

Magdeburg, den 02.04.2012
-jl

Sitzung des HFA Nr. 41
Datum: 18.04.2012
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 4 Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs 2013

Anlagen: *Beschluss des Landtags vom 15.12.2011 in Drs. 6/680
Auszug zum kommunalen Finanzausgleich in Baden-
Württemberg
Pressemitteilung vom 26.03.2012*

Bisherige Beratung: *39. Sitzung TOP 3.1
40. Sitzung TOP 3.2*

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

Zeitgleich mit der Verabschiedung des FAG 2012 Ende 2011 fasste der Landtag den als Anlage beigefügten Beschluss (Drs. 6/680). In diesem bekräftigt der Landtag seine Absicht, das Modell des aufgabenangemessenen Finanzausgleichs zukünftig fortzuführen. Zudem ist es Wille des Landtages, das Finanzausgleichsgesetz systematisch weiterzuentwickeln und eine entsprechende Novelle zum 1. Januar 2013 zu verabschieden. Dabei sollen gezielt, im Beschluss festgehaltene Regelungsbedarfe wie z. B. die Einführung von Anreizen für kommunale Konsolidierungsanstrengungen aufgegriffen werden. In dem Beschluss wird auf das durch die Landesregierung beauftragte Gutachten zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs Bezug genommen.

Die Veröffentlichung des Gutachtens verschiebt sich nach bisherigen Kenntnissen auf Anfang Mai 2012. Damit zeitlich verbunden werden soll die Präsentation zur zukünftigen Struktur des FAG ab 2013 nach dem Vorschlag der Landesregierung. Ein Referentenentwurf für ein neues FAG soll Ende Juni 2012 vorgelegt werden, so dass im September 2012 ein entsprechender Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht werden kann.

Lanciert werden soll der für September 2012 in Aussicht gestellte FAG-Gesetzentwurf durch ein **Kommunalentlastungsgesetz**. Nachdem die Arbeiten zum Standardabbau im Rahmen der bisherigen interministeriellen Arbeitsgruppe Standardabbau weitestgehend unbefriedigend

verlaufen sind, plant die Landesregierung nun ein Kommunalentlastungsgesetz, welches im Juli im Kabinett beschlossen werden soll. Die einzelnen Landesressorts und die kommunalen Spitzenverbände sind aufgefordert, bis Ende April konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Der SGSA wird an seinen bisherigen, im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe zum Standardabbau formulierten Forderungen festhalten. Diese wurden im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe von den Ministerien aus fachlicher Sicht bisher überwiegend abgelehnt. Es bleibt somit abzuwarten, inwieweit das in Aussicht gestellte Kommunalentlastungsgesetz sich ernsthaft mit den Vorschlägen der Kommunen zum Standardabbau auseinandersetzen wird.

Inzwischen wurden erste Zwischenergebnisse des Gutachtens im Rahmen der landesweit stattgefundenen finanzpolitischen Dialoge durch den Gutachter Prof. Dr. Deubel vorgestellt. Es ist bisher jedoch nicht vollkommen ersichtlich, wie der Gutachter die FAG-Masse ab 2013 exakt bestimmen lassen will. Es scheint sich dabei um eine Mischung aus dem bisher bekannten, auf rückwärtsgewandte Jahresrechnungsstatistiken beruhenden Verfahren und ergänzenden Prognose- und Benchmarkansätzen zu handeln. Genaueres lässt sich erst sagen, wenn die schriftliche Ausfertigung des Gutachtens vorliegt. Es muss in der Sitzung darüber beraten werden, ob nach offizieller Vorlage des Gutachtens eine Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses stattfinden soll. Zeitlich bietet sich eventuell an, den für Ende Juni 2012 in Aussicht gestellten Referentenentwurf abzuwarten. Dann wäre ersichtlich, welche konkreten Vorschläge des Gutachters die Landesregierung umgesetzt sehen will.

Nachfolgend sollen erste wesentliche Ansatzpunkte des Gutachters Prof. Dr. Ingolf Deubel vorgestellt werden.

- Der **Frage der Angemessenheit** des laufenden Finanzausgleichsvolumens wird sich durch benchmarkartige Vergleiche zum einen mit den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein und zum anderen mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen genähert.

Der Gutachter attestiert den Kommunen in Sachsen-Anhalt in der Prognose der Zuschussbedarfe bis 2020 einen Mehraufwand gegenüber den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein i. H. v. 360 – 379 Mio. Euro und gegenüber den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen i. H. v. 220 bis 324 Mio. Euro. Der Gutachter empfiehlt einen stetigen Abbau dieses Mehraufwands bis zum Jahr 2020 entweder durch ständigen unmittelbaren Vergleich und Abbau der Differenz in elf Schritten oder durch ein reelles Einfrieren der tatsächlichen Bedarfe pro Einwohner.

- Die bisherige ausschließliche Betrachtung von vergangenheitsbasierten Daten der Jahresrechnung bzw. Kassenstatistik und den darin enthaltenen Ist-Ausgaben bzw. Ist-Einnahmen sieht der Gutachter als unzureichend an. Bei dieser Vorgehensweise werden zwischenzeitlich eingetretene Ereignisse wie z. B. die vom SGSA geforderte Berücksichtigung der Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit nicht zeitnah berücksichtigt. Zielrichtung muss es sein, den Bedarf möglichst zeitnah an den jeweils aktuellen Verhältnissen anzupassen.
- Der Gutachter erkennt im bisherigen System zudem **Fehlanreize**. Dies sind u. a.:
 - die Zuordnung der Bedarfszuweisungen als laufenden Einnahme,
 - die Zuordnung der Zuführung vom Vermögenshaushalt als laufende Einnahme,

- die Tatsache, dass sich Hebesatzanhebungen und Einsparungen bedarfsmindernd und Hebesatzsenkungen und Verschwendung bedarfserhöhend auswirken.

Der Gutachter scheint das Ziel zu verfolgen, bei der bedarfsmindernden Berücksichtigung der Finanzkraft sich aus einem Ländervergleich ergebende fiktive Mehr- oder Mindereinnahmen aufgrund zu hoher oder niedriger Realsteuerhebesätze heranzuziehen.

- Bei der Bildung der kommunalen Gruppen ist die bisherige Durchschnittsbildung in der Gruppe der drei kreisfreien Städte strategieanfällig und von Einzelereignissen stark abhängig.
- Es wird ein Verzicht auf die Rückzahlung der letzten Rate der Überzahlung aus 2009 i. H. v. 26,65 Mio. Euro vorgeschlagen.
- Bei der Verteilung des ermittelten Bedarfs zwischen den Gruppen der kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum bezieht sich der Gutachter nicht auf die in der jeweiligen Gruppe ermittelten Bedarfe, sondern versucht im Rahmen eines Ländervergleichs (Benchmark) mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen eine geeignete Relation herbeizuführen.
- Der Gutachter fordert eine **Beibehaltung der Investitionspauschale** auf einem Niveau von rund 125 Mio. Euro.

Die bisher in § 16 Abs. 2 FAG geregelte **Vorabentnahme von 10 Mio. €** zur Kofinanzierung von Straßenbaumaßnahmen nach dem Entflechtungsgesetz wird als kaum begründbar angesehen.

Hinsichtlich des **Verteilungsmaßstabs** sieht der Gutachter sowohl bei der 2010 und 2011 zur Anwendung gekommenen steuerkraftabhängigen Verteilung als auch bei der bis Ende 2009 und ab 2012 wieder zur Anwendung kommenden steuerkraftunabhängigen Verteilung nach Einwohner und Fläche eine gewisse Übernivellierung. Er plädiert (anscheinend nur für den kreisangehörigen Raum) für eine Verteilung so, als ob die allgemeinen Zuweisungen entsprechend aufgestockt würden. Hingegen soll die Verteilung bei den kreisfreien Städten ausschließlich nach Einwohnern erfolgen.

Da die bisherige Zersplitterung der Investitionspauschale bei verbandsangehörigen Gemeinden laut Gutachter die Finanzierung großer Projekte erschwert, soll in **Verbandsgemeinden** der größte Teil der Investitionspauschale direkt der Verbandsgemeinde zugeordnet werden.

- Hinsichtlich der auch vom SGSA vielfach aufgeworfenen Problematik der **Altfehlbeträge** sieht der Gutachter eine Lösung nur außerhalb des FAG. So lassen sich Altfehlbeträge nur durch außerordentliche Konsolidierungsanstrengungen (besondere Sparsamkeit, Verkaufserlöse, höhere Hebesätze und Gebühren) abbauen. Sofern diese drei Voraussetzungen von vielen Kommunen erbracht werden, dennoch aber ein Abbau der Altfehlbeträge bis zum Jahr 2020 nicht erreichbar scheint, plädiert der Gutachter außerhalb der angemessenen Finanzausgleichsmasse für ein weiteres Programm zur ergänzenden Mitfinanzierung durch das Land nach dem Vorbild des „erfolgreichen“ Programms STARK II.

- Bei der Frage der interkommunalen Verteilung der ermittelten FAG-Masse spricht sich der Gutachter deutlich für eine Abschaffung der bisher in § 13 Abs. 2 FAG geregelten **Hauptansatzstaffel** aus.

Der sich hier bisher widerspiegelnde popitzsche Grundgedanke der zunehmenden Einwohnergewichtung mit zunehmender Einwohnerzahl ist in der Fachwelt durchaus umstritten. Nach Auffassung des Gutachters reichen vordergründige Plausibilitäten über den Einfluss der Höhe und der Veränderung der Einwohnerzahl, der Fläche, der Zentralität (Stadt-Umland-Beziehung), der Altersstruktur und anderer Indikatoren zur Widerlegung bzw. Modifizierung der **verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundregel ein Einwohner = eine Bedarfseinheit** normalerweise nicht aus. Abweichungen von der Grundregel müssen von daher plausibel, statistisch belegt und objektiv begründet sein. Dies sieht der Gutachter für die Regelung in Sachsen-Anhalt als nicht gegeben an. Er sieht lediglich signifikante Einflüsse beim Finanzbedarf bei der Quote der Kinderbetreuung unter 6 Jahre, der mittelzentralen Eigenschaft einer Gemeinde und in Fällen stark zurückgehender Einwohnerzahlen.

- Für extrem steuerschwache Gemeinden in steuerschwachen Verbandsgemeinden und umlageschwachen Landkreisen empfiehlt der Gutachter die **Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage** nach dem Vorbild von Baden-Württemberg. *(Zur näheren Erläuterung der Regelung verweisen wir auf die als Anlage beigefügte Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg.)*
- Der Gutachter fordert die Einführung einer **besonderen Ergänzungszuweisung für die U 6-Kinderbetreuung**.
- Der Gutachter fordert zur **Abmilderung der Folgen der Demografie** die Heranziehung der höchsten Einwohnerzahlen der letzten 3 oder 5 Jahre. Bisher ist in § 25 Abs. 1 FAG geregelt, dass hierfür die Einwohnerzahlen zum 31.12. des jeweils vorvergangenen Jahres herangezogen werden. Mit dieser Regelung würden sich die Auswirkungen auf die Zuweisungen bei Städten und Gemeinden mit verhältnismäßig starker rückgängiger Bevölkerung zeitlich verzögern. Dies ist eine Frage der Binnenverteilung, zu Lasten von kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit verhältnismäßig stabiler bzw. leicht rückläufiger Bevölkerungsentwicklung.
- Der Gutachter spricht sich gegen einen im aktuellen Koalitionsvertrag zur Diskussion gestellten **Stadt-Umland-Ausgleich bei den Oberzentren** aus. Vielmehr müssen die Mehrbedarfe der Oberzentren selbst im aufgabenorientierten Finanzausgleich vom Land ausfinanziert werden.

Es gilt hier die aktuelle Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zu beachten, über die wir unter TOP 3.3 berichten.

- Die normierte Umlagekraft im Kreisfinanzausgleich entsprechend der derzeitigen Regelung in § 15 FAG soll von 35 % auf 40 % erhöht werden.
- Für die Landkreise präferiert der Gutachter - anders als bisher - eine unterschiedliche Ausgleichsintensität des in § 12 Abs. 2 FAG geregelten Unterschiedsbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl bzw. der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl. Diese ist bisher einheitlich für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Landkreise auf 70 v. H. festgelegt. Hier plädiert der Gutachter für eine **Erhöhung des**

Ausgleichsgrades bei den Landkreisen auf 90 v. H. Dies würde eine stärkere Umverteilung von verhältnismäßig steuerstarken Landkreisen hin zu steuerschwachen Landkreisen bedeuten, was wiederum Auswirkung auf die Kreisumlage und damit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben dürfte.

- Der Gutachter verfolgt das Ziel, sich sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsausteilung stärker als bisher an den aktuellen Zuständen zu orientieren. Er schlägt daher einen viel **kürzeren und zeitlich aktuelleren Referenzzeitraum für die Bemessung der Steuerkraftmesszahlen** vor. Für das Jahr 2013 wäre dies der Referenzzeitraum 7/2011 bis 6/2012. Damit verbunden wäre die Aufgabe der bisherigen 3-jährigen Durchschnittsbetrachtung bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftzahl gemäß § 14 Abs. 3 Ziff. 2 FAG.
- Der Gutachter plädiert für eine **geänderte Nettosteuerkraftzahlbemessung** bei der Gewerbesteuer. Durch den vorab vorgenommenen Abzug der Gewerbesteuerumlage werden unbeabsichtigt die Effekte höherer oder niedrigerer Hebesätze zum Teil ausgehebelt. Der Gutachter plädiert deshalb dafür, zunächst eine Normierung der Gewerbesteuerkraft vorzunehmen und anschließend die Gewerbesteuerumlage abzuziehen.
- Hinsichtlich der bisher in § 18 Abs. 2 FAG geregelten Kreisumlagegrundlagen fordert der Gutachter eine Erhebung der Umlagen u. a. auf Basis der allgemeinen Zuweisungen des laufenden Jahres. Bisher wurde auf die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden im vorvergangenen Haushaltsjahr zurückgegriffen.

Bewertung

Es ist aufgrund des bisher nicht vorliegenden endgültigen Gutachtens schwer, das gesamte Spektrum der Vorschläge des Gutachters nachzuvollziehen. Nicht nachvollziehbar sind z. B. die bisherigen Ausführungen zu den Finanzbedarfen in den einzelnen Wirkungskreisen (Folie 17). So ist nicht ersichtlich, ob und wenn ja, in welchem Turnus der Gutachter an dem bisherigen Bedarfsermittlungssystem unter Zugrundelegung der Jahresrechnungsstatistiken festhalten will und inwieweit darauf aufbauend der von ihm unterstellte Mehraufwand berücksichtigt werden soll. Hier gilt es das ausformulierte Gutachten abzuwarten.

Kritisch zu sehen sind vor allem Überlegungen in Richtung der Heranziehung eines Benchmarks mit anderen Bundesländern zu Festlegungen der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt. Den gleichen Grundansatz verfolgte der Gutachter bei seinem Gutachten zur strategischen Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt, welches unter TOP 5 in der letzten Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses behandelt wurde.

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes hat sich in seiner 128. Sitzung am 16.02.2009 gegen einen Vergleich von Haushaltskennzahlen der Kommunen zwischen den einzelnen Bundesländern aber auch innerhalb des Landes Sachsen-Anhalt ausgesprochen und diese für nicht sachgerecht und in der notwendigen Tiefe nicht leistbar angesehen, zumal Aussagen für eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung in Sachsen-Anhalt dadurch nicht zu erwarten sind.

Der Städte- und Gemeindebund spricht sich für die Beibehaltung des bisherigen Ansatzes eines aufgabenbezogenen Finanzausgleichs, zumindest in dessen Grundzügen, aus. Es bedarf einer Weiterentwicklung vor allem bei der Beseitigung der inzwischen von vielen Akteuren,

so auch vom jetzigen Gutachter, bestätigten Korrekturfaktoren. Wir sehen es äußerst kritisch, nun von einem aufgabenbezogenen Finanzausgleich auf ein System überzugehen, in dem die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer unseren Finanzausgleich diktieren. Konkret bedarf es einer Betrachtung der Aufgaben in Sachsen-Anhalt und des sich hieraus ergebenden Finanzbedarfs. Dies wurde auch in der gemeinsamen Pressemitteilung des SGSA und des Landkreistages vom 26.03.2012 (Anlage) deutlich hervorgehoben.

Die eventuell beabsichtigte Heranziehung von fiktiven Steuereinnahmen aufgrund länderübergreifender Vergleiche der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze wird, unabhängig von einer noch ausstehenden Überprüfung der statistischen Grundlagen, strikt abgelehnt, auch wenn diese Vorgehensweise jüngst vom Thüringer Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform angesehen wurde (s. TOP 3.3).

An einigen Stellen jedoch scheint der Gutachter durchaus Ansatzpunkte des SGSA zu teilen. So ist u. a. positiv hervorzuheben, dass der Gutachter einen Verzicht auf eine Zuordnung der Bedarfszuweisungen und der Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt zu den laufenden Einnahmen vorschlägt. Dies ist eine Forderung, die der SGSA seit 2009 gegenüber der Landesregierung vorgetragen hat und die Bestandteil der Verfassungsbeschwerde der sieben kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist. Auch der geforderte Verzicht auf die Rückzahlung der letzten Rate der Überzahlung aus 2009 i. H. v. 26,65 Mio. Euro entspricht der Beschlusslage des SGSA.

Angesichts der im Referentenentwurf für das FAG 2012 enthaltenen Ankündigung einer weiteren Reduzierung der **Investitionspauschale** auf ursprünglich vorgesehene 102 Mio. Euro in 2012 und 78 Mio. Euro in 2013 sowie die Ankündigung der Landesregierung einer langfristigen Reduzierung der Investitionspauschale auf eine Mindestmaß von jährlich 50 Mio. Euro ist diese Aussage des Gutachters zur Beibehaltung der Investitionspauschale auf 125 Mio. Euro grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn sie unter der Mindestforderung der Kommunalen Spitzenverbände i. H. v. rund 150 Mio. Euro liegt.

An einigen Stellen beabsichtigt der Gutachter zudem eine **erhebliche Veränderung der bisherigen Binnenverteilung**. Dies betrifft u. a. die Fragen zur Abschaffung der Hauptansatzstaffel, zur Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach dem Vorbild aus Baden-Württemberg oder dem beabsichtigten höheren Ausgleichsgrad zwischen der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl bei den Landkreisen.

Bei der Frage der Verteilung des ermittelten Bedarfs zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum bedient sich der Gutachter ebenfalls eines bechnmarkartigen Ländervergleichs. Im ersten Referentenentwurf für das FAG 2010/2011 war sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsdeckung eine reine Gruppentrennung vorgesehen. Aufgrund der mit der Einführung des FAG 2010/2011 ursprünglich verbunden gewesenen deutlichen Mindereinnahmen im kreisangehörigen Bereich wurde jedoch bei der Verteilung der allgemeinen Zuweisungen eine von dem rechnerischen Ergebnis abweichende politische Quote zur Aufteilung der allgemeinen Zuweisungen eingeführt. Diese führte in den FAG-Jahren 2010 und 2011 zu einer deutlichen Umverteilung von den Landkreisen und kreisfreien Städten hin zu den kreisangehörigen Gemeinden und 2012 zu einer Umverteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte und Landkreise, wenn auch im deutlich geringeren Ausmaß als 2010 und 2011.

Ähnlich wie bei der Diskussion um die Erhöhung der in § 14 Abs. 3 FAG geregelten prozentualen Berücksichtigung der gewogenen Durchschnittshebesätze bei der Steuerkraftmesszahl-

lenberechnung auf 90 v. H. in 2010 und 100 v. H. in 2011 haben wir stets dafür plädiert, die dieser Diskussion inne wohnende Philosophie der stärkeren an der tatsächlichen Steuer- bzw. Leistungskraft orientierten Verteilung der allgemeinen Zuweisungen, wenn schon, dann auch für die Landkreise heranzuziehen. Dies wiederum kann nur durch eine **Anpassung der in § 15 FAG geregelten Umlagekraftmesszahl** erfolgen. Diese wurde letztmalig mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes vom 21.12.2011 von 30 v. H. auf 35. v. H. erhöht. Der Landkreistag hat bereits beim Referentenentwurf für das FAG 2012 eine Erhöhung auf 40 % gefordert. Dieser Punkt, der sich auf die Binnenverteilung der allgemeinen Zuweisungen zwischen den Landkreisen und damit indirekt auf die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden auswirkt, dürfte damit weniger umstritten sein.

Jedoch verdeutlicht allein diese Regelung im Zusammenspiel mit dem ebenfalls geforderten höheren Ausgleichsgrad zwischen der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl bei den Landkreisen die enormen interkommunalen Verwerfungen, die z. T. mit den Vorschlägen des Gutachters verbunden sein dürften. Somit wird für eine Beurteilung der Vorschläge des Gutachters neben der fertigen Druckversion eine umfassende Quantifizierung unerlässlich sein.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.



Beschluss des Landtages

Zum Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindegesetzes

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in der **15. Sitzung** zu **Drucksache 6/660** folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Landtag bekräftigt seine Absicht, das Modell des aufgabenangemessenen Finanzausgleichs auch zukünftig fortzuführen.
2. Es ist Wille des Landtages, das Finanzausgleichsgesetz systematisch weiterzuentwickeln und eine entsprechende Novelle zum 1. Januar 2013 zu verabschieden. Insbesondere folgende Regelungsbedarfe sollen aufgegriffen werden:
 - a) Einführung von Anreizen für kommunale Konsolidierungsanstrengungen;
 - b) Ermittlung des notwendigen Finanzbedarfes für die laufenden und investiven Aufgaben unter Berücksichtigung der Angemessenheit des Ausgabeverhalten der Kommunen als zukünftige (und am Ende eines Anpassungszeitraums) Grundlage der Kommunalfinanzierung;
 - c) Prüfung der Verteilungsgerechtigkeit zwischen und innerhalb der kommunalen Gruppen und Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe bedingt durch Fläche und Bevölkerungsdichte;
 - d) Vorschläge, durch welche Maßnahmen die betroffenen Oberzentren, unter Zugrundelegung der bevorstehenden verfassungsgerichtlichen Entscheidung zur Stadt-Umland-Umlage des Landes Mecklenburg-Vorpommern, für ihren anerkannten Mehraufwand finanziell entlastet werden können;
 - e) Beteiligung der Kommunen an den Solidarpaktmitteln in Form einer Investitionspauschale im FAG;
 - f) Prüfung der Abschaffung der Krankenhausumlage nach § 2 Abs. 3 KHG LSA.

3. Zu den in Punkt 2 genannten Absichten erwartet der Landtag Vorschläge der Landesregierung unter Einbeziehung der Ergebnisse des beauftragten Gutachtens zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs und der kommunalen Spitzenverbände.

Detlef Gürth
Präsident

D. Kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg

Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Vom-Hundert-Satz zu. Diese Verpflichtung im Artikel 106 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland stellt die Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs dar. Die Landesverfassung von Baden-Württemberg hat in Artikel 73 Absatz 3 diese Verpflichtung übernommen. Es heißt dort: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes an dessen Steuereinnahmen beteiligt. Näheres regelt ein Gesetz."

Dieser verfassungsrechtlich garantierte Anspruch auf Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern ist bedauerlicherweise nur ein solcher grundsätzlicher Art. Über die Höhe dieser Beteiligung schweigt sich die Verfassung aus, so dass bei jeder Änderung des geltenden Finanzausgleichsrechts die kommunale Seite darauf achten muss, dass keine Kürzung der Verbundleistungen vorgenommen wird. Immer wieder hat das Land in den vergangenen Jahren den kommunalen Finanzausgleich gekürzt, zum Teil um dreistellige Millionenbeträge. Dabei wurden die Kürzungen vom Land meist mit einem strukturellen Ungleichgewicht der Finanzsituation von Land und Kommunen sowie mit erheblichen Deckungslücken des Landeshaushalts, insbesondere durch die Finanzierung der Deutschen Einheit, durch die übermäßigen Belastungen im Länderfinanzausgleich, die gegenüber den Kommunen hohe Verschuldung oder durch die erheblichen Pensionslasten begründet.

Alle diese Vorwände waren nicht zutreffend, da die Kommunen vom Länderfinanzausgleich, von der Finanzierung der Deutschen Einheit und auch von den Kosten für die Unterbringung von Hartz-IV-Empfängern gleichfalls erheblich belastet sind. Auch das stets behauptete strukturelle Ungleichgewicht zwischen dem Landeshaushalt und den Kommunalhaushalten bestand in meist nicht. Trotz der eindeutigen Gegenargumente entschied der Landtag in diesen Fällen in eigener Sache zugunsten des Landes. Zuletzt erfolgten in den Jahren 2004 und 2005 Eingriffe des Landes in die kommunale Finanzausstattung zu seinen Gunsten in Höhe von 80 Mio. Euro und weiteren 350 Mio. Euro jährlich gegen den Willen der Kommunen, die bis heute fortwirken. Leider steht den Gemeinden in solchen Situationen keinerlei Mitwirkungsrecht gegenüber dem Landtag zu, ganz anders als bei den Finanzausgleichsverhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, bei denen letzteren über den Bundesrat ein entscheidendes Mitspracherecht zukommt. Hieran hat sich auch nichts entscheidendes durch die auf der Grundlage einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. Mai 1999 zur Verbesserung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfolgte Einrichtung einer paritätisch aus drei Vertretern der kommunalen Landesverbände und drei staatlichen Vertretern besetzten Finanzverteilungskommission Land - Kommunen mit jährlich wechselndem Vorsitz zwischen der kommunalen und der staatlichen Seite. Allein schon das bestehende Stimmverhältnis von 3 : 3 zwischen den Vertretern des Landes und der Kommunen sorgt dafür, dass es in Zweifelsfällen zu einer das Land belastenden Empfehlung der Kommission zur Ausgestaltung der Finanzbeziehungen Land – Kommunen kommen kann. Diese Erfahrung war mit Anlass, einer Namensänderung für diese Kommission vorzunehmen und diese nur noch als Finanzkommission zu bezeichnen. Seit 2007 besteht mit dem Land ein sogenannter Finanzkompromiss. Durch „Tolerierung“ der Fortsetzung des Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung der Jahre 2005/2006 im Umfang von 350 Mio. Euro jährlich bis einschließlich des Jahres 2010 verzichtet das Land auf weitere Eingriffe und die Spitzabrechnung seiner Leistungen im Länderfinanzausgleich für darin enthaltenen Anteil aus der kommunalen Steuerkraft. Angesichts der wirtschaftlich schlechten Rahmenbedingungen ist bereits schon in diesem Jahr mit Blick auf das Auslaufen des Finanzkompromisses mit dem Land mit schwierigen Finanzverhandlungen für die Kommunen zu rechnen. Die Finanzkommission wird dazu wieder verstärkt gefordert sein.

Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Die Hauptaufgabe des kommunalen Finanzausgleichs stellt sicher die Beteiligung der Gemeinden am Landesaufkommen an Lohn-/Einkommensteuer, Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer im Umfang von 23 Prozent und an der Kraftfahrzeugsteuer in Höhe von 15,74 Prozent dar. Hinzu kommt noch die Überlassung von 55,5 Prozent der Grunderwerbsteuereinnahmen an die Stadt- und Landkreise.

Daneben ist jedoch die zweite, ebenfalls sehr wichtige Zielsetzung der horizontale Ausgleich unter den Gemeinden. Ein solcher Ausgleich ist wegen der vor allem recht unterschiedlichen Gewerbesteuererinnahmen der einzelnen Gemeinden erforderlich.

Als dritte Zielsetzung ist die Sicherstellung der Finanzausstattung der Landkreise durch die Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu nennen.

Länderfinanzausgleich belastet die Gemeinden

Vor der Berechnung des 23-prozentigen Gemeindeanteils an den Landeseinnahmen aus Gemeinschaftssteuern wird der Betrag abgezogen, den das Land im Länderfinanzausgleich erhält oder zu entrichten hat. Da Baden-Württemberg seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs stets ausgleichspflichtig war, ergaben sich für das Land jedes Jahr erhebliche Zahlungsverpflichtungen, an denen die Kommunen mit jeweils 23 Prozent beteiligt waren. Darüber hinaus stellt das Land den Kommunen den auf ihre Finanzkraft und auf die vom Land ihnen überlassenen Finanzmittel im Länderfinanzausgleich entfallende Belastungen durch einen weiteren Vorwegabzug an den Gemeinschaftssteuern in Höhe von 773 Mio. Euro in Rechnung. Baden-Württemberg hat im Jahr 2008 mit 2.521 Mio. Euro nach Bayern (2.938 Mio. Euro) den zweithöchsten Betrag in den Länderfinanzausgleich einbezahlt (Hessen 2.489 Mio. Euro, und Hamburg 375 Mio. Euro) und damit einen bedeutsamen Beitrag für die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland geleistet. Hieran waren jedoch die Kommunen mit über der Hälfte beteiligt.

Schlüsselzuweisungen

Das Kernstück der Finanzzuweisungen in Baden-Württemberg wie auch in den übrigen Ländern Deutschlands stellen die Zuweisungen nach dem Schlüssel der mangelnden Steuerkraft, auch kurz als Schlüsselzuweisungen bezeichnet, dar.

Diese Zuweisungen mit Rechtsanspruch sollen garantieren, dass die örtliche Finanzkraft umso höher aufgestockt wird, je geringer die eigenen Steuereinnahmen einer Gemeinde (Realsteuern, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) sind. Bei einer Größenordnung von über 2,701 Mrd. Euro für die Städte und Gemeinden, 773 Mio. Euro für die Landkreise und 174 Mio. Euro für die Stadtkreise (jeweils im Jahre 2008) stellen die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft zweifellos das Hauptelement des Finanzausgleichs dar. Diese Mittel sind zudem für die Gemeinden unter qualitativen Gesichtspunkten wertvoll. Zum einen deswegen, weil sie nach objektiven Kriterien zugewiesen werden, also ohne ein Ermessen der verteilenden Landesstellen und weil sie zum anderen den Gemeinden ohne Zweckbindung zufließen, also ausschließlich entsprechend den Beschlüssen der Gemeinde-ratsgremien verwendet werden können.

Kriterium des Bedarfs

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft an die Gemeinden beruht auf den beiden Komponenten Steuerkraft und Bedarf. Ist, wie dies die Regel bildet, der unterstellte Bedarf höher als die Steuerkraft, so wird die Differenz (Schlüsselzahl) in Höhe einer rund 70-prozentigen Ausschüttungsquote durch Zuweisungen ausgeglichen.

Bei der Berechnung der Steuerkraft wird von den tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden sowohl bei den Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) wie auch bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer ausgegangen. Bei den Realsteuereinnahmen wird allerdings eine Umrechnung auf fiktive, im Finanzausgleichsgesetz festgesetzte Durchschnittshebesätze durchgeführt. Die Anwendung gleicher Anrechnungshebesätze für alle Gemeinden hat die Folge, dass sich Gemeinden mit höheren als den anzurechnenden Hebesätzen günstiger stellen als solche Gemeinden, deren Hebesätze den Anrechnungshebesätzen entsprechen oder nur geringfügig darüber liegen. Dass die seit Jahren unveränderten Anrechnungshebesätze zwischenzeitlich bei weitem den tatsächlichen Durchschnittshebesätzen nicht mehr entsprechen, bringt vor allem den gewerbesteuerstarken Städten und Gemeinden Vorteile, was im Vergleich zur vollen Anrechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und zur 80-prozentigen Anrechnung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung sehr fragwürdig erscheinen muss.

Weit schwieriger ist die Problematik bei der Ermittlung des Bedarfs. Es gibt keine objektiven Bedarfsmerkmale für die einzelne Gemeinde oder auch für Gemeindegrößengruppen. Dazu sind die Gemeinden, ihre Struktur und ihre Aufgaben zu unterschiedlich. Man versuchte deswegen, aus dem tatsächlichen Ausgabenverhalten der einzelnen Gemeindegrößengruppen ihren Bedarf zu erkennen. Letztlich ist es jedoch eine landespolitische Entscheidung, welcher Finanzbedarf einer Stadt oder Gemeinde einer bestimmten Größengruppe zukommt. Derzeit wird bei einer Gemeinde mit 3.000 oder weniger Einwohnern ein "Bedarf" von 100 Prozent unterstellt, während der entsprechende Wert bei einer Stadt mit 600.000 Einwohnern oder mehr 186 Prozent beträgt. Diesem Spannungsverhältnis von 1 : 1,86 entsprechend wird für 2009 bei den Gemeinden bis 3.000 Einwohnern ein Kopfbetrag von voraussichtlich 957 Euro je Einwohner (so genannter Grundkopfbetrag) und bei einer Stadt mit 600.000 Einwohnern ein solcher von 1.1780 Euro, ohne Berücksichtigung der Steuerausfälle nach der Mai-Steuerschätzung 2009, unterstellt. Dieses Spannungsverhältnis, das in der Vergangenheit immer wieder zugunsten der Großstädte ausgeweitet wurde und aufgrund einer Initiative aus dem Großstadtbereich jüngst wieder ausgeweitet werden sollte, weist die größte Spannbreite im Vergleich zu den Finanzausgleichsgesetzen aller anderen Bundesländer auf. Es bestehen hiergegen jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, die dahin gehen, ob einem Staat ein Bürger weniger wert sein darf als ein anderer. Zudem bleiben darin Belastungen unberücksichtigt, die sich aus der Fläche bzw. durch eine geringere Einwohnerdichte durch tendenziell höhere spezifische Kosten für die öffentliche Infrastruktur und öffentliche Aufgabenwahrnehmung ergeben.

Sockelgarantie als Mindestzuweisung

Innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft spielt die sogenannte Sockelgarantie als eine garantierte Mindestzuweisung eine bedeutsame Rolle. Diese 1958 eingeführte Sockelgarantie soll den besonders steuerschwachen Gemeinden helfen. Nach der gegenwärtigen Regelung werden allen den Gemeinden Mehrzuweisungen gewährt, deren Steuerkraftmesszahl 60 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl nicht erreicht.

Durch die Sockelgarantie wurde bisher vermieden, dass besonders finanzschwache Gemeinden im größeren Umfang auf Zuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts aus dem Ausgleichstock angewiesen sind. Lediglich im Regierungsbezirk Südbaden war alljährlich noch für eine kleine Zahl von Gemeinden derartige Bedarfszuweisungen erforderlich, während in den übrigen Regierungsbezirken - vor allem als Folge der Sockelgarantie - Zuschüsse für diesen Zweck nicht mehr erforderlich waren. Durch die tief greifende Wirtschaftskrise ist zu befürchten, dass in den kommenden Jahren finanzschwache Gemeinden tendenziell zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts verstärkt auf den Ausgleichstock angewiesen sein werden.

Finanzausgleichsumlage

Die von den Gemeinden und Landkreisen jährlich erhobene Finanzausgleichsumlage beträgt je nach Steuerkraft seit 2004 mindestens 22,1 Prozent und höchstens 32,0 Prozent. Die Erhöhung ist so geregelt, dass für jeweils 1 Prozent, um das die Steuerkraftmesszahl 60 Prozent der Bedarfsmesszahl übersteigt, sich eine Steigerung um 0,06 Prozent ergibt, höchstens jedoch bis zu den genannten 32,0 Prozent. Diese linear-progressive Ausgestaltung des Umlagesatzes hat zur Folge, dass für alle Gemeinden - sofern sie nicht Sockelgarantie erhalten - der FAG-Umlagesatz individuell errechnet werden muss.

Die Finanzausgleichsumlage trat bei der Einführung im Jahre 1973 an die Stelle der früheren Schul- und Sachkostenumlagen. Mit 2,67 Mrd. Euro Aufkommen im Jahre 2008 entspricht die Finanzausgleichsumlage inzwischen mehr als deutlich der Hälfte des gemeindlichen Anteils am Landesanteil an Gemeinschaftssteuern. Ungefähr 88,73 Prozent der Finanzausgleichsumlage fließen der Finanzausgleichsmasse und damit den Städten und Gemeinden, den Landkreisen und den Stadtkreisen zu. Die restlichen 11,27 Prozent gehen in den Landeshaushalt.

Die Finanzausgleichsumlage dient neben der Aufbringung von Mitteln vor allem dem Finanzausgleich zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit höherer Steuerkraft (im Regelfall durch Gewerbesteuererinnahmen) müssen mehr Umlage zahlen als sie an Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse erhalten. Die Finanzausgleichsumlage begünstigt insoweit zusätzlich die finanzschwächeren Gemeinden.

Bemessungsgrundlage der Umlage ist bei den Gemeinden sowie den Stadt- und Landkreisen eine modifizierte Steuerkraftsumme. Diese setzt sich bei einer Gemeinde zusammen aus

- dem Istaufkommen aus den Realsteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage jeweils des zweitvorangegangenen Jahres, allerdings umgerechnet anhand für alle Gemeinden einheitlicher Anrechnungshebesätze,
- dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, und zwar errechnet durch Anwendung der geltenden Schlüsselzahl auf das Gesamtaufkommen im zweitvorangegangenen Jahr,
- 80 Prozent des im zweitvorangegangenen Jahr zugeflossenen Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer,
- den Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres, und zwar sowohl der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft als auch der Mehrzuweisungen nach der so genannten Sockelgarantie. Bei den Stadt- und Landkreisen kommen noch die Grunderwerbsteuererinnahmen des zweitvorangegangenen Jahres hinzu.

Anrechnungshebesätze zu nieder?

Bei der Berechnung der für die mangelnde Steuerkraft maßgebenden Steuerkraftmesszahl und der für die Umlagen maßgebenden Steuerkraftsumme wird das Istaufkommen an Realsteuern mittels fiktiver Anrechnungshebesätze umgerechnet, während der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer voll einbezogen wird. Diese Anrechnungshebesätze liegen mit

- **195 Prozent bei der Grundsteuer A**
- **185 Prozent bei der Grundsteuer B**
und
- **290 Prozent bei der Gewerbesteuer**

seit Jahren weit unter den tatsächlichen Durchschnittshebesätzen. Im Zuge der Abschaffung der Lohnsummensteuer zum 1.1.1980 und der damit verbundenen Absenkung der Gewerbesteuerumlage wurde der Anrechnungshebesatz der Gewerbesteuer sogar von vorher 300 Prozent auf die genannten 290 Prozent abgesenkt.

Für Gemeinden mit Hebesätzen über den Anrechnungshebesätzen ergeben sich damit Steuereinnahmen, die weder bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft noch bei der Umlagenbelastung Berücksichtigung finden (so genannte anrechnungsfreie Spitze). Gegen die unterschiedliche Anrechnung der Realsteuereinnahmen einerseits und der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer andererseits wurden in der Vergangenheit vermehrt rechtliche Bedenken geltend gemacht. Andererseits wird den Gleichbehandlungsbedenken die politische Sorge entgegengehalten, dass eine Erhöhung der Anrechnungshebesätze zur Folge haben würde, dass alle Gemeinden mit Hebesätzen in Höhe der Anrechnungshebesätze ihre Werte anpassen müssten. Zusätzlich wäre zu befürchten, dass manche Gemeinde mit einem bisher über dem Anrechnungshebesatz liegenden Hebesatz die bisherige freie Spitze erhalten wollte. Hebesatzerhöhungen in größerem Umfang passen jedoch nie in die politische Landschaft und könnten vor allem die Diskussion um die Gewerbesteuer zusätzlich belasten. Andererseits muss allerdings bedacht werden, dass bei den beiden Grundsteuern nach den Wertverhältnissen vom 1.1.1964 (letzte Hauptveranlagung) gearbeitet wird. In den Finanzausgleichsregelungen anderer Bundesländer sind teilweise unterschiedlich hohe Anrechnungshebesätze für die einzelnen Gemeindegrößengruppen festgelegt. So kommen zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen bei den Großstädten wesentlich höhere Anrechnungshebesätze zur Anwendung.

Vorwegentnahmen

Nach der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse nach einem im Gesetz festgelegten Prozentverhältnis in die Masse A (für laufende Zuweisungen) und die Masse B (für Investitionszuweisungen) wird der erstgenannten Masse in erheblichem Umfang Geld für besondere Zwecke entnommen. Diese Vorwegentnahmen dienen der Finanzierung kommunaler Einrichtungen und Aufgaben, die nicht von allen Gemeinden vorgehalten beziehungsweise erledigt werden.

Mit rund 1,75 Mrd. Euro im Jahre 2008 macht der Anteil der Vorwegentnahmen rund ein Drittel (32,6 Prozent) der gesamten Finanzausgleichsmasse A aus. Infolge der 2006 bis 2008 stark gestiegenen kommunalen Steuereinnahmen war der Anteil prozentual aber nicht absolut in den letzten Jahren rückläufig. Da die Vorwegentnahmen unabhängig von der Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich sind, ist bei rückläufigen Steuereinnahmen und einem geringeren Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage wieder mit einem Anstieg des prozentualen Anteils der Vorwegentnahmen in Größenordnungen von 40 und mehr Prozent in den kommenden Jahren zu rechnen. Der größte Brocken der Vorwegentnahmen ist der für die Sachkostenbeiträge in Höhe von rund 730 Mio. Euro. Diese Sachkostenbeiträge werden allen Trägern öffentlicher Schulen (mit Ausnahme von Grundschulen) gewährt, und zwar als festgelegter Euro-Betrag je Schüler, gestaffelt für die verschiedenen Schularten und -typen. Hier erhalten also alle Gemeinden mit weiterführenden Schulen einen Ausgleich für die von ihnen zu tragenden sächlichen und persönlichen Schulkosten. Da das Land die persönlichen Kosten für die Lehrer trägt, fallen bei den Kommunen Personalkosten für Schulsekretärinnen, Hausmeister, Reinigungskräfte, Betreuungspersonen in Sonderschulen und so weiter an. Im Jahre 2009 wird eine Gemeinde für jeden Schüler an ihrer Hauptschule voraussichtlich einen Sachkostenbeitrag von 895 Euro erhalten. Für einen Realschüler wird es voraussichtlich 547 Euro und für einen Gymnasiasten voraussichtlich 560 Euro geben.

Die weiteren Vorwegentnahmen betreffen die Kindergartenförderung, die ab 2004 auf 394 Mio. Euro jährlich gedeckelt ist, laufende Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr (rund 20 Mio. Euro, Zuweisungen für untere Verwaltungsbehörden in Höhe von rund 168,3 Mio. Euro und so weiter.

Verteilung der Finanzausgleichsmasse A

Die restliche Finanzausgleichsmasse A wird (nach Abzug der genannten Vorwegentnahmen) auf 3 Schlüsselmassen aufgeteilt, und zwar in Höhe von

- 74,85 Prozent für die Gemeinden,
- 20,32 Prozent für die Landkreise,
- 4,83 Prozent für die Stadtkreise,

Ausgleichstock

Aus der Finanzausgleichsmasse B wird ein fester Betrag in Höhe von 87 Mio. Euro für den Ausgleichstock entnommen. Es handelt sich dabei um einen Fonds für finanzschwache Gemeinden, aus dem diese vor allem Investitionszuschüsse für den Bau, die Erneuerung oder die Sanierung öffentlicher Einrichtung erhalten. Diese Investitionszuschüsse können die speziellen Zuschüsse der Fachförderung (zum Beispiel Schulhausbau, Stadtsanierung und Dorfentwicklung) ergänzen oder auch für solche Projekte gewährt werden, für die es keine Fachförderung gibt (zum Beispiel Bau von Kindergärten, Rathausbau).

Darüber hinaus steht der Ausgleichstock auch für Zuweisungen in besonderen Ausnahmefällen (zum Beispiel Zerstörung von öffentlichen Einrichtungen durch Hochwasser) und in Ausnahmefällen auch für die oben bereits angesprochenen Zuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts zur Verfügung.

Die Ausgleichstockmittel werden in einer Oberverteilung auf die vier Regierungsbezirke aufgeteilt, und zwar nach einem Schlüssel, der die Finanzkraft und die Fläche je Einwohner der Gemeinden bis 25.000 Einwohner berücksichtigt. Hierdurch soll eine besondere Berücksichtigung von finanzschwachen Flächengemeinden und Gemeinden in strukturschwachen Gebieten erreicht werden.

Kommunaler Investitionsfonds (KIF)

Ein Festbetrag von 877 Mio. Euro der Finanzausgleichsmasse B bildete bis 2003 den kommunalen Investitionsfonds, aus dem nahezu alle kommunalen Investitionsförderungen gespeist wurden. Im Wege des Haushaltsstrukturgesetzes 2003 hat das Land durch einen weiteren Eingriff in die kommunale Finanzausstattung den KIF für 2004, und damit die kommunale Investitionsförderung dauerhaft, d. h. auch über das Jahr 2004 hinaus, um 27 Mio. Euro und im Zusammenhang mit der so genannten Spitzabrechnung der Leistungen des Landes im Länderfinanzausgleich gegenüber den Kommunen um weitere 40 Mio. Euro gekürzt. Somit standen für die kommunale Investitionsförderungen 2004 nur noch 810 Mio. Euro zur Verfügung. 2005 erfolgte ein weiterer Eingriff des Landes in die kommunale Finanzausstattung, was eine weitere Reduzierung des KIF auf seither 785 Mio. Euro zur Folge hatte.

Aus den Mitteln des KIF erhalten die Gemeinden Zuweisungen unter anderem zur Stadtsanierung (2008 = 120,0 Mio. Euro), zum Schulhausbau (58,1 Mio. Euro), zum Krankenhausbau (333,5 Mio. Euro, für das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (52,4 Mio. Euro), zum Bau von Abwasserbeseitigungsanlagen (41,0 Mio. Euro), für die Förderung der Wasserversorgung 13 Mio. Euro und zur Sanierung von Altablagerungen (10,0 Mio. Euro) und so weiter. Es handelt sich hier also um spezielle Investitionszuschüsse, die auf Antrag und nach Richtlinien des Landes für bestimmte kommunale Investitionen gewährt werden. Mit Hilfe dieser Zuschüsse versucht das Land jedoch auch zu steuern, Anreize oder Prioritäten zu setzen, so dass hier immer wieder vom "goldenen Zügel" gesprochen wird. Werden Zuweisungen des Landes an Bedingungen und Auflagen geknüpft, so bedeutet dies stets eine

Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinderatsgremien und damit der kommunalen Selbstverwaltung.

In praktisch allen Förderbereichen steht für die vielfältigen Investitionsmaßnahmen der Gemeinden nicht genügend Geld zur Verfügung. Hierdurch haben sich in zahlreichen Förderbereichen erhebliche Antragsstaus ergeben, die zu Beispiel beim Krankenhausbau in die Milliardenbeträge gehen. Dies hat zur Folge, dass Kommunen oft jahrelang mit dem Baubeginn warten müssen und dann oftmals den bewilligten Zuschuss in mehreren Jahresraten erhalten. Mit aus diesem Grund wurde die Förderung verschiedener Baumaßnahmen der Gemeinden eingestellt, so gibt es zum Beispiel seit dem 1.1.1994 keine Investitionszuweisungen mehr für den Feldwegbau. Die in diesem Zuge ebenfalls abgeschaffte und pauschalisierte Sportstättenförderung wurde zum 1.1.2006 mit 12 Mio. Euro pro Jahr wieder zur Projektförderung, mit der Folge, dass erneut sich wieder ein Förderstau aufgebaut hat. Dieser wird zwar 2009/2010 durch die zusätzlichen Mittel über das Landesinvestitionsprogramm zur konjunkturellen Unterstützung durch Vorziehen der Mittel für die Jahre 2010 und 2011 weitestgehend wieder abgebaut werden, die Spätfolgen dann fehlender Fördermittel werden aber wieder zum gleichen Ergebnis – eintreten eines immensen Förderstaus - führen.

Kommunale Investitionspauschale (KIP)

Um die Fremdbestimmung und Fernsteuerung der Kommunalpolitik durch den erwähnten "goldenen Zügel" wenigstens einzuschränken, wurde am 1.1.1986 die Kommunale Investitionspauschale eingeführt. Sie unterliegt keiner besonderen Zweckbestimmung, kann daher auch für Erneuerungen und Sanierungen verwendet werden. Aus dem Rest der FAG-Masse B, nach Abzug des Ausgleichstocks (87 Mio. Euro) und des KIF (785 Mio. Euro), wird die kommunale Investitionspauschale gezahlt. Die Höhe der Investitionspauschale orientiert sich an der Einwohnerzahl einer Gemeinde sowie an deren Steuerkraft. Im Jahre 2009 soll sich eine Investitionspauschale in Höhe von 37 Euro je umgerechnetem Einwohner ergeben, wobei sich die tatsächliche Einwohnerzahl einer steuerstarken Gemeinden auf bis zu 75 Prozent reduziert, die einer besonders steuerschwachen Gemeinden auf bis zu 125 Prozent erhöht.

Soziallastenausgleich

Am 1.1.1991 wurde nach heftigen Debatten im Landtag ein Soziallastenausgleich in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen, der ab dem 1.1.2000 wesentlich verbessert wird. Dieser Ausgleich sieht vor, dass die Stadt- und Landkreise mit besonders hohen Sozialhilfenettoaussgaben je Einwohner besondere Zuweisungen erhalten, die 30 bzw. 40 Prozent der bestimmte Durchschnittswerte übersteigenden Sozialhilfeausgaben ausgleichen. Damit soll erreicht werden, dass die zum Teil recht unterschiedlichen Sozialhilfebelastungen der einzelnen Stadt- oder Landkreise wenigstens teilweise eingeebnet werden.

Dadurch besteht nun für mehr als die Hälfte der Sozialhilfeausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe ein wirksamer Soziallastenausgleich.

Verkehrslastenausgleich

Parallel zum "normalen" kommunalen Finanzausgleich gibt es noch einen Verkehrslastenausgleich, der aus einem Teil des Kraftfahrzeugsteueraufkommens des Landes gespeist wird.

1988 betrug der kommunale Anteil noch 35 Prozent der Einnahmen des Landes an Kraftfahrzeugsteuer, im Zuge von Kürzungsmaßnahmen wurde dieser Wert mehrmals abgesenkt, seit dem 1.1.2005 beträgt er 15,74 Prozent.

Aus diesem Topf werden den Kommunen zweckgebunden Mittel für die Erfüllung ihrer Verkehrsaufgaben zur Verfügung gestellt. Dies sind vor allem Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs. Der Verkehrslastenausgleich hatte 2008 eine Größenordnung von 228,7 Mio. Euro.

Aus der Kraftfahrzeugsteuer-Verbundmasse werden zum einen laufende Zuweisungen und Investitionszuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr gegeben, zum anderen erhalten die kommunalen Straßenbaulastträger laufende Zuweisungen zu den Unterhaltungsaufwendungen für Gemeindeverbindungsstraßen, Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen.

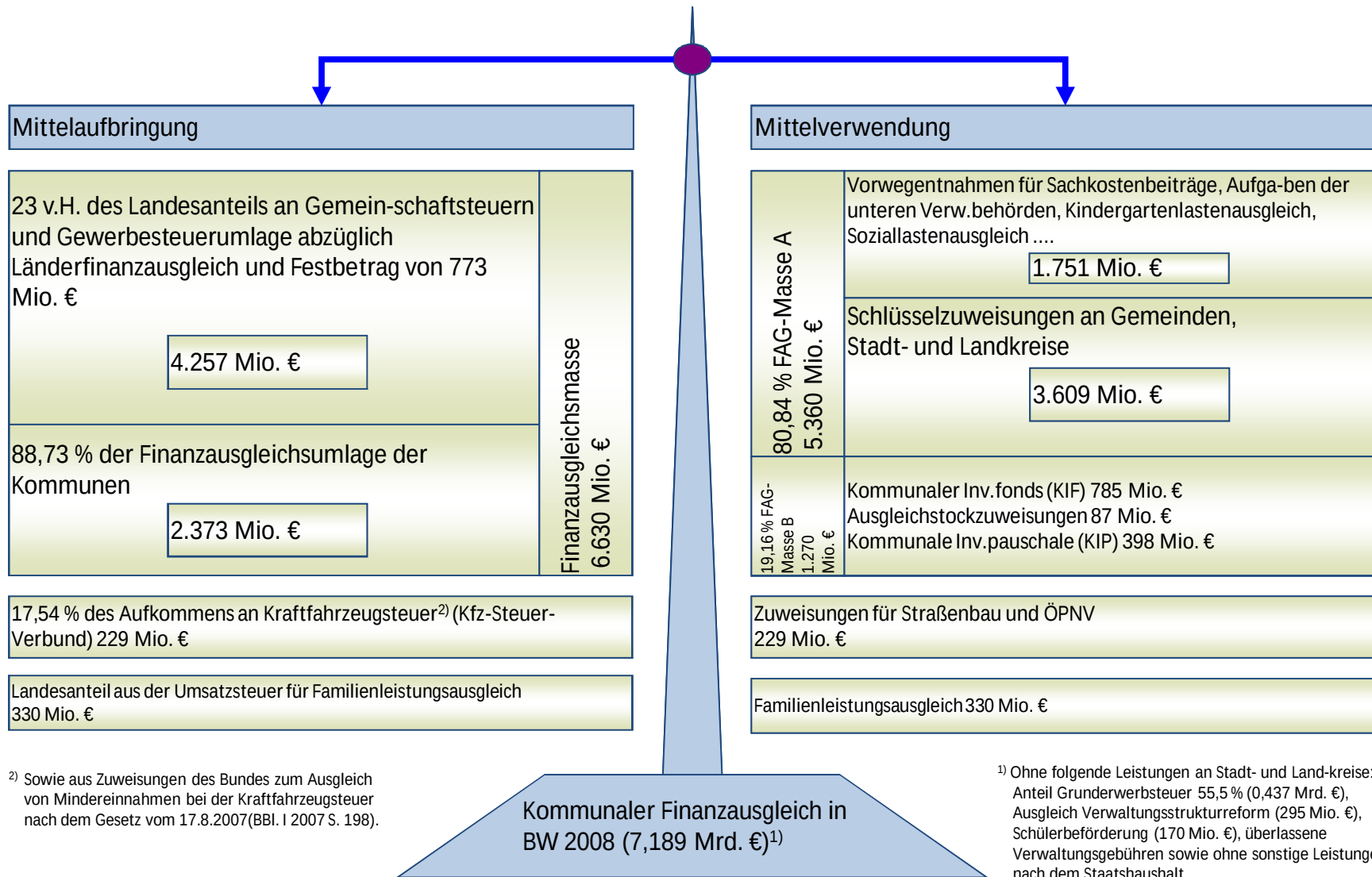
Bis 1993 erhielten die Gemeinden aus diesem Topf auch Investitionszuweisungen für Straßenbaumaßnahmen im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen und für sonstige wichtige Gemeindestraßen. Diese Einzelzuweisungen wurden durch pauschale Zuweisungen an die Gemeinden ersetzt. 2009 soll deren Höhe einen Betrag von 9,10 Euro je Hektar Gemeindefläche ausmachen.

Kreisumlage

Im kommunalen Finanzausgleichsgesetz ist auch die Erhebung der Kreisumlage geregelt. Diese Umlage erheben die Landkreise von ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach einem vom Kreis festzulegenden Umlagehebesatz. Umlagegrundlage ist bei der Finanzausgleichsumlage die Steuerkraftsumme. Die Höhe der Kreisumlagehebesätze schwankt beträchtlich, die Spannbreite reicht 2009 von 26,0 Prozent im Landkreis Karlsruhe bis zu 38,0 Prozent im Hohenlohekreis.

Mit Hilfe der Kreisumlage erzielen die Landkreise Einnahmen, die bis zu 435 Euro je Einwohner (Landkreis Böblingen) reichen. Mit den Einnahmen aus der Kreisumlage deckt der Landkreis seinen durch eigene Einnahmen (Gebühren, Jagdsteuer usw.) und Zuweisungen (Grunderwerbsteuer, Zuweisungen nach mangelnder Steuerkraft und so weiter) nicht gedeckten Finanzbedarf. Nach Rückgängen in den Jahren 2000 bis 2002 stiegen die Kreisumlagehebesätze landesweit insbesondere aufgrund ständiger steigender Soziallasten im Landesdurchschnitt von 28,79 v. H. (2002) auf 36,56 v. H. (2005) an. Seither ist der auf Grund der gestiegenen Steuereinnahmen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der landesdurchschnittliche Kreisumlagehebesatz 2009 auf 32,15 Prozent zurückgegangen. Dennoch stieg durch den Anstieg der für die Bemessung der Kreisumlage mit maßgeblichen Steuerkraftsummen von 2008 auf 2009 die Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg durch die Kreisumlage um landesweit rd. 163 Mio. Euro oder 19 Euro/Einwohner. Durch den zu erwartenden Anstieg der Soziallasten und durch den ebenfalls zu erwartenden Rückgang der Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinde ist zu erwarten, dass sowohl die Kreisumlagehebesätze wie auch die Belastungen aus der Kreisumlage für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den kommenden Jahren massiv ansteigen werden und die Kreisumlage und die daraus resultierenden Belastungen verstärkt in den kommunalpolitischen Fokus geraten werden.

Kommunaler Finanzausgleich (2008)





26. März 2012

Pressemitteilung

Kommunale Finanzausstattung bis 2020:

Abschied vom aufgabenbezogenen Finanzausgleich?

Magdeburg.- Sachsen-Anhalts kommunale Spitzenverbände widersprechen der These, die Kommunen im Land hätten eine „aufgeblähte Verwaltung“. Ein solcher Vorwurf könne allein aus den bisher bekannten Daten des sogenannten Deubel-Gutachtens zum Finanzausgleich nicht abgeleitet werden, betonen die Landesgeschäftsführer der beiden Verbände, Heinz-Lothar Theel und Jürgen Leindecker. Es sei überraschend, dass jetzt Daten aus dem Zusammenhang gerissen in die Öffentlichkeit getragen würden.

„Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt ist in den vergangenen Jahren von 1,9 Mrd. Euro bereits auf unter 1,6 Mrd. Euro gekürzt worden“, betont Heinz-Lothar Theel, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Landkreistages Sachsen-Anhalt. „Gleichzeitig sind die Kassenkredite auf rund eine Milliarde Euro angestiegen. Eine weitere Absenkung der Landeszuweisungen auf rund 1,2 Mrd. Euro ist daher völlig abwegig.“ „Das hat mit einem aufgabenbezogenen Finanzausgleich für Sachsen-Anhalt nichts mehr zu tun“, meint Jürgen Leindecker, Landesgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt.

Die Haushaltszahlen für 2012 ließen erkennen, dass wiederum der überwiegende Teil der Kommunen ihren Haushalt nicht ausgleichen könnten, betonen Theel und Leindecker. Eine Kürzung um 380 Mio. Euro sei völlig unrealistisch. Ein pauschaler Vergleich von Finanzdaten aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sei unzulässig, da bekanntlich gerade in diesen drei westdeutschen Ländern die Kommunen besonders unterfinanziert seien.

Beide kommunalen Spitzenverbände wehren sich auch gegen den pauschalen Vorwurf, zu viel Personal vorzuhalten: „Die Kommunen in Sachsen-Anhalt befinden sich mit ihrer Personalentwicklung auf gutem Weg. Die eingeleiteten Strukturreformen auf kreislicher und gemeindlicher Ebene brauchen allerdings Zeit, bis sie sich kostenmäßig auswirken“, erläuterte Theel.

Die Geschäftsführer stellen unmissverständlich klar, dass eine jährliche Personalkosteneinsparung von 30 - 35 Mio. Euro bis zum Jahr 2020 an der Praxis vorbeigeht, zumal tarifliche Steigerungen und neue Aufgabenübertragungen zusätzliche finanzielle Belastungen mit sich bringen. Eine umfassende Stellungnahme zu den Überlegungen von Professor Deubel können die kommunalen Spitzenverbände erst abgeben, wenn das Gutachten veröffentlicht ist und die Zahlen geprüft sind. Das Gutachten soll Ende der Woche vorliegen.

V. i. S. d. P.:

Geschäftsführer Heinz-Lothar Theel, Telefon: 0391/5653110 u. 0172/3808291
Landesgeschäftsführer Jürgen Leindecker, Telefon: 0391/5924310