



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Herrn Minister
André Schröder MdL
Ministerium der Finanzen
des Landes Sachsen-Anhalt
Editharing 40
39108 Magdeburg

Anlage zu TOP 3

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3

✉ Postfach 4009
39015 Magdeburg
☎ 0391/ 5924-300
Fax: 0391/ 5924-444
post@sgsa.info

Landkreistag

Albrechtstraße 7
✉ Postfach 3663
39011 Magdeburg
☎ 0391/ 56531-0
Fax: 0391/ 56531-90
verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Website

<http://www.kommunales-st.de>

Magdeburg, 17. Oktober 2016

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Ihr Schreiben vom 19. September 2016 - 27 -

Sehr geehrter Herr Minister Schröder,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o. g. FAG-Änderungsgesetzes und die Gelegenheit, hierzu Stellung nehmen zu können.

Für die Abstimmung in unseren Gremien war es hilfreich, bereits im Vorfeld über die geplanten Änderungen in der Finanzstrukturkommission ausführlich informiert worden zu sein. Auch hierfür danken wir Ihnen sehr herzlich.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt 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 wird. Ebenso hält sich die Aufteilung dieses Gesamtbetrages auf die einzelnen Teilmassen und kommunalen Gruppen eng am Koalitionsvertrag, dessen finanzpolitische Vorgaben wir bereits im Frühjahr begrüßt haben.

Nachdem bereits mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes eine erste Bereinigung systemischer Fehler (sog. „Benchmark“, gekürzter Tilgungsanteil, angerechnete Bundesentlastung) erfolgt ist, berücksichtigt der vorliegende Gesetzentwurf mit der Rückkehr zur Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach dem Ist der letzten Jahre einen weiteren wesentlichen Kritikpunkt an der bisherigen Bedarfsermittlung.

Es fällt uns daher leicht, dem vorliegenden Gesetzentwurf dem Grunde nach zuzustimmen.

Die Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich der letzten Jahre haben dazu geführt, 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 bezieht sich lediglich auf die Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich und bildet daher die schwierige Finanzsituation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nicht vollständig ab.

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

Nach der zwischen uns abgestimmten Konsultationsvereinbarung besteht jedenfalls Einigkeit, dass das Konnexitätsprinzip nach Artikel 87 Abs. 3 der Landesverfassung neben den kommunalen Finanzausgleich tritt und damit der Mehrbelastungsausgleich für neue oder geänderte Aufgaben nicht dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden darf. Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf die im Koalitionsvertrag vorgesehene Weiterentwicklung des Konnexitätsprinzips der Landesverfassung in Richtung einer strikten Konnexität ist daher richtig und muss zeitnah umgesetzt werden.

Zu einzelnen Vorschriften geben wir die folgenden Hinweise bzw. Änderungsvorschläge:

§ 1 Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise

Die Koalitionsparteien gehen richtigerweise davon aus, dass das bisherige Finanzausgleichssystem mit der vollständigen Gegenrechnung aller gemeindlichen Steuereinnahmen und der allgemeinen Kommunalentlastungen des Bundes nicht fortgeführt werden darf. Insofern ist der für die Finanzausgleichsmasse in § 1 Abs. 2 vorgesehene Mindestsatz von 18 v. H. 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 entspricht. Mit Blick auf die Steuerschätzung bis 2020 müsste der Mindestsatz bei 23 v. H. liegen.

Auch schlagen wir vor, im Gesetz selbst die Finanzstrukturkommission zu benennen. Als Beratungsgremium in allen finanzrelevanten Fragen mit kommunalem Bezug übernimmt Sie zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden eine wichtige Funktion. Dies sollte im Finanzausgleichsgesetz nicht unerwähnt bleiben. Hierzu könnte in Abs. 2 folgender Satz 3 ergänzt werden:

„Umfang und Ergebnis der Überprüfung werden zuvor in der Finanzstrukturkommission zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.“

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

Wie bereits in der Finanzstrukturkommission erklärt, halten wir an der Ausweisung des Mehrbelastungsausgleichs für die Aufgaben nach beiden Funktionalreformgesetzen fest und sprechen uns gegen eine Überführung dieses Betrages in die Auftragskostenpauschale aus.

Der den Landkreisen und kreisfreien Städten zustehende Mehrbelastungsausgleich wird im Übrigen in dem Gesetzentwurf in einer Summe ausgewiesen. Da der Betrag zu 90 % nach Einwohnern und zu 10 % nach der Fläche verteilt wird, kommt es hierbei gegenüber der bisher getrennten Ausweisung zu einer kleineren Verschiebung in der Binnenverteilung, die uns unnötig erscheint. Insofern bitten wir, zu der bisherigen Rechtslage zurückzukehren.

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

Nach dem Gesetzentwurf wird künftig aus Vereinfachungsgründen auf eine gesonderte Verteilung der Mittel nach dem SGB XII verzichtet. Die Landkreise halten diese Entscheidung für vertretbar. Die Landeshauptstadt Magdeburg lehnt 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.

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

Im Gesetzestext des neu gefassten Abs. 2 Satz muss es richtigerweise heißen „des vorvergangenen Jahres“.

§ 10 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung

Die Änderung des Gesetzes könnte dazu genutzt werden, um in Abs. 2 den Stichtag genauer zu fassen. Die Festlegung „des jeweils vorvergangenen Schuljahres“ lässt zumindest offen, ob es sich um den Beginn des Schuljahres oder nach § 25 FAG um den 31. Dezember handelt.

§ 11 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen

Eine intakte Straßeninfrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung, um den ländlichen Raum als attraktiven Wohn- und Arbeitsort weiterzuentwickeln. Wir begrüßen daher die Anhebung dieser besonderen Ergänzungszuweisungen auf der Grundlage von 7.500 Euro je Kilometer Kreisstraße.

Bislang erfolgt die Auszahlung in Raten zum 10. April und zum 10. Oktober eines jeden Jahres. Da im 1. Quartal neben den laufenden Personal- und Sachkosten jeweils auch die Kosten für den Winterdienst anfallen, bitten wir, 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.

§ 12 Schlüsselzuweisungen

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

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

§ 14 Steuerkraftmesszahl für Gemeinden

Der Umstellung auf fixe Hebesätze, die für die nächsten fünf Jahr festgeschrieben werden, stimmen wir zu.

§ 16 Investitionspauschale

Angesichts der überaus schwierigen Finanzsituation konnten die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt in den letzten Jahren nur die Investitionen realisieren, für die es Fördermittel vom Bund oder Land gegeben hat. Der tatsächliche Investitionsbedarf lag wesentlich höher und war durch die Genehmigungspraxis der Kommunalaufsicht nur sehr bedingt realisierbar.

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

Vor diesem Hintergrund wäre es 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 Abs. 2 vorgesehene Zweckbindung von jährlich 25 Mio. Euro für Investitionen in Sportstätten, Brandschutz und kommunale Krankenhäuser weicht von den allgemeinen Grundsätzen des kommunalen Finanzausgleichs ab, weil diese Mittel in ein Antragsverfahren bei den jeweiligen Fachressorts überführt werden.

Wir bedauern, dass sich das Land auf Grund seiner eigenen schwierigen Finanzlage hierzu gezwungen sieht. Sollte an der Regelung festgehalten werden müssen, bitten wir dieses besondere Verfahren in der Gesetzesbegründung als kommunalen Bei-

trag für eine gegenseitige Finanzpartnerschaft mit dem Land herauszustellen. Gleichzeitig sind allerdings die folgenden drei Punkte sicherzustellen:

- Der zweckgebundene Betrag von 25 Mio. Euro darf 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 bedarf einer konkreten Aufteilung auf die beiden Aufgabenbereiche.

Daneben erwarten wir uns 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 wir mit Blick auf die kommunalen Haushaltsplanungen 2017 möglichst kurzfristig auf entsprechende Entscheidungen des Innenministeriums.

Der Städte- und Gemeindebund hat in einer Umfrage bei den 18 Verbandsgemeinden im Ergebnis erfahren, dass die überwiegende Zahl der Verbandsgemeinden eine Übertragung der Investitionspauschale auf die Verbandsgemeinden nicht befürwortet, sich vielmehr für die Beibehaltung der bisherigen Lösung, die Pauschale an die verbandsangehörigen Gemeinden zu leisten, ausspricht. Hierfür werden im Wesentlichen zwei Gründe angeführt:

- Die Mehrzahl der Verbandsgemeinden hat in einer Satzung nach § 16 Abs. 3 FAG die Verteilung der Investitionspauschale zwischen den Mitgliedsgemeinden und den Verbandsgemeinden selbst geregelt. Ein solcher Beschluss entspricht der kommunalen Selbstverwaltung und sollte deshalb respektiert werden.
- Für die verbandsangehörigen Gemeinden ist die Investitionspauschale praktisch die einzige Einnahmequelle für eigene Investitionen. Viele investive Mittel sind 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 sprechen wir uns daher für die Beibehaltung der bisherigen Regelung, also die Zahlung der Investitionspauschale an die Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, aus.

§ 17 Ausgleichsstock

Der geltende Runderlass zu § 17 FAG unterscheidet zwischen Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen. Insofern wäre zu prüfen, ob auch die „Liquiditätshilfen“ im Gesetz Erwähnung finden sollten.

Die regelmäßige Information über den Einsatz der Mittel aus dem Ausgleichsstock ist in der neu gefassten Konsultationsvereinbarung aufgenommen. Insofern bedarf es hierzu aus unserer Sicht keiner gesetzlichen Festlegung im FAG.

§ 19 Kreisumlage

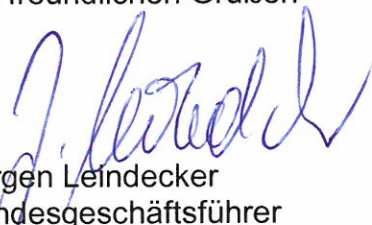
Wir begrüßen, dass im Interesse der Planungssicherheit sowohl für die kreisangehörigen Gemeinden als auch für die Landkreise künftig die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 des vergangenen und nicht mehr des aktuellen Jahres maßgeblich sein sollen.

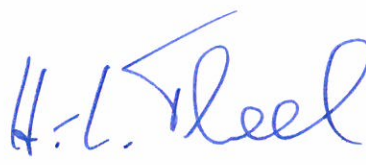
Die in der Gesetzesbegründung genannte einmalige „Doppelbelastung“ der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 dürfte allerdings für die kreisangehörigen Gemeinden weniger belastend sein als die noch geltende Rechtslage. Sollte die bestehende Vorschrift unverändert bestehen bleiben, würde die Kreisumlage auf den wesentlich höheren Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in 2017 berechnet werden.

Mit der Änderung erfolgt 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 sind. Die Gesetzesbegründung sollte daher im Zuge der geplanten Änderung eher eine „Entlastung“ herausstellen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn unsere Hinweise Berücksichtigung finden könnten und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


 Jürgen Leindecker
 Landesgeschäftsführer
 Städte- und Gemeindebund
 Sachsen-Anhalt


 Heinz-Lothar Theel
 Geschäftsführendes
 Präsidialmitglied
 Landkreistag Sachsen-Anhalt