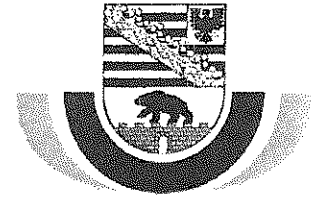




Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Frau Ausschussvorsitzende
Dr. Angelika Klein
Ausschuss für Finanzen
des Landtages von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6 - 9

39104 Magdeburg

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

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

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

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

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

Magdeburg, 3. November 2011

Anhörung am 3. November 2011 zum

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes;
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 6/448
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Gesetzes über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt;
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE - Drs. 6/441

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Dr. Klein,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes Stellung nehmen zu können.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes der Landesregierung (Drs. 6/448 vom 28. September 2011)

I. Vorbemerkung

Die kommunalen Spitzenverbände halten einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich unter Heranziehung einer dynamischen Bedarfsermittlung grundsätzlich für richtig. Voraussetzung ist jedoch, dass der für die kommunale Aufgabenerledigung erforderliche Finanzbedarf objektiv und umfassend ermittelt wird.

Die Landesregierung hat die kommunalen Spitzenverbände zu dem Gesetzentwurf angehört und punktuell Änderungen vorgenommen. Dies nehmen wir ausdrücklich zur Kenntnis.

Unseren grundsätzlichen Bedenken und Hinweisen ist die Landesregierung jedoch nicht gefolgt, so dass wir den vorliegenden Gesetzentwurf – wie bereits den in die Anhörung gegebenen Entwurf vom 2. August 2011 – ablehnen müssen.

Hierfür sind insbesondere folgende Gründe maßgeblich:

1. Bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2012 sind die Ausgaben der Kommunen nicht vollständig erfasst und gleichzeitig die Einnahmen der Kommunen zu hoch angerechnet worden. Beispielsweise
 - blieben die bestehenden Fehlbeträge aus Vorjahren bei der Berechnung des Finanzbedarfs für die Kommunen unberücksichtigt, obwohl die gesetzliche Verpflichtung zum Abbau innerhalb von 5, spätestens aber von 10 Jahren besteht,
 - wurden Einnahmen aus Steuern und Kreisumlage, Bedarfszuweisungen sowie Zuführungen vom Vermögenshaushalt den Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung gegengerechnet, obwohl sie allein der Haushaltskonsolidierung dienten und damit für die Aufgaben selbst gar nicht zur Verfügung standen.

Die Finanzausgleichsmasse ist damit in Teilen systemwidrig ermittelt und im Ergebnis deutlich zu niedrig bemessen.

2. Als Übergangslösung auf dem Weg zu einem „echten“ aufgabenbezogenen Finanzausgleich müsste sich der Gesetzentwurf in seiner inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung eng am kommunalen Finanzausgleich für 2011 orientieren. Tatsächlich liegt aber die Finanzausgleichsmasse mit 1.521,5 Mio. Euro (§ 2 FAG) noch einmal 69 Mio. Euro unter der des Jahres 2011, die anhand der landesweiten Finanzsituation der Kommunen als bei weitem nicht auskömmlich angesehen werden kann.
3. Die besonderen Ergänzungszuweisungen des Landes für die sozialen Pflichtaufgaben nach SGB II, SGB VIII und SGB XII (§§ 7, 8 und 11 FAG) werden durch eine überhöhte Anrechnung von Steuern und Kreisumlage um rd. 73 Mio. Euro gegenüber 2011 gekürzt, obwohl die Ausgaben konstant hoch sind.

4. Obwohl das Land in der Finanzministerkonferenz der Länder der Kürzung bei den SGB II-SoBEZ (§ 7 FAG) zugestimmt hat, fehlt es bisher an einer konnexitätsgerechten Ausgleichsregelung für diese Mindereinnahmen in Höhe von 45 Mio. Euro ab 2012. Der Ausgleichsbetrag muss in voller Höhe für den Rechtskreis des SGB II zur Verfügung gestellt und darf nicht mit möglichen Einsparungen bei anderen Gesetzgebungsverfahren des Bundes verrechnet werden.
5. Der Rückgang der teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen soll weiterhin bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 2 FAG). Dies führt ab dem Jahr 2014 zu einer unvertretbaren Einschränkung der Investitionstätigkeit der Gemeinden, Städte und Landkreise, wenn die Investitionspauschale - wie in der Finanzplanung der Landesregierung vorgesehen - Zug um Zug auf einen Sockelbetrag von nur noch 50 Mio. Euro abgeschmolzen wird.

II. Zu dem Gesetzentwurf (Drs. 6/448) im Einzelnen

Artikel 1 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

§ 2 - Finanzausgleichsmasse

§ 2 Abs. 1

§ 2 Abs. 1 FAG bestimmt die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2012 auf 1.521.473.786 Euro und für das Jahr 2013 auf 1.539.477.458 Euro.

Gegenüber dem Regierungsentwurf (Stand: 2. August 2011) erhöht sich die Finanzausgleichsmasse für 2012 um 26 Mio. Euro. Maßgeblich hierfür ist die Rücknahme der zunächst vorgesehenen Absenkung der Investitionspauschale. Daneben soll der noch ausstehende Restbetrag aus der Überzahlung des Jahres 2009 auf 2012 und 2013 aufgeteilt werden. Beide Maßnahmen zielen aus Sicht der Kommunen in die richtige Richtung, sind aber nicht ausreichend.

Abzüglich der antragsgebundenen Mittel aus dem Ausgleichsstock (§ 3 Nr. 1 FAG) in Höhe von 40 Mio. Euro sowie dem in der Landtagsdrucksache wieder vorgesehenen Vorwegabzug von der Investitionspauschale in Höhe von 10 Mio. Euro zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen bei der Erbringung des Eigenanteils für nach § 3 Absatz 1 Entflechtungsgesetz geförderte Straßenbauprojekte beträgt die frei verfügbare Finanzausgleichsmasse nach dem vorliegenden Gesetzentwurf

- 1.434,8 Mio. Euro im Jahr 2012 und
- 1.452,8 Mio. Euro im Jahr 2013.

Angesichts weiterer Änderungen, wie

- der ersatzlosen Streichungen beim Härtefallausgleich für kreisangehörige Gemeinden (1,157 Mio. Euro) und der Aufstockung für Grundzentren (11 Mio. Euro) sowie
- dem Wegfall der Überführung von Leistungen aus dem Ausgleichsstock in die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (39,5 Mio. Euro)

fehlen den Kommunen in 2012 gegenüber den FAG-Zahlungen in 2011 (lt. Festsetzungsbescheid des Statistischen Landesamtes) insgesamt **88,6 Mio. Euro** an frei verfügbaren Mitteln für die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises. Von dieser Kürzung entfallen allein 73 Mio. Euro auf die besonderen Ergänzungszuweisungen der Landkreise und kreisfreien Städte nach SGB II, SGB VIII und SGB XII. Gerade letzteres gibt allen Anlass, die Berechnungsmethode in Frage zu stellen.

Zusätzlich stehen aus den SGB II-SoBEZ ab 2012 rd. 45 Mio. Euro weniger zur Verfügung, so dass sich insgesamt eine Kürzung von **133,6 Mio. Euro (Anlage 1)**, hiervon **118 Mio. Euro (Anlage 2)** für die sozialen Pflichtaufgaben, ergibt. Das ist für die kommunale Ebene aus eigener Kraft nicht konsolidierbar. Wir betrachten deshalb die angemessene Finanzausstattung der Kommunen im Jahr 2012 als nicht mehr gewährleistet.

Haushaltskonsolidierung muss sich lohnen

Der gravierendste Fehler ist die undifferenzierte Gegenrechnung der eigenen Einnahmen vor allem aus **Steuern und Kreisumlage** bei den Ausgaben für die laufenden Aufgaben, obwohl sie teilweise allein der Haushaltskonsolidierung dienen.

Angesichts der erheblichen Fehlbeträge aus früheren Jahren sind die Kommunen bei ihrer Haushaltsaufstellung von den Kommunalaufsichten aufgefordert, die eigene Einnahmesituation mit dem Ziel eines perspektivischen Haushaltsausgleichs zu stärken. Dies hat bei den Städten und Gemeinden zur Anhebung der Hebesätze bei den Realsteuern und bei den Landkreisen zu einer Anpassung der Kreisumlagehebesätze geführt. Das beiliegende Diagramm (**Anlage 3**) zeigt beispielhaft für die Landkreise die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die Kassenkredite:

Die erhöhten Kreisumlageeinnahmen haben deutlich zur Absenkung der Kassenkredite geführt.

Die erzielten Mehreinnahmen sind also konkret dazu eingesetzt worden, die bestehenden Fehlbeträge innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Konsolidierungszeitraums abzubauen. Sie standen für die Aufgabenerfüllung in den Einzelplänen 0 bis 8 tatsächlich nicht zur Verfügung. Beispielhaft verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Ermittlung der besonderen Ergänzungszuweisungen für die SGB II-Aufgaben in § 7.

Dies gilt auch für die bedarfsmindernd berücksichtigten rd. 65 Mio. Euro an Einnahmen aus der Gruppierung 28 - **Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt** - die sich zu Konsolidierungszwecken z. B. aus der Entnahme aus der Rücklage, den Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens (§ 22 Abs. 3, 4 GemHVO) und/oder aus dem abweichenden Einsatz der Investitionshilfen (§ 16 Abs. 1 S. 4 FAG) speist.

Wenn die Landesregierung in der Gesetzesbegründung (S. 17) darauf verweist, dass bei einer Berücksichtigung des Vermögenshaushalts u.a. die Veräußerung des Vermögens das Bild des tatsächlichen Finanzbedarfs der Kommunen erheblich verzerren würde, muss die Frage gestellt werden, warum dies für die Zuführungen vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt, die u. a. aus der Vermögensveräuße-

rung entstammen, nicht auch gelten soll. Würden die Kommunen ihre Kassenkreditbestände ad hoc durch umfangreiche Vermögensveräußerungen zurückführen, würde dies nach der derzeitigen Vorgehensweise der Bedarfsermittlung eine drastische Reduzierung der FAG-Masse zur Folge haben. Hierauf hat auch der Landesrechnungshof hingewiesen.

Zudem wurden die Kommunen teilweise durch kommunalaufsichtsrechtliche Anweisungen dazu angehalten, die Einnahmesituation im Einzelplan 8 (**Wirtschaftliche Unternehmen**) zu Konsolidierungszwecken zu verbessern. Exemplarisch sei hier auf den enormen Anstieg der direkten Einnahmen um rd. 36,1 Mio. Euro in den Abschnitten 87 und 88 bei den kreisfreien Städten im Vergleich der Bedarfsermittlungen für das FAG 2010/2011 (Durchschnitt der Jahre 2005 - 2007) und das FAG 2012/2013 (Durchschnitt der Jahre 2008 - 2010) verwiesen.

Der Hinweis der Landesregierung in der Gesetzesbegründung (S. 21/22), wonach „auch im Recht des kommunalen Finanzausgleichs der Grundsatz der Periodengerechtigkeit zu berücksichtigen“ sei, darf nicht nur bei der Betrachtung der Fehlbeträge aus Vorjahren gelten, sondern muss auch für die Einnahmen Anwendung finden, die zur Reduzierung der Fehlbeträge eingesetzt wurden. Wenn die zum Fehlbetragsausgleich verwandten Einnahmen bedarfsmindernd auf die Finanzausgleichsmasse angerechnet werden, können die Fehlbeträge der Vorjahre dauerhaft nicht ausgeglichen werden.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang für uns auch, dass den Gemeinden, Städten und Landkreisen durch diese Berechnungsmethode jeder **Anreiz zur Haushaltskonsolidierung** genommen wird. Wir erwarten daher eine differenziertere Betrachtung der Einnahmen bzw. eine Einrechnung der Fehlbeträge aus Vorjahren in die Berechnung des Finanzbedarfs der Kommunen. Hierfür haben wir unter § 7 einen Vorschlag vorgelegt.

Im Übrigen wurde bei der Berechnung des angemessenen Finanzbedarfs auf die bereits für die Jahre 2010 und 2011 verwendete Systematik zurückgegriffen, die von den kommunalen Spitzenverbänden von Anfang an in wichtigen Teilbereichen abgelehnt wurde. Einzelne, bereits bei der Gesetzgebung zum FAG 2010/2011 vorgetragene Systemfehler bei der Bedarfsermittlung führen zu einer erheblichen Unterdeckung bei den Kommunen. Dies sind insbesondere

- die fehlerhafte Berücksichtigung von Bedarfszuweisungen als Regelfinanzierungsinstrument,
- die nicht aufgabenbezogene und damit systemfremde Verrechnung aus dem FAG-Jahr 2009,
- die Nichtberücksichtigung der Krankenhausumlage als Pflichtaufgabe gemäß § 2 Abs. 2 KHG LSA,
- die nicht vorgenommene Beseitigung der statistischen Verzerrung vor allem bei der bedarfsmindernden Berücksichtigung aller Gewerbesteuererinnahmen,
- die Nichtberücksichtigung der kostenrechnenden Einrichtungen in den Bereichen Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallentsorgung und
- die mangelhafte Berücksichtigung des Investitionsverhaltens der Kommunen durch die ausschließliche Betrachtung des Schuldendienstes und der kreditfinanzierten Investitionen.

Die bedarfsmindernde Berücksichtigung der Gewerbesteuereinnahmen aller Gemeinden führt - wie schon in den Jahren 2010 und 2011 - zu einer deutlichen Überzeichnung der für alle Gemeinden zugrunde gelegten Einnahmen und damit zu einer Bedarfsreduzierung für alle Städte und Gemeinden. Dies trifft natürlich gerade die Kommunen, die über derartig hohe Einnahmen gar nicht verfügen. Entsprechendes gilt mittelbar über die Kreisumlage auch für die Landkreise.

Dieses Problem hat sich durch die Gemeindegebietsreform vom Grundsatz her nicht verändert. So verweist das Statistische Landesamt mit Pressemitteilung vom 5. September 2011 darauf, dass auch nach der Gebietsreform eine Ungleichverteilung des Gewerbesteueraufkommens im Land festzustellen ist, wenngleich durch die größeren Gebilde in abgeschwächter Form. Auf ein Zehntel der Gemeinden (mit jeweils mehr als 3 Mio. Euro) konzentriert sich rd. 65 Prozent des gesamten Gewerbesteueraufkommens.

Unabhängig von der ausstehenden Entscheidung der Verfassungsbeschwerde ist die Berücksichtigung der bereits für das FAG 2010/2011 vorgetragenen und auch für die FAG-Jahre 2012 und 2013 relevanten Korrekturfaktoren bei der Bedarfsermittlung dringend erforderlich.

Mit Blick auf die Anrechnung der Einnahmen ist im Übrigen auf folgende Besonderheit hinzuweisen:

Im Zuge der Kreisgebietsreform ist der Landkreis Anhalt-Bitterfeld als Rechtsnachfolger des Landkreises Anhalt-Zerbst u. a. in die **Kreditverträge des Landkreises Anhalt-Zerbst** eingetreten. Die Zins- und Tilgungsleistungen für die gesamten Kreditmarktschulden des Altkreises Anhalt-Zerbst werden durch den Landkreis Anhalt-Bitterfeld erbracht und gegenüber der Stadt Dessau-Roßlau sowie den Landkreisen Jerichower Land und Wittenberg zur Erstattung abgerechnet.

Im Jahr 2008 hat der Landkreis Anhalt-Bitterfeld von der Stadt Dessau-Roßlau und den Landkreisen Jerichower Land und Wittenberg Erstattungen in Höhe von 11.625.021,40 Mio. Euro im Einzelplan 9 Gruppierung 268 vereinnahmt. Hierbei handelt es sich nicht um eine fehlerhafte Buchung, wie die Landesregierung in der Gesetzesbegründung ausführt, sondern um einen gesondert zu berücksichtigenden Einzelfall. Auch diese Einnahme stand daher für die Aufgabenerfüllung in den Einzelplänen 0 bis 8 nicht zur Verfügung und darf nicht gegengerechnet werden.

Kürzung der SGB II-SoBEZ ab 2012 vollständig ausgleichen

Zusätzlich sind die kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2012 und 2013 durch die von der Finanzministerkonferenz der Länder beschlossene Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit gemäß § 11 Abs. 3a FAG-Bund (SGB II- SoBEZ) mit Mindereinnahmen von jährlich rd. **45 Mio. Euro** belastet.

Bei der Bedarfsermittlung wurden allerdings weiterhin die bisher an die kreisfreien Städte und Landkreise geflossenen 157 Millionen Euro - anstelle der in 2012 und 2013 tatsächlich nur zu erwartenden 112 Millionen Euro - bedarfsmindernd berücksichtigt. Damit liegt der für die SGB II-Aufgaben ermittelte Finanzausgleichsbetrag wissentlich 45 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Bedarf.

Hierin sehen wir einen Verstoß gegen das verfassungsmäßige Konnexitätsgebot nach Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt und erwarten einen finanziellen Ausgleich in voller Höhe. Die in der Gesetzesbegründung (S. 11) angesprochene und bisher nicht konkretisierte „Vorfinanzierung“ dieses Betrages muss sicherstellen, dass die Aufgaben nach SGB II dauerhaft vom Land ausfinanziert sind.

Wichtig ist aus kommunaler Sicht, dass der Ausgleichsbetrag nicht durch andere Gegenrechnungen „verwässert“ wird. Insbesondere weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass die auf Bundesebene geplante Entlastung der Kommunen bei der Grundversicherung im Alter noch nicht beschlossen und zunächst nur für 2012 geplant ist.

Ergänzende Ausführungen hierzu finden Sie in dieser Stellungnahme zu § 7.

Datengrundlage aktualisieren

Grundlage für die jetzige Bedarfsermittlung sind die Jahresrechnungsstatistiken 2008 und 2009 sowie die Kassenstatistik 2010. Anhand der Anlage 4 (Tabelle 7) zum Gesetzentwurf wird deutlich, dass für das Jahr 2010 auf die zahlungsartenorientierte und nicht aufgabenbezogene Kassenstatistik zurückgegriffen wird und damit den einzelnen Aufgabenbereichen rechnerisch ermittelte Werte zugerechnet werden.

Wir regen für 2010 den Rückgriff auf die **Daten der vorläufigen Jahresrechnung** an, die dem Statistischen Landesamt vorliegen. Dies gewährleistet eher die Berücksichtigung eventueller Schwankungen im Ausgabe- und Einnahmeverhalten einzelner Aufgabenbereiche auch für 2010 gegenüber 2008 und 2009, was eine realistischere Bedarfsermittlung im Verhältnis der einzelnen Wirkungskreise bedeutet.

Bei der Überprüfung der Datengrundlagen hat der Burgenlandkreis überdies festgestellt, dass die für die Kassenstatistik 2010 gemeldeten Daten Positionen enthielten, die irrtümlich mit einbezogen wurden. Eine entsprechende Korrekturmeldung liegt dem Statistischen Landesamt inzwischen vor. Dieser Meldefehler spricht für die Verwendung der vorläufigen Jahresrechnung 2010. Wird gleichwohl auf die Kassenstatistik abgestellt, ist die Korrekturmeldung des Burgenlandkreises zwingend zu berücksichtigen.

Bildung der Gebietskörperschaftsgruppen

Da sich Städte mit über 25.000 Einwohnern in ihrer Aufgabenwahrnehmung lediglich dadurch von den Städten von 20.000 bis 25.000 Einwohnern unterscheiden, dass diese die Möglichkeit der Übernahme der Bauaufsicht hatten und von diesem Wahlrecht lediglich 5 Städte Gebrauch gemacht haben, halten wir die Zusammenlegung der bisherigen zwei separaten Gruppen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner für akzeptabel.

§ 2 Abs. 2

Die im § 2 Abs. 2 Satz 1 für die Jahre ab 2014 geregelte Anpassungsklausel ist grundsätzlich erforderlich. Die Klausel soll garantieren, dass Erkenntnisse, die sich erst im weiteren Umstellungsprozess auf das neue System ergeben, berücksichtigt werden können.

Leider ist lediglich bei der Zuordnung der Aufgaben auf die drei Aufgabenkategorien von dieser Möglichkeit bei dem vorliegenden Gesetzentwurf Gebrauch gemacht worden. Vor allem aber bei der Frage der Berücksichtigung des Einzelplans 9 und der Betrachtung der anzurechnenden Einnahmen ist genau diese notwendige Anpassung ausgeblieben.

Wir bedauern ausdrücklich, dass die Chancen der jetzigen Anpassungsklausel für die auf das Ausgleichsjahr 2011 folgenden Jahre bisher nicht genutzt wurden.

Nach wie vor stellt die Berücksichtigung systemfremder Elemente, wie die Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, das „neue“ FAG in Frage. Wir halten es nicht für sachgerecht, die zukünftige Finanzausgleichsmasse in Abhängigkeit von einer nicht durch die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der Kommunen abhängige Bezugsgröße festzusetzen. Diese Vorgehensweise läuft der Zielsetzung eines aufgabenangemessenen Finanzausgleichs zuwider und führt automatisch zu einer Unterdeckung des kommunalen Finanzausgleichs.

§ 2 Abs. 3

Die zunächst für das Jahr 2012 vorgesehene vollständige Verrechnung des noch ausstehenden Restbetrages aus der **Überzahlung des Jahres 2009** (53,3 Mio. Euro) soll nun zu gleichen Teilen mit den Finanzausgleichsmassen der Ausgleichsjahre 2012 und 2013 verrechnet werden. Dies führt zu einer liquiden Entlastung der Kommunen in 2012, die wir grundsätzlich begrüßen. Insgesamt halten wir an unserer Einschätzung fest, dass die Verrechnung gar nicht gerechtfertigt ist, weil sie bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt und für 2009 eine aufgabenadäquate Finanzausgleichsmasse nicht ermittelt wurde.

Die Empfehlung der Landesregierung vom 27. September 2011, die erste Rate für 2012 (26,65 Mio. Euro) ganz zu streichen, halten wir daher für den richtigen Schritt und hoffen, dass sich für die zweite Rate eine gleiche Lösung findet.

Besondere Ergänzungszuweisungen (§§ 7, 8 und 11 FAG)

§ 7 - Besondere Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Bei den besonderen Ergänzungszuweisungen (§§ 7, 8 und 11 FAG) wird der methodische Fehler bei der Bedarfsermittlung durch die vollständige Anrechnung der eigenen Einnahmen besonders deutlich. Exemplarisch zeigen wir dies anhand der FAG-Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) nach § 7 FAG auf:

Die Leistungen für die Unterkunft und Heizung der Langzeitarbeitslosen nach dem SGB II sind bei den kreisfreien Städten und Landkreisen - auch nach Berücksichtigung der aufgabenbezogenen Einnahmen - die größte Ausgabeposition im Haushaltsplan:

Ausgaben für SGB II	- 947.963.712 Euro
aufgabenbezogene Einnahmen	
(KdU-Bundesbeteiligung)	+ 494.354.673 Euro
aufgabenbezogener Saldo	- 453.609.039 Euro

Nach der bei dem Gesetzentwurf angewandten Methodik werden die im Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ der Kommunen abgebildeten eigenen Einnahmen, die keiner Aufgabe der Einzelpläne 0 bis 8 unmittelbar zugeordnet werden können, proportional auf die Salden der Aufgabenbereiche der Einzelpläne 0 – 8 aufgeteilt. Angesichts des hohen aufgabenbezogenen Saldos bei den Aufgaben nach SGB II ergibt sich eine besonders hohe Anrechnung der eigenen Einnahmen:

aufgabenbezogener Saldo(SGB II)	- 453.609.039 Euro
Finanzierungsanteil der Kommunen (Steuern, Kreisumlage, u. a.)	+ 213.144.732 Euro
	- 240.464.307 Euro

Nach Abzug der SGB II-SoBEZ und der Landesbeteiligung an den KdU-Kosten aus der Wohngeldeinsparung des Landes von

+ 216.794.269 Euro

verbleibt schließlich eine FAG-Zuweisung für die Aufgaben nach SGB II von

23.670.039 Euro.

Dieser Betrag liegt rd. 44,9 Mio. Euro unter der FAG-Zuweisung für 2011. Dieses Ergebnis ist in keiner Weise plausibel, weil die reale Kostensituation (**Anlage 4**) eine ganz andere ist.

Wie bereits zu § 2 Absatz 1 (S. 4/5) dargestellt, haben die Kommunen mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2008 – 2010 verglichen mit dem Zeitraum 2005 – 2007 wesentlich höhere Einnahmen realisiert und diese für eine Reduzierung der Fehlbeträge eingesetzt. Nach der Berechnungsmethodik des Gesetzentwurfs wurden allerdings alle Einnahmen – also auch die erhöhten Einnahmen zum Abbau der Fehlbeträge – insgesamt und somit auch anteilig bei der Bedarfsermittlung gegengerechnet (vgl. Gesetzentwurf Anlage 2, Tabelle 4). Die selbst erzielten erhöhten Einnahmen mindern also unmittelbar die Ausgleichsleistung des Landes (**Anlage 5**). Dies halten wir für systemwidrig.

Um hier zu einem der tatsächlichen Situation entsprechenden Ergebnis zu gelangen, ist eine Modifikation der Einnahmeanrechnung für die drei genannten besonderen Ergänzungszuweisungen erforderlich. Hierzu dürfen die eigenen Einnahmen der kreisfreien Städte und Landkreise aus Einzelplan 9 nicht vollständig (= 100 %) sondern nur mit einem abgeschwächten Anteil dem aufgabenbezogenen Saldo gegengerechnet werden. Ziel muss es aus unserer Sicht für das „Übergangs-FAG 2012“ sein, die besonderen Ergänzungszuweisungen für die sozialen Pflichtaufgaben nach SGB II, VIII und XII auf das Niveau des Jahres 2011 zu heben. Dies würde eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 72,9 Mio. Euro bedeuten, die aus dem Landeshaushalt aufzubringen wäre.

Bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung handelt es sich ganz überwiegend um die Erfüllung von Rechtsansprüchen, so dass die kreisfreien Städte und Landkreise kaum Möglichkeiten haben, auf die durch den Bundesgesetzgeber vorgegebene Leistungsgewährung Einfluss zu nehmen. Insofern muss gerade bei einem

aufgabenorientierten Finanzausgleich die tatsächliche Ausgaben- und Belastungssituation der Kommunen aus dieser Aufgabe möglichst zielgenau abgebildet werden.

Da sich die durch die Nichtberücksichtigung der Konsolidierungsbemühungen verfälschte Bedarfsermittlung bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ausschließlich auf die allgemeinen Zuweisungen auswirkt, bedarf es hier ebenfalls einer adäquaten Nichtanrechnung eigener Einnahmen.

Der Aufgabenbereich des SGB II ist zusätzlich dadurch finanziell belastet, dass - wie bereits vorne ausgeführt - die SGB II-SoBEZ in Höhe von 157 Mio. Euro gegengerechnet sind, obwohl tatsächlich nur noch 112 Mio. Euro ab 2012 zur Verfügung stehen.

Nach der Gesetzesbegründung (Ziffer III, S. 11) soll den betreffenden Kommunen hierfür ein Ausgleich außerhalb des FAG zuteilwerden. Danach sollen insoweit die Kosten der Vorfinanzierung unter Berücksichtigung der Erleichterungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom Land getragen werden. Wie ein entsprechender Ausgleich konkret aussehen könnte, lässt die Gesetzesbegründung offen.

Aus unserer Sicht ist die Mindereinnahme vollständig - ohne weitere Verrechnungen - durch Landesmittel auszugleichen.

§ 13 - Bedarfsmesszahl

Wir fordern angesichts der Verschlechterung der kommunalen Finanzlage eine Beibehaltung der bisher im § 13 Abs. 3 vorgesehenen Aufstockung in Höhe von 11 Mio. Euro als Mittel der allgemeinen Zuweisungen der Städte und Gemeinden unter 20.000 Einwohner. Nach der Gebietsreform übernehmen alle Städte und Gemeinden mindestens grundzentrale Funktionen bei der Aufgabenerfüllung.

§ 15 - Umlagekraftmesszahl für Landkreise

Die auf unseren gemeinsamen Vorschlag hin vorgesehene Anhebung der Umlagekraftmesszahl halten wir im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Landkreisen mit steuerstarken und Landkreisen mit weniger steuerstarken Gemeinden für sachgerecht. Ob hier weitere Schritte erforderlich sind, sollte im Zuge der Novellierung zum 1.1.2013 geprüft werden.

Mit Inkrafttreten des novellierten FAG am 1. Januar 2010 haben auch die kreisangehörigen Gemeinden eine Auftragskostenerstattung für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erhalten. Im Gegenzug führte dies u.a. zu deutlich reduzierten allgemeinen Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden.

Da jedoch nur die an die kreisangehörigen Gemeinden ausgereichten allgemeinen Zuweisungen - nicht aber die Auftragskostenerstattung - kreisumlagewirksam sind, dürften mit Blick auf das Jahr 2012 bei der Kreisumlage deutliche Hebesatzanpassungen zu erwarten sein.

§ 16 - Investitionspauschale

Die nunmehr vorgesehene Beibehaltung der Investitionspauschale in Höhe von 128 Mio. Euro für das Jahr 2012 und 125 Mio. Euro für 2013 hält die Investitionspauschale zumindest stabil.

Allerdings lehnen wir die nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2011 – 2015 vorgesehene stufenweise Abschmelzung der Investitionspauschale ab 2014 auf einen Sockelbetrag von nur noch 50 Mio. Euro ab.

Die Kommunen stehen trotz des erfolgreichen Konjunkturprogramms II vor immensen Investitions Herausforderungen. Das lässt sich allein an der Ankündigung des Landes für ein Schulbausanierungsprogramm STARK III ablesen.

In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Landes und im finanzpolitischen Leitbild 2020 des Landes wird hierzu ausgeführt, dass mit den zusätzlichen Geldern aus dem Konjunkturpaket II etwa ein Viertel des tatsächlichen Sanierungsbedarfs an den Schulen im Land gedeckt werden konnte. Vor allem bei Grund- und Sekundarschulen sowie den Kindergärten entspricht der Innenausbau vielerorts weiterhin nicht modernen Standards.

Die Investitionsfähigkeit der Kommunen ist fester Bestandteil ihres Selbstverwaltungsrechts. Sie würde durch die geplante Kürzung ganz erheblich gefährdet. Denn viele Kommunen in der Haushaltskonsolidierung realisieren seit Jahren aufgrund nicht erteilter Kreditgenehmigung lediglich Investitionsmaßnahmen im Rahmen bestimmter Förderprogramme. Der Eigenanteil wird nur durch Mittel aus der Investitionspauschale finanziert.

Bereits im laufenden FAG-Zeitraum 2010/2011 war es vielen Kommunen aufgrund der Kürzung der Investitionspauschale nicht mehr möglich, die notwendigen Investitionen aufgabengerecht vorzunehmen. Die Kommunen dürften nach erneuter Kürzung der Investitionspauschale erst Recht die Eigenanteile für von EU, Bund und Land bereitgestellte Fördermittel nicht mehr aufbringen können. Somit würde den Kommunen ein Vielfaches an Investitionsmitteln verloren gehen.

Die Beibehaltung des in Absatz 2 geregelten Vorwegabzugs von der Investitionspauschale in Höhe von 10 Mio. Euro zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen zur Erbringung des Eigenanteils für nach § 3 Absatz 1 Entflechtungsgesetz geförderte Straßenbauprojekte erscheint begründet.

§ 17 - Ausgleichsstock

Da der Gesetzentwurf das Ziel einer Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes für 2012 und 2013 verfolgt, sollten wichtige Eckwerte des Finanzausgleichsgesetzes 2010 bis 2011 nicht verändert werden. Hierzu zählt auch der Ausgleichsstock in Höhe von 60 Mio. Euro.

Sollte es bei einem Betrag von 40 Mio. Euro bleiben, könnte dennoch im Wege einer Übergangslösung für 2012 - wie von der Landesregierung mit Beschluss vom 27. September 2011 empfohlen - ein Betrag von mindestens 20 Mio. Euro dem Ausgleichsstock entnommen und den allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden zugeführt werden.

Die Mittel aus dem Ausgleichstock müssen allerdings zusätzlich zum angemessenen Finanzbedarf zur Verfügung gestellt werden. Dies ist bisher nicht der Fall. Vielmehr werden bei der Bedarfsermittlung für das FAG 2012/2013 jährlich rd. 52 Mio. Euro an Bedarfszuweisungen bedarfsmindernd berücksichtigt. Dies wird deutlich aus der Berücksichtigung der Gruppierungsnummer (Gr.) 051 in den Tabellen 4, 6 und 8 der Anlage 3 zum Gesetzentwurf.

Dies lehnen wir strikt ab und schließen uns diesbezüglich ausdrücklich der Stellungnahme des Landesrechnungshofes an. Bedarfszuweisungen stellen kein Regelfinanzierungsinstrument dar, das als kontinuierliche Einnahme für die Aufgabenerfüllung in den Einzelplänen 0 bis 8 tatsächlich zur Verfügung steht. Sie stellen vielmehr individuelle Zahlungen an Kommunen "zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen" (§ 17 Abs. 1 Satz 1 FAG) dar.

Auch spricht der von der Landesregierung in der Gesetzesbegründung (S. 21/22) angemahnte Grundsatz der Periodengerechtigkeit für die Nichtberücksichtigung bei der Bedarfsermittlung. Aufgrund der für die Inanspruchnahme von Bedarfszuweisungen vorausgesetzten, durch die Jahresrechnungsstatistik ausgewiesenen und vom Rechnungsprüfungsamt bestätigten Fehlbeträge dürfen die für die Auszahlung von Bedarfszuweisungen zugrunde gelegten Haushaltsjahre nicht deckungsgleich mit den für die Bedarfsermittlung herangezogenen Haushaltsjahre sein. In 2008 ausgezahlte Bedarfszuweisungen resultieren z.B. aus Fehlbeträgen z.T. deutlich vor 2007.

§ 22 - Erhebung Verbandsgemeindeumlage

§ 22 verweist für die Verbandsgemeindeumlageerhebung auf die entsprechende Anwendung der Regelung zur Kreisumlage in den §§ 18 bis 20. Vereinzelt ist von Verbandsgemeinden die Forderung erhoben worden, die Begrenzung der Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Umlagesatz gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 abzuschaffen bzw. zu minimieren, indem man eine höhere Differenz zulässt. Das erscheint sinnvoll.

Grundsätzlich wird der von der Landesregierung in der Gesetzesbegründung (S. 12) erwähnte Schutz vor einer willkürlichen Ausgestaltung der Umlagefinanzierung bei Landkreisen und Verbandsgemeinden anerkannt. Wir gehen jedoch nicht davon aus, dass eine Abschaffung bzw. Minimierung dieser Begrenzung zu einer stärkeren Willkür führen dürfte. So machen die Landkreise im Übrigen von der bisher schon gegebenen Möglichkeit unterschiedlicher Hebesätze bei den einzelnen Umlagegrundlagen kaum Gebrauch. Das gleiche bestätigt auch eine Umfrage des SGSA für die Mehrheit der Verbandsgemeinden. Letztendlich kann aber bei einer Umsetzung dieser Forderung im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort gezielter die Umlagefinanzierung der Landkreise- und Verbandsgemeindehaushalte gesteuert werden. Dies würde angesichts der äußerst dramatischen Finanzsituation die Möglichkeit geben, nicht alle Mitgliedsgemeinden flächendeckend in die Haushaltskonsolidierung gleiten zu lassen.

§ 29 alt

Wie lehnen die ersatzlose Streichung des bisher im § 29 geregelten Härtefallausgleichs ab, da die Ursachen der damaligen Einführung nicht beseitigt wurden.

Das Ministerium des Innern hatte in seinem Orientierungsdatenerlass vom 17.12.2009 ausgeführt, dass hiermit die im Landeshaushalt namentlich erwähnten Städte und Gemeinden, die nach einer Vergleichsrechnung für das Jahr 2010 bei fortgeltendem FAG (2009) und dem neuen FAG nicht auf mindestens 80 v. H. der Leistungen des FAG (2009) kommen, einen gewissen Ausgleich erhalten. Im Landeshaushalt erfolgt der Hinweis, dass diese zum Ausgleich von Einnahmeverlusten, die aus der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs erwachsen, dienen.

Angesichts der oben beschriebenen Verschlechterung der kommunalen Finanzlage in den ersten beiden Jahren des neuen FAG und der drohenden weiteren Kürzungen erkennen wir keine Entspannung gegenüber 2010. Deshalb sollte die damalige Regelung beibehalten werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Gesetzes über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (Drs. 6/441 vom 28. September 2011)

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE enthält aus Sicht der Gemeinden, Städte und Landkreise erhebliche Verbesserungen bezüglich der kommunalen Finanzausstattung durch das Land.

Die Finanzausgleichsmasse wird für die Jahre 2012 und 2013 mit 1.713,6 Mio. Euro auf dem Niveau des Jahres 2009 und damit rd. 190 Mio. Euro über der des Gesetzentwurfes der Landesregierung festgesetzt. Nach den uns vorliegenden Haushaltsdaten der Kommunen würde dies zu einer erheblichen Entlastung der derzeit angespannten Finanzsituation führen, zumal gleichzeitig auf die noch offene Verrechnung aus dem Haushaltsjahr 2009 in Höhe von rd. 53 Mio. Euro ganz verzichtet werden soll.

In der Binnenverteilung schreibt der Gesetzentwurf die für das laufende Ausgleichsjahr 2011 geltenden Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und bei den besonderen Ergänzungszuweisungen dem Grunde nach fort. Damit wird für die staatlichen und die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben für das Ausgleichsjahr 2012, das nur einen Übergang zu einem „echten“ aufgabenorientierten Finanzausgleich darstellen soll, Kontinuität erreicht.

Die (Wieder-)Einführung besonderer Ergänzungszuweisungen für die Kreisstraßenunterhaltung und die Schülerbeförderung halten wir für gerechtfertigt, um gerade die Lasten der flächengrößeren Landkreise zielgenauer auszugleichen.

Die Anhebung der Investitionspauschale auf 150 Mio. Euro würde es den Kommunen ermöglichen, nicht nur vorhandene Förderprogramme zu kofinanzieren sondern auch eigene Akzente für dringend notwendige Investitionen zu setzen.

Der Vorschlag, die Vergabe der Mittel aus dem Ausgleichsstock über eine Verordnung zu regeln, könnte zu mehr Transparenz führen.

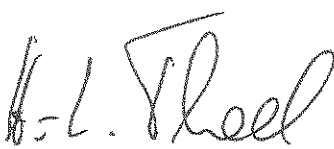
Die Finanzierbarkeit des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE kann von uns nicht abschließend beurteilt werden. Auch wir entnehmen allerdings dem vorliegenden Entwurf des Landeshaushalts für 2012 und 2013, dass das Land über erhebliche Steuermehreinnahmen verfügt, die es ermöglichen sollten, die Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs ohne politische Vorgaben festzusetzen. Insofern enthält der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE verschiedene Überlegungen, die spätestens im Zuge der grundsätzlichen Novellierung zum 1. Januar 2013 diskutiert werden müssen.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied
Landkreistag Sachsen-Anhalt



Kommunaler Finanzausgleich
2011 - 2012
(Stand: 28.09.2011)



Anlage 1

	2011 (Ist)	2012 (lt. MF)	+/-
I. FAG-Masse lt. MF (ohne Sonderausgleiche und Verrechnungen)			
Konsumtive Zuweisungen	1.402.582.672	1.353.432.786	-49.149.886
davon:			
Übertragener Wirkungskreis	336.154.260	332.895.424	-3.258.836
Eigener Wirkungskreis			
- Besondere Ergänzungszuweisungen	209.787.135	136.906.921	-72.880.214
- Allgemeine Zuweisungen	856.641.277	883.630.441	26.989.164
Investitionspauschale	128.041.000	128.041.000	0
Ausgleichsstock	60.000.000	40.000.000	-20.000.000
	1.590.623.672	1.521.473.786	-69.149.886
II. FAG-Masse real (mit Sonderausgleiche und Verrechnungen)			
Konsumtive Zuweisungen	1.414.196.313	1.326.784.286	-87.412.027
davon:			
Übertragener Wirkungskreis	336.154.260	332.895.424	-3.258.836
Eigener Wirkungskreis			
- Besondere Ergänzungszuweisungen	209.787.135	136.906.921	-72.880.214
- Allgemeine Zuweisungen ¹	868.254.918	856.981.941	-11.272.977
Investitionspauschale²	118.041.000	118.041.000	0
Ausgleichsstock³	20.546.359	40.000.000	19.453.641
Härteausgleich (ka. Gemeinden)	1.157.000	0	-1.157.000
	1.553.940.672	1.484.825.286	-69.115.386
davon antragsgebunden (Ausgleichsstock, Investitionspauschale)	30.546.359	50.000.000	19.453.641
frei verfügbar	1.523.394.313	1.434.825.286	-88.569.027
<u>Erläuterungen:</u>			
¹ Allgemeine Zuweisungen	856.641.277	883.630.441	26.989.164
Ausgleichsstock (ka. Gemeinden)	39.453.641	0	-39.453.641
	896.094.918	883.630.441	-12.464.477
Verrechnungen 2009	-52.000.000	-26.648.500	25.351.500
Kompensation Kfz-Steuer	13.160.000	0	-13.160.000
Aufstockung Grundzentren	11.000.000	0	-11.000.000
verfügbar	868.254.918	856.981.941	-11.272.977
² Investitionspauschale	128.041.000	128.041.000	0
Vorwegabzug § 16 Abs. 2 FAG (antragsgebunden)	-10.000.000	-10.000.000	0
verfügbar	118.041.000	118.041.000	0
³ Ausgleichsstock	60.000.000	40.000.000	-20.000.000
Aufstockung allg. Zuweisungen (ka. Gemeinden)	-39.453.641	0	39.453.641
verfügbar im Antragsverfahren (MF)	20.546.359	40.000.000	19.453.641
III. SGB II-SoBeZ	157.000.000	112.000.000	-45.000.000
IV. Gesamt	1.680.394.313	1.546.825.286	-133.569.027

Anmerkung zur Investitionspauschale:

Eventuelle Vorjahresreste wurden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.



Kommunaler Finanzausgleich 2011 - 2012
- Soziale Pflichtaufgaben nach SGB II, SGB VIII und SGB XII -
(Beträge in Euro)

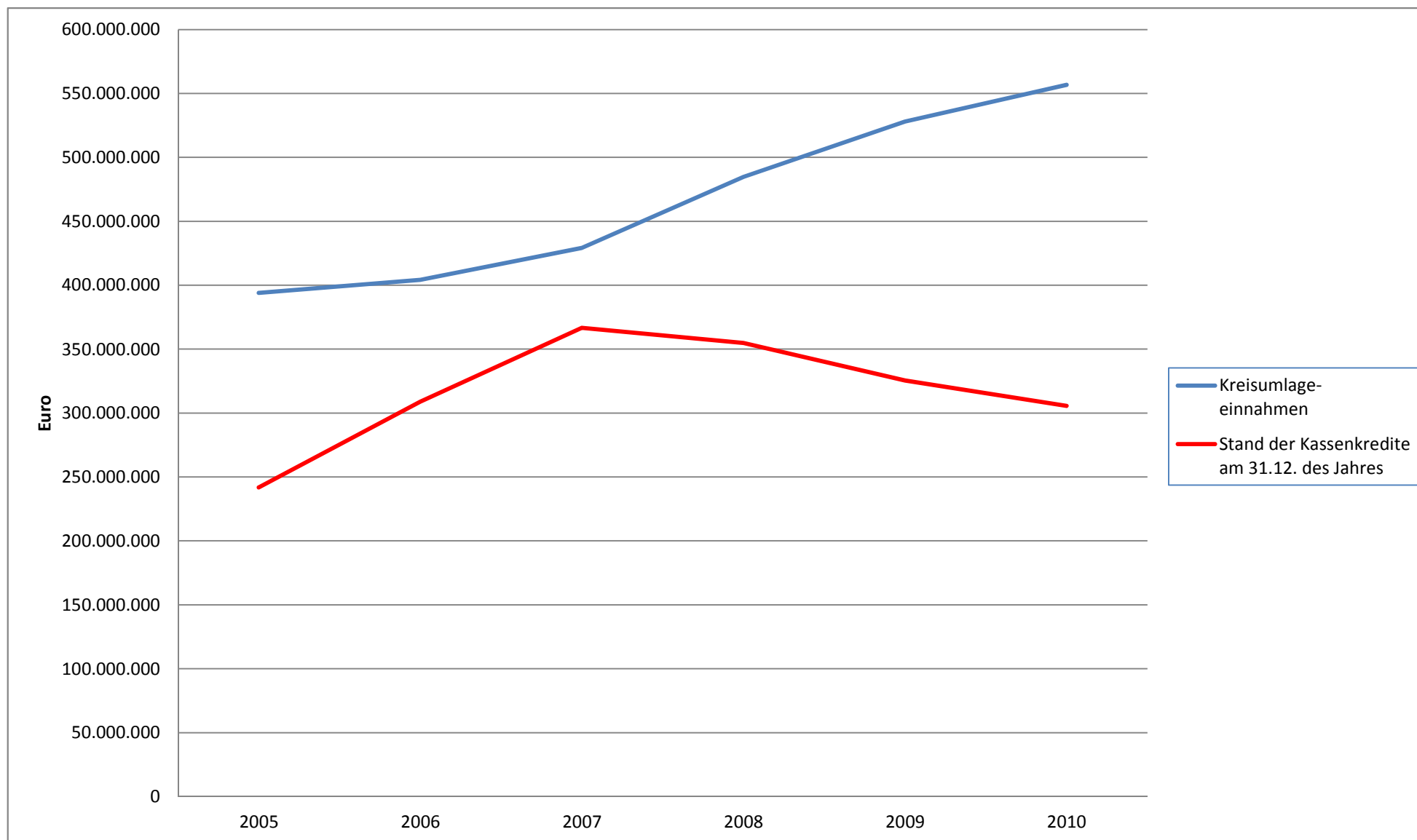


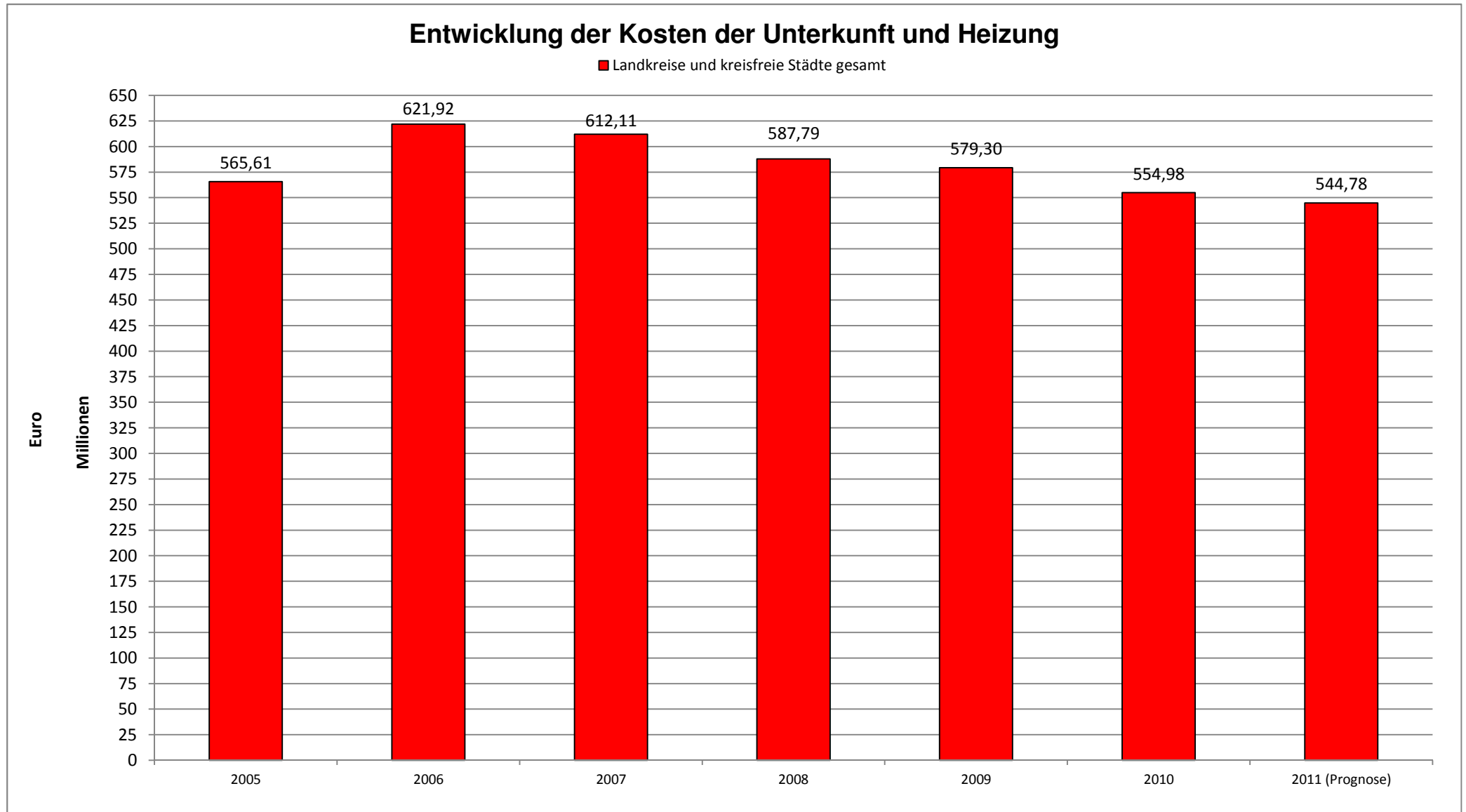
Anlage 2

	2011 (Ist lt. StaLa)	2012 (Soll lt. MF)	+/-
Besondere Ergänzungszuweisungen	209.787.129	136.906.921	-72.880.208
<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)</i>	<i>68.535.807</i>	<i>23.670.038</i>	<i>-44.865.769</i>
<i>Sozialhilfe (SGB XII)</i>	<i>41.660.731</i>	<i>22.392.798</i>	<i>-19.267.933</i>
<i>Hilfe zur Erziehung (SGB VIII)</i>	<i>91.703.113</i>	<i>82.956.601</i>	<i>-8.746.512</i>
SGB II-SoBeZ	157.000.000	112.000.000	-45.000.000
Gesamt	366.787.129	248.906.921	-117.880.208



Anlage 3





Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II (§ 7 FAG)

	Ausgaben für SGB II	aufgabenbezogene Einnahmen (z. B. Bundes- beteiligung)	aufgaben- bezogener Saldo	Finanzierungsanteil der Kommunen aus allg. Deckungsmitteln (Steuern, Kreisumlage u. a.) 100 %	SoBeZ, Landesanteil	FAG-Zuweisung lt. GE
	1	2	3 (2 - 1)	4	5	6 (3 + 4 + 5)
FAG 2012/2013						
UA 405/482						
Landkreise	-752.624.717	432.886.868	-319.737.849	151.382.296	151.068.485	17.287.067
kreisfreie Städte	-195.338.995	61.467.805	-133.871.190	61.762.436	65.725.783	6.382.971
	-947.963.712	494.354.673	-453.609.039	213.144.732	216.794.268	23.670.038
FAG 2010/2011						
UA 405/482						
Landkreise	-775.338.534	456.016.870	-319.321.664	126.944.387	158.614.303	39.606.325
kreisfreie Städte	-183.462.185	58.481.935	-124.980.250	35.509.244	61.749.788	28.929.482
	-958.800.719	514.498.805	-444.301.914	162.453.631	220.364.091	68.535.807

Ergebnis:

Kommunale Mehreinnahmen (Steuern, Kreisumlage u. a.) führen zur Kürzung der FAG-Zuweisungen des Landes.