veränderungen unterliegenden Bereichen Anpassungen notwendig sein können.

Absatz 3 Satz 1

Mit dem Haushaltsjahr 2021 enden die betragsmäßigen Festsetzungen des FAG. Daher ist zwingend für die Folgejahre eine neue Festlegung zu treffen. Während im Rahmen der Überprüfung 2018 nur geringfügige methodische Anpassungen zu erwarten sind, ist dann eine vollständige Revision der Methodik der Bedarfsermittlung und des horizontalen Ausgleichs zu prüfen.

Zu § 3 FAG

Eine Neufassung von § 3 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Die Höhe der einzelnen Teilmassen setzt die Vorgaben des Koalitionsvertrages um.

In der bisherigen Fassung dieses Paragraphen wurden die einzelnen Teilmassen teils mit und teils ohne die jeweiligen Beträge genannt. Die Darstellung der einzelnen Teilmassen wird nunmehr dahingehend vereinheitlicht, dass die Beträge an dieser Stelle nicht mehr genannt werden, sondern in den einschlägigen Paragraphen. Des Weiteren werden die jeweiligen Paragraphen, in denen die Teilmassen enthalten sind, an die Änderungen des Gesetzes angepasst und aktualisiert.

Um trotzdem eine zusammenhängende Darstellung der jeweiligen Teilmassen und deren Verteilung auf die einzelnen kommunalen Gruppen zu ermöglichen, wird im Folgenden deren Bestimmung dargestellt.

Für die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse sieht der Koalitionsvertrag vor, dass die Regelungen des FAG 2016 fortgeschrieben werden. Dies geschieht hinsichtlich der prozentualen Verhältnisse der Teilmassen zur Finanzausgleichsmasse und die Verhältnisse der kommunalen Gruppen untereinander innerhalb jeder Teilmasse.

Danach wird der Ausgleichsstock wie im FAG 2016 auf jährlich 40 Mio. Euro festgesetzt.

Die Investitionspauschale erhält eine Masse von 150 Mio. Euro. Gegenüber dem FAG 2016 wird diese damit um 25 Mio. Euro entsprechend den Festlegungen im Koalitionsvertrag angehoben.

Die Auftragskostenpauschale im übertragenen Wirkungskreis beträgt 374.440.000 Euro. Dies entspricht den Festlegungen des Koalitionsvertrages sowie dem gerundeten prozentualen Verhältnis der Auftragskostenpauschale 2016 zur Finanzausgleichsmasse 2016 nach dem Zweiten Änderungsgesetz zum FAG 2016, und zwar insgesamt 23 Prozent der Finanzausgleichsmasse von 1.628 Mio. Euro. Für die Verteilung zwischen den kommunalen Gruppen sind folgende prozentuale Verhältnisse des FAG 2016 maßgeblich:

Prozentualer Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im übertragenen Wirkungskreis FAG 2016 (nicht gerundet)				
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden
Übertragener Wirkungskreis	100 %	28,329692 %	42,150390 %	29,519919 %
§ 4 Auftragskostenpauschale	100 %	28,536835 %	41,042184 %	30,420981 %
§ 5 Abs. 1 Erstes Funktionalreformgesetz	Festbetrag			
§ 5 Abs. 2 Zweites Funktionalreformgesetz	Festbetrag			
§ 5 Abs. 3 Genehmigung Bebauungs- und Flächennutzungspläne	Festbetrag			

Da die Beträge nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz (siehe § 5) als konstante Werte in den Jahren 2017 bis 2021 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben festgelegt werden, kommen im Ergebnis bei der Verteilung der Auftragskostenpauschale auf die einzelnen kommunalen Gruppen die nachfolgenden, nicht gerundeten prozentualen Verhältnisse zur Anwendung:

Prozentualer Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im übertragenen Wirkungskreis FAG 2016 (nicht gerundet)				
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden
§ 4 Auftragskostenpauschale	100 %	28,536835 %	41,042184 %	30,420981 %

Um eine angemessene Verteilung insbesondere bei den kreisfreien Städten sowie den Einheits- und Verbandsgemeinden zu erzielen, wird auf eine Rundung der prozentualen Verhältnisse verzichtet. Um dennoch glatte Beträge analog dem Haushaltsplan des Landes zu erreichen, werden die Teilmengen der einzelnen kommunalen Gruppen entsprechend gerundet.

Danach ergeben sich für die einzelnen kommunalen Gruppen folgende Beträge:

- kreisfreie Städte 106.853.300 Euro
- Landkreise 153.678.400 Euro
- Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden: 113.908.300 Euro.

Die Teilmassen nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz (siehe § 5) werden als konstante Werte in den Jahren 2017 bis 2021 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben verteilt.

Bei der Erarbeitung des FAG wurde diskutiert, die Teilmassen „Auftragskostenpauschale“ und „Erstes und Zweites Funktionalreformgesetz“ zusammenzuführen und entsprechend den Regelungen zur Auftragskostenpauschale auf die einzelnen Kommunen zu verteilen. Die Kommunalen Spitzenverbände plädieren jedoch für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung, so dass von einer Änderung abgesehen wird.

Für die Aufteilung der in §§ 7 bis 11 aufgeführten Teilmassen im eigenen Wirkungskreis konnte eine Systematik der Verteilung der einzelnen Besonderen Ergänzungszuweisungen für die kreisfreien Städte und Landkreise konzipiert werden, die Vereinfachungen ermöglicht.

Bei der Bildung der einzelnen Teilmassen, aber auch bei der Verteilung zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen, werden die prozentualen Verhältnisse des FAG 2016 ohne Nachkommastellen gerundet und die Teilmassen der Besonderen Ergänzungszuweisungen großzügig geglättet.

Die Besondere Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (§ 8 FAG) wird für die Jahre 2017 bis 2021 zur Vereinfachung des FAG nicht mehr festgesetzt. Der dadurch freiwerdende Betrag fließt der Schlüsselzuweisungsmasse zu.

Bei den Besonderen Ergänzungszuweisungen zur Unterhaltung der Kreisstraßen in § 11 FAG wird diese Systematik auf Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände unterbrochen. Für die Berechnung der Teilmassen im FAG 2016 wurde eine Pauschale von rund 5.711 Euro je Kreisstraßenkilometer (5.400 Euro + Anstieg durch Fortschreibung) angewendet. Nunmehr wird je Kilometer eine Pauschale von 7.500 Euro zugrunde gelegt, mit der dem von den Kommunalen Spitzenverbänden geltend gemachten höheren Bedarf Rechnung getragen wird. Danach beträgt die Teilmasse 32.500.000 Euro.

Für die Besonderen Ergänzungszuweisungen ergeben sich somit folgende Teilmassen für die Jahre 2017 bis 2021:

- | | |
|--|------------------|
| • § 7 FAG: | 100.000.000 Euro |
| Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch | |
| • § 8 FAG: | 0 Euro |
| Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch | |
| • § 9 FAG: | 80.000.000 Euro |
| Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch | |
| • § 10 FAG | 25.000.000 Euro |
| Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung | |
| • § 11 FAG | 32.500.000 Euro |
| Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen | |

Für die Verteilung zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen werden folgende prozentuale Verhältnisse des FAG 2016 herangezogen:

Prozentualer Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im eigenen Wirkungskreis FAG 2016 (gerundet)			
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise
Eigener Wirkungskreis	100 %	30,00 %	35,00 %
§ 7 SGB II	100 %	32,00 %	68,00 %
§ 8 SGB XII			
§ 9 SGB VIII	100 %	34,00 %	66,00 %
§ 10 Schülerbeförderung	100 %	10,00 %	90,00 %
§ 11 Kreisstraßen	100 %	2,00 %	98,00 %

Für die Verteilung werden die gerundeten prozentualen Verhältnisse angewendet, die bei Berechnung der Bemessungsgrundlagen für die Kreisstraßen im FAG 2016 bei einer Pauschale von 7.500 Euro je Kilometer ergeben hätten.

Prozentualer Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im eigenen Wirkungskreis FAG 2016 (gerundet)			
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise
§ 11 Kreisstraßen	100 %	2,00 %	98,00 %

Unter Anwendung der dargestellten prozentualen Verhältnisse ergeben sich nachfolgende Verteilungen bei den Teilmassen der Besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7 bis 11.

Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im eigenen Wirkungskreis FAG 2016 (gerundet)			
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise
§ 7 SGB II	100.000.000	32.000.000	68.000.000
§ 8 SGB XII			
§ 9 SGB VIII	80.000.000	27.200.000	52.800.000
§ 10 Schülerbeförderung	25.000.000	2.500.000	22.500.000
§ 11 Kreisstraßen	32.500.000	650.000	31.850.000

Nach Abzug der einzelnen dargestellten Teilmassen verbleibt von der Finanzausgleichsmasse noch ein Betrag von 816.047.341 Euro. Diese Teilmasse wird den Kommunen als Schlüsselzuweisung gemäß § 12 zufließen.

Für die Verteilung zwischen den kommunalen Gruppen werden folgende prozentuale Verhältnisse des FAG 2016 zugrunde gelegt:

Prozentualer Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe an der jeweiligen Teilmasse im eigenen Wirkungskreis FAG 2016 (gerundet)				
Teilmasse	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	ka Gemeinden
§ 12 + § 4a + § 12a Schlüsselzuweisung	100 %	31,00 %	24,00 %	45,00 %
§ 12 Schlüsselzuweisung	100 %	31,00 %	24,00 %	45,00 %
§ 12a Sonderzuweisung	100 %	31,00 %	24,00 %	45,00 %
§ 4a Stärkung der Finanzkraft	100 %	30,00 %	22,00 %	49,00 %
<u>nachrichtlich:</u>				
Summe § 12 + § 4a Schlüsselzuweisung	100 %	31,00 %	24,00 %	45,00 %

Danach erhalten die einzelnen kommunalen Gruppen:

- kreisfreie Städte: 31 Prozent
- Landkreise: 24 Prozent
- kreisangehörige Gemeinden: 45 Prozent

der Schlüsselzuweisungsmasse.

Bei Anwendung dieser prozentualen Verhältnisse ergeben sich für die einzelnen kommunalen Gruppen folgende Teilmengen.

- kreisfreie Städte: 252.974.676 Euro
- Landkreise: 195.851.362 Euro
- kreisangehörige Gemeinden: 367.221.303 Euro.

Zu § 4 FAG

Eine Neufassung von § 4 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Die Höhe der einzelnen Teilmassen setzt die Vorgaben des Koalitionsvertrages um. Die Begründung zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen ist in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt.

§ 4 Absatz 2 Satz 1 wird durch die Einfügung des Wortes „jeweils“ präzisiert, weil die Verteilung der in Absatz 1 genannten Beträge jeweils nach der Einwohnerzahl innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe vorgenommen wird.

Zu § 4a FAG

§ 4a wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Aufnahmegesetzes und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 18. Dezember 2015 nachträglich eingefügt, um in den Jahren 2015 und 2016 besondere Zuweisungen zu verteilen. Mit Ablauf des Jahres 2016 ist die Bestimmung daher gegenstandslos geworden.

Zu § 5 FAG

Eine Neufassung von § 5 war erforderlich, um eine Festlegung für den neuen Geltungszeitraum zu treffen.

Die Streichung der Worte „unabhängig von ihrer Finanzkraft“ in Absatz 4 hat rein redaktionellen Charakter, da die Finanzkraft bei der Verteilung nach Einwohnerzahl und Fläche ohnehin nicht zum Tragen kommen.

Zu § 7 FAG

Eine Neufassung von § 7 Absatz 1 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Die Höhe der einzelnen Teilmassen setzt die Vorgaben des Koalitionsvertrages um. Die Begründung zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen ist in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt.

Zu § 8 FAG

Auf eine gesonderte Verteilung der Mittel für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches wird künftig verzichtet. Die Verteilung dieser Mittel nach einem eigenen Schlüssel gegenüber einer Verteilung als Schlüsselzuweisungen führt zu keiner derart großen Abweichung, dass dies die zusätzliche Verkomplizierung des Gesetzes rechtfertigen würde. Die Begründung zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen ist in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt.

Zu § 9 FAG

Eine Neufassung von § 9 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Die Höhe der einzelnen Teilmassen setzt die Vorgaben des Koalitionsvertrages um. Die Begründung zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen ist in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt. Die Neufassung von § 9 Absatz 2 Satz 1 dient allein der Präzisierung. Gleichzeitig wird die sprachliche Einheitlichkeit zu § 7 hergestellt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu § 10 FAG

Eine Neufassung von § 10 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Die Höhe der einzelnen Teilmassen setzt die Vorgaben des Koalitionsvertrages um. Die Begründung zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen ist in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt.

Die Neufassung von § 10 Absatz 2 Satz 1 dient allein der Präzisierung. Gleichzeitig wird zusammen mit der Änderung in Absatz 2 Satz 2 die sprachliche Einheitlichkeit zu § 7 hergestellt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Da die statistische Erhebung der Schülerzahlen nur einmal jährlich jeweils zu Beginn des Schuljahres sowohl bei den allgemein- als auch bei den berufsbildenden Schulen erfolgt, werden zur Präzisierung des Stichtages statt der Wörter „des jeweils vorvergangenen Jahres“ die Wörter „zu Beginn des jeweils vorvergangenen Schuljahres“ in § 10 Absatz 2 Satz 1 eingefügt.

Zu § 11 FAG

Eine Neufassung von § 11 war erforderlich, weil aufgrund der geänderten Finanzausgleichsmasse auch geänderte Teilmassen zu bilden sind. Erläuterungen zur Bestimmung der Teilmasse und deren Verteilung auf die kommunalen Gruppen sind in der Begründung zu § 3 zusammenhängend dargestellt.

Die Neuformulierung von Absatz 2 verdeutlicht, dass es nicht um einen absoluten Betrag pro Kilometer Kreisstraße geht, sondern um einen relativen Anteil an der für die Legislaturperiode fixen Summe. Die Neufassung von § 11 Absatz 2 Satz 1 dient allein der Präzisierung. Gleichzeitig wird die sprachliche Einheitlichkeit zu § 7 hergestellt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Um eine frühzeitige Auszahlung der Teilbeträge zu realisieren, werden die beiden bestehenden Zahlungstermine vom 10. April und 10. Oktober auf den 10. Februar und 10. August vorverlegt.

Zu § 12 FAG

§ 12 wird insgesamt neu gefasst und dabei klarer gegliedert. Der bisherige Absatz 2 enthielt die Regelungen zur Bemessung der Schlüsselzuweisungen für alle drei kommunalen Gruppen, wobei für die kreisangehörigen Gemeinden auch der bisherige Absatz 3 herangezogen werden musste. Die Bemessungsregelungen werden jetzt für jede kommunale Gruppe in eigenständigen Absätzen gefasst, was zu einer klareren Gliederung und Strukturierung des § 12 beiträgt. Außerdem wird die Bemessungsregelung für die kreisangehörigen Gemeinden vereinfacht.

Im Einzelnen:

Absatz 1 enthält jetzt nur noch die Angaben zur Höhe der Schlüsselzuweisungsmassen für die kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden, die das Land zur Erledigung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes bereitstellt. Satz 2 trifft dabei eine betragsmäßige Festsetzung, die sich aus der geänderten Finanzausgleichsmasse ergibt. Die Gültigkeitsdauer dieser Beträge ist in § 2 Absatz 1 Satz 2 festgelegt und umfasst den Zeitraum der Haushaltsjahre 2017 bis 2021.

Absatz 2 regelt die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte. Eine inhaltliche Änderung der Bemessung ist damit nicht verbunden. Bleibt die Steuerkraftmesszahl hinter der Bedarfsmesszahl zurück, erhalten die kreisfreien Städte einen Ausgleich in Höhe von 70 v. H. des Unterschiedsbetrages. Damit steht die endgültige Höhe der Schlüsselzuweisungen fest. Mit der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden wird auf § 14 und mit der Bedarfsmesszahl auf § 13 Bezug genommen.

Absatz 3 regelt die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise. Auch hier gibt es keine inhaltliche Änderung der Bemessung. Bleibt die Umlagekraftmesszahl hinter der Bedarfsmesszahl zurück, erhalten die Landkreise einen Ausgleich in Höhe von 90 v. H. des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisungen. Die Umlagekraftmesszahl der Landkreise ist in § 15 definiert.

Absatz 4 fasst die Regelungen für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden einschließlich des Umlageverfahrens zusammen. Gleichzeitig wird das Verfahren vereinfacht.

Das bisherige Verfahren zur Festlegung der Schlüsselzuweisungen war für die kreisangehörigen Gemeinden relativ kompliziert ausgestaltet:

- In einem ersten Schritt gab es einen Vorwegausgleich für besonders steuerschwache kreisangehörige Gemeinden. Lag deren Steuerkraft je Einwohner unter 80 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner, erfolgte eine Abmilderung dieser Steuerschwäche. Dazu wurde die Differenz der tatsächlichen Steuerkraft je Einwohner zu 80 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner zu 90 v. H. ausgeglichen. Dieser Vorabausgleich wurde auch als 90-von-80-Regelung bezeichnet (Schlüsselzuweisung A = SZ A).
- Im nächsten Schritt wurde zunächst die Schlüsselzuweisung B (SZ B) auf Basis der Schlüsselzuweisungsmasse für kreisangehörige Gemeinden abzüglich des für die Schlüsselzuweisung A benötigten Betrages ermittelt. Blieb die um die Schlüsselzuweisung A erhöhte Steuermesskraftzahl einer kreisangehörigen Gemeinde hinter der Bedarfsmesszahl zurück, wurde diese Differenz zu 70 v. H. ausgeglichen. Abundante Gemeinden erhielten demnach keine Schlüsselzuweisung B.
- Anschließend erfolgte innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden ein weiterer Ausgleich durch eine fiktive „Einzahlung“ in einen und eine fiktive „Auszahlung“ aus einem „Umlagetopf“. Hierzu wurde für alle kreisangehörigen Gemeinden eine Finanzkraftumlage (FKU) in Höhe von 10 v. H. der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen A und B errechnet. Die Finanzmasse für die Schlüsselzuweisung B wurde um die Umlagemasse erhöht und die Schlüsselzuweisung B neu berechnet (SZ B neu).
- Um die endgültige Höhe der Schlüsselzuweisung einer Gemeinde bestimmen zu können, wurde abschließend folgende Berechnung angestellt:

$$SZ A + SZ B + (SZ B \text{ neu} - SZ B) - FKU$$
- Eine echte Zahlung einer „negativen Schlüsselzuweisung“ mussten nur die wenigen besonders steuerstarken kreisangehörigen Gemeinden leisten, deren Umlagebelastung keine oder nur eine geringe Schlüsselzuweisung B neu gegenüberstand. Diese negative Schlüsselzuweisung kam unmittelbar im Rahmen des oben beschriebenen Verteilungsverfahrens allen kreisangehörigen Gemeinden zugute.

Dieses aufwendige Verfahren wird mit der Neuregelung vereinfacht und zugleich die Umverteilungswirkung zugunsten der steuerschwachen kreisangehörigen Gemeinden gestärkt. Im Ergebnis wird die Vorgabe des Koalitionsvertrages umgesetzt, nach

der die Finanzkraftumlage stärker den armen kreisangehörigen Gemeinden zugute kommen soll. Dies gelingt mit dem neuen Verfahren auch ohne einen Vorabausgleich bei den steuerschwachen Gemeinden, so dass die Schlüsselzuweisung A künftig entfällt.

Bei der Finanzkraftumlage bleibt die „Einzahlung in den Umlagepotpf“ unverändert. Für die abundanten Gemeinden kommt es zu keiner höheren Belastung. Um jedoch dem Missverständnis vorzubeugen, dass bei jeder kreisangehörigen Gemeinde ein tatsächlicher Geldfluss im Sinne einer Überweisung stattfindet, wird die Formulierung geändert und künftig von der Bildung einer Umlagemasse gesprochen. Wie bisher wird die Umlagemasse zur Schlüsselzuweisungsmasse hinzugerechnet. Geändert wird jedoch die Verteilung der damit verfügbaren Finanzmasse. Statt eines Ausgleichs zu 70 v. H. wird der Ausgleichssatz auf 90 v. H. angehoben. Hierdurch ergeben sich Verlagerungen bei der Verteilung zugunsten der besonders finanzschwachen und zulasten der finanzstärkeren, aber noch nicht abundanten kreisangehörigen Gemeinden. Um den kreisangehörigen Gemeinden, die von dem geänderten Umverteilungsmodus negativ betroffen sind, die Umstellung zu erleichtern, wird die Anpassung schrittweise vorgenommen. Im Jahr 2017 wird der Ausgleichsfaktor auf 80 v. H. angehoben und erst ab dem Jahr 2018 auf 90 v. H.

Zum besseren Vergleich mit dem bisherigen Verfahren werden nachfolgend die Arbeitsschritte zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen nach dem neuen Verfahren in gleicher Weise dargestellt:

- In einer Hilfsrechnung wird eine Rechengröße (analog der Schlüsselzuweisung) in Höhe von 70 v. H. des Wertes gebildet, um den die Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde hinter ihrer Bedarfsmesszahl zurückbleibt. Für abundante Gemeinden ergibt sich der Wert „Null“.
- Anschließend erfolgte eine „Einzahlung“ in den „Umlagepotpf“. Hierzu wird eine Umlagemasse gebildet in Höhe der Summe von 10 v. H. der Steuerkraftmesszahl und der zuvor ermittelten Rechengröße jeder kreisangehörigen Gemeinde. Die Schlüsselzuweisungsmasse insgesamt wird um die Umlagemasse insgesamt erhöht. Aus dieser höheren verfügbaren Finanzmasse ergibt sich auch eine geänderte Bedarfsmesszahl. Mit dieser neu berechneten Bedarfsmesszahl wird die Schlüsselzuweisung (SZ) mit einem Ausgleich von 80 v. H. (2017) bzw. 90 v. H. (ab 2018) berechnet.
- Die endgültige Höhe der Schlüsselzuweisung einer Gemeinde bestimmt sich damit folgendermaßen: $SZ - \text{Anteil Umlagemasse gemäß vorherigem Schritt}$
- Eine reale Einzahlung müssen hiernach nur die wenigen besonders steuerstarken kreisangehörigen Gemeinden leisten, deren Umlagebelastung keine oder nur eine geringere Schlüsselzuweisung gegenübersteht. Durch den höheren Ausgleichsfaktor profitieren in erster Linie die steuerschwächeren kreisangehörigen Gemeinden.

Das Landesverfassungsgericht hat sich bisher mit drei verschiedenen Regelungen zu einer interkommunalen Umlage zum Ausgleich der Unterschiede in der Finanzausstattung beschäftigt. Die entsprechenden Urteile haben die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine solche Regelung detailliert herausgearbeitet. Die damalige Finanzkraftumlage dient ebenso wie die jetzige der Umsetzung des Verfas-

sungsauftrages aus Artikel 88 Absatz 2 Verf. LSA, die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen auszugleichen. Außer Bayern und Saarland haben alle Flächenländer einen derartigen Umverteilungsmechanismus (vgl. Florian Boettcher: Finanzausgleichsumlagen – Theoretische Einordnung und praktische Ausgestaltung im Ländervergleich, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 64 Jg. 2014, S. 49-58). Der Gesetzentwurf stellt für die Wahrung der Finanzkraftreihenfolge konsequent auf den Gesamtansatz pro Einwohner ab. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 30. August 2016 ausdrücklich bestätigt, dass dies methodisch nicht zu beanstanden ist (VerfGH NRW 34/14, Rz. 50, 149).

Da die Höhe der Umlage an die Steuerkraft und nicht an das reale Steueraufkommen anknüpft, hätte eine Anhebung zugleich extrem niedrige Realsteuerhebesätze unattraktiv gemacht. Die Kommunalen Spitzenverbände sahen hierfür jedoch keine Notwendigkeit. Daher wurde auf eine Anhebung verzichtet.

Absatz 5 regelt die Befreiung von der Finanzkraftumlage. Eine abundante kreisangehörige Gemeinde ist im Jahr der Erzielung der hohen Einnahmen verpflichtet, aus diesen Einnahmen eine Rückstellung für die spätere Entrichtung der Umlage zu bilden. Zudem ist sie verpflichtet, Liquiditätsvorsorge für die spätere Auszahlung zu treffen. Im Jahr der Zahlung handelt es sich um einen bilanziell neutralen Vorgang, da die Zahlung der Umlage durch die Auflösung der Rückstellung kompensiert wird. Dies führt dazu, dass z. B. ein plötzlicher Einbruch der Gewerbesteuer nach dem Jahr mit den hohen Einnahmen in der Regel kein Grund für eine Befreiung von der Finanzkraftumlage sein kann.

Bei der Einführung der Finanzkraftumlage mit dem Gesetz zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18. Dezember 2012 (GVBl. LSA S. 641) war es den Kommunen nicht von vornherein möglich, für einen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes liegenden Zeitraum der hohen Steuereinnahmen Rückstellungen für die in den Jahren 2013 und 2014 zu zahlenden Umlagen zu bilden. Es lag somit eine tatbestandliche Rückanknüpfung bzw. unechte Rückwirkung vor, die eine Befreiungsmöglichkeit notwendig machte, um eine Verhältnismäßigkeit der Belastung sicherstellen zu können. Ab dem Jahr 2015 sind allerdings kaum noch Fallkonstellationen denkbar, unter denen eine Befreiung in Betracht kommt. Dennoch wird an der gesetzlichen Regelung zur Befreiungsmöglichkeit festgehalten. Da jedoch etliche der eingehenden Befreiungsanträge die Voraussetzungen verkennen, wurde in Satz 2 ein ausdrücklicher Verweis auf die Regelungen zum Ausgleichsstock eingefügt. § 17 Absatz 3 Satz 1 ist von der Verweisung ausgenommen, denn anders als eine Zuweisung nach § 17 kann eine Befreiung von der Finanzkraftumlage nicht an fehlenden Haushaltsmitteln scheitern. Wenn nach Satz 1 eine Zuweisung aus dem Ausgleichsstock gezahlt werden müsste, also insoweit eine Ermessensreduzierung vorläge, ist die Befreiung zu gewähren. Insoweit sind Ermessenserwägungen nur bei der Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen anzustellen und nicht erneut auf Rechtsfolgende.

Absatz 6 regelt die Auszahlungstermine, die insoweit unverändert bleiben.

Zu § 12a FAG

§ 12a wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 14. September 2016 (GVBl. S. 232) nachträglich eingefügt, um im Jahr 2016

zusätzliche Mittel in Höhe von 80 Mio. Euro an die Kommunen in Form von Sonderzuweisungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft zu verteilen. Mit Ablauf des Jahres 2016 ist die Bestimmung erfüllt und deshalb aufzuheben.

Zu § 13 Absatz 3 FAG

§ 13 Absatz 3 wird mit der Änderung präzisiert, weil nicht nur eine Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen zu verteilen ist. Vielmehr handelt es sich um separate Schlüsselzuweisungsmassen für die jeweiligen kommunalen Gruppen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden. Bei der Berechnung nach § 12 Absatz 4 ist die Bedarfsmesszahl zweimal zu ermitteln. Der erste Fall ist die Berechnung auf Basis der Schlüsselzuweisung gem. § 12 Absatz 1. Die zweite Berechnung erfolgt für die erhöhte Masse aus Schlüsselzuweisung und der „Einzahlung in den Umlagetopf“, die bei § 12 Absatz 4 näher beschrieben ist.

Zu § 14 Absatz 3 FAG

Die Steuerkraftzahlen bei den Realsteuern wurden bisher anhand des Durchschnitts der gewogenen Hebesätze ermittelt. Sie waren damit variabel und veränderten sich von Jahr zu Jahr aufgrund der Entwicklung der jeweiligen Steueraufkommen und der gemeindlichen Realsteuerhebesätze. § 14 Absatz 3 sieht nunmehr fixe Hebesätze vor.

Durch die Anwendung von fiktiven Steuerhebesätzen wird die Steuerkraft einer Gemeinde normiert. Damit wird verhindert, dass sich Gemeinden das Steueraufkommen, auf das sie durch niedrige Hebesätze verzichten, zulasten der anderen Gemeinden aus dem Finanzausgleich ersetzen lassen und sich dadurch einen nicht gerechtfertigten Standortvorteil verschaffen.

Mit der Umstellung auf fixe Hebesätze wird erreicht, dass die Kommunen Planungssicherheit gewinnen. Bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug führen die fixen Hebesätze zu mehr Rechtssicherheit und Haushaltsklarheit, z. B. bei der Abschätzung der Höhe der zu bildenden Rückstellungen. Nach Abwägung der Auswirkungen und wegen des örtlichen Bezugs wurden als fixe Hebesätze die geglätteten gewogenen Durchschnittshebesätze von Sachsen-Anhalt aus dem Realsteuervergleich 2014 (siehe nachfolgende Tabelle) gewählt.

durchschnittliche Hebesätze kreisangehörige Gemeinden

Realsteuervergleich 2014	Sachsen-Anhalt		Ø Flächenländer Bund	Ø Flächenländer Ost	Sachsen
	Ist	fix			
Grundsteuer A	312	320	321	297	307
Grundsteuer B	374	380	387	389	416
Gewerbsteuer	346	350	365	348	395

durchschnittliche Hebesätze kreisfreie Städte

Realsteuervergleich 2014	Sachsen-Anhalt		Ø Flächenländer Bund	Ø Flächenländer Ost	Sachsen
	Ist	fix			
Grundsteuer A	250	250	305	304	326
Grundsteuer B	491	490	508	555	631
Gewerbsteuer	450	450	447	449	455

Von einem Abstellen auf den Bundesdurchschnitt oder den Durchschnitt der Flächenländer Ost wurde Abstand genommen, da insbesondere letztere stark von den Hebesätzen in Sachsen, bei denen die Grundsteuer B deutlich über den Durchschnittswerten liegt, beeinflusst wird. Die Aufrundung auf volle zehn Prozentpunkte ist angesichts der mit der Gesetzesänderung verbundenen Geltungsdauer des Gesetzes von fünf Jahren gerechtfertigt, weil damit die zu erwartende Entwicklung der gewogenen Durchschnittshebesätze zum Teil abgebildet wird. Die Veränderungen sind moderat und trotzdem zielführend.

Des weiteren wurde bei § 14 Absatz 3 Nummer 2 eine rein redaktionelle Anpassung vorgenommen. Die gesetzliche Bestimmung ist aus Sicht der Kommunen formuliert, die die Gewerbesteuerumlage nicht erheben, sondern abführen. Daher wird statt von einer „erhobenen“ nunmehr von einer „abgeführten“ Gewerbesteuerumlage gesprochen.

Zu § 16 Absatz 2 FAG

Absatz 2 wurde neu eingefügt. Er sorgt dafür, dass der Aufstockungsbetrag in Höhe von 20 Mio. Euro in 2017 in die Bereiche gelenkt wird, in denen aus Sicht der Landesregierung kommunale Investitionen besonders vordringlich sind. Ab 2018 erhöht sich dieser Betrag auf jährlich 25 Mio. Euro.

Zu § 17 Absatz 1 FAG

Absatz 1 erhält einen neuen, zusätzlichen Satz 1 über die Höhe der für den Ausgleichsstock bereitgestellten Mittel, um zu einer einheitlichen sprachlichen Regelung des FAG zu kommen.

Der geltende Runderlass zu § 17 FAG unterscheidet grundsätzlich zwischen Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen. Ergänzend werden daher in § 17 Absatz 2 Satz 2 nach den Wort „Bedarfszuweisungen“ die Worte „und Liquiditätshilfen“ eingefügt.

Zu § 19 Absatz 2 FAG

Die Umlagegrundlage für die Kreisumlage wird entsprechend der Koalitionsvereinbarung auf die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vergangenen Jahres anstelle des laufenden Jahres umgestellt. Damit verbunden ist eine einmalige „Doppelbelastung“ der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016. Da das Land

an der Kreisumlageerhebung nicht beteiligt ist, hat dies allein Auswirkungen zwischen einem Landkreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden. Eine Übergangsregelung für ggf. negativ betroffene Gemeinden ist aus dem bestehenden System des Finanzausgleichs heraus nicht möglich. Da es sich um einen einmaligen Effekt im Umstellungsjahr handelt, der zudem auf den Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände zurückzuführen ist, erscheint eine solche auch entbehrlich. Etwaige Härten hat der Landkreis im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion abzumildern.

Zu § 23 FAG

Die Streichung der bisherigen Sätze 2 und 3 ist rein redaktioneller Natur. Sie waren überflüssig, da sich ihr Inhalt bereits durch die Anordnung einer entsprechenden Anwendung von § 19 Absatz 3 ergibt.

Die Veränderung des Bezugsjahres für die Zahlung der Kreisumlage gilt kraft Verweisung auch für die Verbandsgemeindeumlage. Insoweit gilt die Begründung zu Nummer 19 sinngemäß für die Verbandsgemeindeumlage.

Zu § 25 FAG

Für die Ermittlung der Einwohnerzahlen sind zukünftig die Zahlen des Zensusergebnisses maßgeblich. Da dies die einzigen künftig noch zur Verfügung stehenden Einwohnerzahlen sind, gibt es zu einer Umstellung keine Alternative.

II. Zu § 2 des Änderungsgesetzes

Die Regelung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2017.