



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Herrn Minister
Jens Bullerjahn MdL
Ministerium der Finanzen
Editharing 40
39108 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3
✉ Postfach 4009
39015 Magdeburg
☎ 0391/ 5924-300
Fax: 0391/ 5924-444
post@sgsa.info

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

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

13. August 2012

Gesetzentwurf zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze

Ihr Schreiben vom 4. Juli 2012

Sehr geehrter Herr Minister Bullerjahn,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o. g. Gesetzentwurfes und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Insbesondere danken wir Ihnen für die umfangreiche Kommunikation mit den kommunalen Spitzenverbänden bei der Vorbereitung und Erarbeitung des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfes. Diese Gesprächskultur würden wir gerne fortsetzen und bieten Ihnen daher ausdrücklich ein Gespräch zu unserer Stellungnahme an.

Grundsätzliche Bemerkungen:

Die Umstellung des früheren Finanzausgleichssystems auf einen aufgabenorientierten Finanzausgleich in Anlehnung an die Entscheidung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofes vom 21. Juni 2005 (Az.: ThürVerfGH 28/03) wird von uns bekanntlich grundsätzlich mitgetragen. Voraussetzung bleibt allerdings aus unserer Sicht, dass die Finanzausgleichsmasse

- nachvollziehbar ermittelt und
- auskömmlich bemessen ist.

Nur auf dieser Grundlage wird eine aufgabengerechte Binnenverteilung innerhalb der kommunalen Gruppen möglich, die

- nach transparenten Parametern und
- unter Berücksichtigung des Ausgleichsgebots

zu erfolgen hat.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 2 Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2013 und 2014 muss die Gemeinden, Städte und Landkreise in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse sind gegenüber den Vorjahren einige Änderungen vorgenommen worden, die wir ausdrücklich begrüßen. Dies sind im Einzelnen:

- Verzicht auf die Schlussabrechnung der Überzahlung aus 2009 in Höhe von 26,6 Mio. Euro,
- keine Anrechnung der Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt als kommunale Einnahme,
- keine Anrechnung der Bedarfszuweisungen als kommunale Einnahmen,
- Berücksichtigung der kostenrechnenden Einrichtungen bei der Bedarfsermittlung.

Entsprechendes gilt für die Abschaffung der Krankenhausumlage ab 2014.

Die gegenteilige Bewertung der vorgenannten Maßnahmen hat seit 2010 zu einer erheblichen Unterfinanzierung des kommunalen Finanzausgleichs geführt. Für das laufende Jahr ergäbe sich unter Berücksichtigung der jetzt vorgesehenen Änderungen ein Mehrbetrag von rd. 180 Mio. Euro.

Dass die FAG Masse in 2013 gegenüber 2012 trotzdem nicht nennenswert steigt, liegt vor allem am geänderten Anrechnungsverfahren für die gemeindlichen Steuereinnahmen:

Anders als bisher führt der von Herrn Prof. Dr. Deubel postulierte und im Gesetzentwurf als Grundsatz übernommene „Blick nach vorn“ dazu, dass nicht mehr die Ist-Steuereinnahmen aus amtlichen Statistiken zurückliegender Jahre sondern die für die künftigen Ausgleichsjahre 2013 und 2014 durch die Steuerschätzung vom Mai 2012 prognostizierten Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt werden. Das birgt die Gefahr, dass Abweichungen von diesen Schätzungen gravierende Folgen für die Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs haben können.

Bleibt es bei der Schätzung als Einnahmegrundlage, bedarf es zwingend einer Revisionklausel im Gesetz, die eine zeitnahe Aufstockung der Finanzausgleichsmasse aus Landesmitteln sicherstellt, wenn die gemeindlichen Nettosteuerereinnahmen von

- 1.399.000.000 Euro in 2013 und
- 1.455.000.000 Euro in 2014

nicht erreicht werden. Natürlich wäre auch der umgekehrte Fall zu betrachten.

Auch beim jetzigen Gesetzentwurf ist eine bedarfsmindernde Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuerereinnahmen vorgesehen. Wie schon beim FAG 2010/2011 und 2012

ist keine Lösung der statistischen Verzerrungen erkennbar, die sich aus den überproportional hohen Steuereinnahmen einiger weniger Gemeinden ergeben. Dies ist umso verwunderlicher, da als Begründung für die Einführung der geplanten allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach § 11 Abs. 3 ausdrücklich auf das Vorhandensein „herausragend steuerstarker“ Gemeinden verwiesen wird.

Aber auch aus anderen Gründen wird sehr deutlich, dass die Finanzausgleichsmasse von 1.559,2 Mio. Euro für 2013 und 1.514,8 Euro für 2014 nicht ausreichend bemessen ist:

1. Tarifeinigung 2012/2013

Der von Bund und Kommunen mit der Gewerkschaft ver.di abgeschlossene Tarifvertrag für den Zeitraum vom 1. März 2012 bis 28. Februar 2014 sieht vor, dass die Tabellenentgelte

- ab 1. März 2012 um 3,5 %,
- ab 1. Januar 2013 um 1,4 %,
- ab 1. August 2013 um 1,4 %,

insgesamt also um 6,3 % steigen. Der Kommunale Arbeitgeberverband Sachsen-Anhalt (KAV) geht nach Abstimmung mit der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt von Mehrbelastungen in 2013 von rd. 80 Mio. Euro aus. In Auswertung der amtlichen Personal- und Finanzstatistik für das Land Sachsen-Anhalt haben wir einen Betrag von 82,4 Mio. Euro errechnet, der sich wie folgt auf die kommunalen Gruppen aufteilen dürfte:

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| – Landkreise | + 20,6 Mio. Euro |
| – kreisfreie Städte | + 20,6 Mio. Euro |
| – kreisangehörige Gemeinden | + 41,2 Mio. Euro |

Nähere Einzelheiten ergeben sich aus der beiliegenden **Anlage 1**.

Die Tarifsteigerung muss in der errechneten Höhe schon deshalb auf den Bedarf für 2013 aufgerechnet werden, weil sie bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse für 2012 unberücksichtigt geblieben ist. Dies war allein der zeitlichen Verschiebung zwischen dem Inkrafttreten FAG 2012 und dem Abschluss der Tarifverhandlungen geschuldet.

Die Mehrbelastung in 2012 wird wegen ihrer so nicht eingeplanten Höhe zum Ende des Jahres in der Kassenstatistik sichtbar sein. Da allerdings die Kassenstatistik 2012 für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse 2013/2014 nicht zur Verfügung steht, bedarf es zumindest für 2013 einer vollumfänglichen Berücksichtigung der errechneten Mehrbelastung von 82,4 Mio. Euro in 2013.

2. Kassenstatistik (Stand: 31.12.2011)

Für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse bilden die Jahresrechnungstatistiken 2009 und 2010 sowie die Kassenstatistik 2011 die Grundlage. Die Kassenstatistik ist u. a. wegen der fehlenden Jahresabschlussbuchungen als Daten-

grundlage nicht valide und sollte daher durch eine vorläufige Jahresrechnungsstatistik 2011 ersetzt werden.

Insbesondere ist die Kassenstatistik 2011 um folgende Sachverhalte zu bereinigen:

Bildungs- und Teilhabepaket 2011

Das Bildungs- und Teilhabepaket ist im Jahr 2011 durch den Bund aufgelegt worden. Für Sachsen-Anhalt sind an die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger insgesamt rd. 30 Mio. Euro verteilt worden. Da das Programm erst im April 2011 angelaufen ist, konnten die Mittel nicht vollständig eingesetzt werden.

Nach Auskunft des Ministeriums für Arbeit und Soziales sind von den zur Verfügung gestellten Mitteln nur rd. 9 Mio. Euro für Zwecke des Bildungs- und Teilhabepaketes ausgegeben worden. Damit sind rd. 21 Mio. Euro „offen“ geblieben. Diese Einnahmen sind in der Kassenstatistik 2011 enthalten.

Die Bemessung des Bildungs- und Teilhabepaketes für 2013 wird sich allerdings an deren Inanspruchnahme im Jahr 2012 orientieren, wobei der Bund für das Jahr 2013 die nicht verausgabten Einnahmen zurückfordern wird. Durch diese „Spitzabrechnung“ wird es auf kommunaler Ebene in 2013 zu keinen Überzahlungen kommen. Aus diesem Grund können auch die nicht verausgabten Mittel 2011 nicht anteilmäßig bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse für 2013 angerechnet werden.

Von daher ist die Kassenstatistik 2011 auf der Einnahmeseite der Landkreise und kreisfreien Städte um insgesamt 21 Mio. Euro zu bereinigen. Die Aufteilung könnten wir nachreichen.

Ergänzend finanziert der Bund in den Jahren 2011 bis 2013 das Mittagessen an Horten und die Schulsozialarbeit. Auf Sachsen-Anhalt entfallen hieraus rd. 15 Mio. Euro. Dieser Betrag steht in 2014 nicht mehr zur Verfügung und muss daher ebenfalls als Einnahme für den Finanzausgleich 2014 herausgerechnet werden.

KiFöG-Pauschalen für 2012

In der Kassenstatistik 2011 sind alle bei den Kommunen verbuchten Einnahmen bzw. Einzahlungen enthalten. Während die KiFöG-Pauschale des Landes in 2011 erstmals am 3. Januar 2011 gezahlt worden ist, erfolgte noch im Dezember 2011 die erste Abschlagszahlung für 2012. Damit ist in der Kassenstatistik 2011 eine zusätzliche Abschlagszahlung des Landes für die Kindertagesbetreuung enthalten, die aber tatsächlich dem Jahr 2012 zuzurechnen ist.

Von daher ist die Kassenstatistik 2011 auf der Einnahmeseite der Landkreise um 33,6 Mio. Euro und auf der Einnahmeseite der kreisfreien Städte um 11,1 Mio. Euro zu bereinigen (**Anlage 2**).

Nach Informationen unserer Mitglieder ist es im Übrigen nicht so, dass die KiFöG-Pauschale für 2012 „unmittelbar in die Bücher für 2012 gebucht“ worden

und damit nicht in der Kassenstatistik 2011 enthalten ist. Dies könnte bei Bedarf durch das Statistische Landesamt bei den 14 kommunalen Aufgabenträgern nachgefragt werden.

Schülerbeförderung gemäß § 71 Abs. 7 Schulgesetz (SchulG)

Gemäß § 71 Abs. 7 Satz 2 SchulG haben die Träger der Schülerbeförderung für die Kosten der Schülerbeförderung nach den Absätzen 2 und 4a im Jahr 2009 einen Betrag von 4 Mio. Euro und für die Jahre 2010 und 2011 einen Betrag von jeweils 7,25 Mio. Euro erhalten, die in den der Bedarfsbemessung zugrunde gelegten Jahresrechnungsstatistiken 2009 und 2010 bzw. der Kassenstatistik 2011 als Einnahmen bedarfsmindernd enthalten sind.

In 2013 stehen diese Beträge aus 2010 und 2011 den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht mehr in voller Höhe zur Verfügung, so dass sie in dieser Größenordnung auch nicht als zweckgebundene Einnahmen angerechnet werden dürfen.

Doppisches Haushaltswesen

Bei der Analyse der Kassenstatistik 2011 ist sehr deutlich geworden, dass die bisherigen Finanzstatistiken auf der Kameralistik aufbauen. Doppische Finanzdaten können nur mit großen Schwierigkeiten und allenfalls ungenau in die Kassenstatistik überführt werden. Im Ergebnis wird der Finanzbedarf der Doppiker nur unvollständig abgebildet, weil insbesondere kassenunwirksame Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen, Auflösung von Sonderposten) keine Berücksichtigung finden. Dieses grundsätzliche Problem lässt sich mit Blick auf das Finanzausgleichsgesetz 2013/2014 kaum lösen. Es führt allerdings zu Fehlinterpretationen der vermeintlichen Finanzierungsüberschüsse in der Kassenstatistik, wenn unberücksichtigt bleibt, dass die doppisch buchenden Haushalte keine Fehlbeträge ausweisen können.

Insofern danken wir Ihnen, dass Sie zu diesem Thema eine gesonderte Beratung für den 15. August 2012 angesetzt haben.

Die Bedarfsermittlung erfolgt auch für doppisch buchende Kommunen anhand der Daten der Finanzrechnung. Mit Blick auf die verpflichtende Einführung der Doppik bis Ende 2013 bzw. unter Berücksichtigung von Sondergenehmigungen bis Ende 2014 regen wir an, zeitnah nach Verabschiedung des FAG 2013/2014 eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Statistischen Landesamtes und der kommunalen Spitzenverbände einzusetzen, die eine Fortentwicklung der amtlichen Statistik basierend auf der doppischen Ergebnisrechnung vorantreibt. Für das FAG ab 2015 sollten die notwendigen statistischen Vorarbeiten frühzeitig begonnen werden.

Die Überleitungsprobleme, die bereits heute bei der Bedienung der amtlichen kameralistischen Kassen- und Jahresrechnungsstatistik bestehen, dürften durch die in den kommenden zwei Jahren zunehmende Anzahl der auf die Doppik umstellenden Kommunen zunehmen. Zudem wäre eine vollkommen kameralistisch geprägte Bedarfsermittlung umso unverständlicher, wenn 2015 weitgehend auf die Doppik umgestellt wurde.

3. Örtliche Steuern der Kommunen

Anders als in den Vorjahren sind in den Einnahmen nun auch die örtlichen Steuern der Kommunen enthalten. Dies lehnen wir ab, weil die Erhebung örtlicher Steuern im besonderen Maße ein Zeichen für eigene Konsolidierungsbestrebungen darstellt. Da die Erhebung dieser Steuern zudem regelmäßig schwierige Entscheidungsprozesse in den Gemeinden- und Stadträten mit sich bringt, würde die Anrechnung dieser Einnahmen bei der Bedarfsberechnung des Finanzausgleichsgesetzes die Bemühungen vor Ort, die eigene Einnahmesituation zu verstärken, nachhaltig belasten.

Am Beispiel der Zweitwohnungssteuer zeigt sich, dass diese nicht flächendeckend eingeführt ist. Diese Steuer wird nur von Städten oder Gemeinden erhoben, in denen Zweitwohnungen in Größenordnungen vorliegen, die den Aufwand für die Umsetzung der Besteuerung rechtfertigen. Dies ist ausschließlich in Städten oder Gemeinden der Fall, die entweder als Hochschulstandort über eine Vielzahl von Studenten verfügen, die vor Ort eine Zweitwohnung beziehen oder in touristisch oder zu Naherholungszwecken genutzten Gebieten. Insbesondere im kreisangehörigen Raum führt die Berücksichtigung der Zweitwohnungssteuer zu Verwerfungen, weil eben gerade nicht alle Städte und Gemeinden über die Voraussetzungen verfügen, die die Einführung einer solchen Steuer sinnvoll erscheinen lässt.

Wir bitten daher, die örtlichen Steuern der Kommunen – wie in den Vorjahren – herauszurechnen.

4. Feuerschutzsteuer

Bis einschließlich 2009 haben die Landkreise und Gemeinden für die Durchführung der ihnen nach dem Brandschutzgesetz übertragenen Aufgaben mindestens 70 v. H. des Aufkommens der Feuerschutzsteuer nach dem Feuerschutzsteuergesetz erhalten (§ 23 Satz 1 BrSchG a.F.). Hieran waren die Landkreise mit 30 v. H. und die Gemeinden mit 70 v. H. beteiligt. Nach der Haushaltsrechnung 2009 betrug der Anteil der Kommunen an der Feuerschutzsteuer im Rahmen der sonstigen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände 6.393.236,50 Euro (69 %).

Diese Regelung ist mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2010/2011 (Artikel 4) vom 17. Februar 2010 (GVBl. LSA S. 69 ff.) dahingehend geändert worden, dass das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer erst nach Abzug der dem Land für die Durchführung der ihm nach dem Brandschutzgesetz übertragenen Aufgaben entstehenden Kosten (Landesfeuerweherschule, Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt) für Zwecke des Brandschutzes und der Hilfeleistung der Kommunen zu verwenden ist. Seit 2010 erhalten die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte somit deutlich reduzierte Zuweisungen und die Landkreise keine Zuweisungen mehr aus der Feuerschutzsteuer. Nach der Haushaltsrechnung 2010 betrug der Anteil der Kommunen an der Feuerschutzsteuer im Rahmen der sonstigen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände dann lediglich noch 1.278.806,90 Euro (18,7%).

Vom Innenminister wurde im Zusammenhang mit diesen massiven Veränderungen zugesagt, dass die Anteile der Feuerschutzsteuer bei den Einnahmen der Kommunen im FAG unberücksichtigt bleiben.

In jedem Fall können aber bei den Gemeinden für 2013 und 2014 nicht mehr die erhöhten Feuerschutzsteueranteile aus 2009 bedarfsmindernd angerechnet werden. Bei den Landkreisen sind diese Einnahmen vollständig herauszurechnen, weil sie nicht mehr an der Feuerschutzsteuer beteiligt sind.

5. Korrektur nach Anwendung der Hebesätze Vergleichsländer West

Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes sind die Gemeinden in Sachsen-Anhalt bei den Hebesätzen ihrer Realsteuern im Vergleich zu den Vergleichsländern nicht durchweg auffällig. Erst durch Bildung von Durchschnittshebesätzen für die drei Westländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein liegen die Realsteuerhebesätze in Sachsen-Anhalt unter dem so ermittelten Wert. Dies ist allerdings ein rein rechnerisches Ergebnis, weil der Durchschnitt dieser drei Westländer sehr eindeutig von den überproportional hohen Hebesätzen in Niedersachsen nach oben gezogen wird.

Im Übrigen ist die besondere Situation in Sachsen-Anhalt zu berücksichtigen. Im Zuge der Gemeindegebietsreform sind mit Genehmigung des Innenministeriums und unter Nutzung des Spielraums, den der Landtag zuvor erweitert hatte, Vereinbarungen unterzeichnet worden, nach denen die Hebesätze in den nächsten zehn Jahren unverändert bleiben. Insofern ist eine Anhebung der Hebesätze bei vertragstreuem Handeln nicht möglich.

Aus diesem Grund ist bei den kreisangehörigen Gemeinden auf den Korrekturabzug von 3,2 Mio. Euro in 2013 und 6,4 Mio. Euro in 2014 zu verzichten.

Stattdessen sollte bei der Bemessung der Steuerkraftmesszahl vom gewogenen Landesdurchschnitt auf gesetzlich festgelegte fiktive Hebesätze umgestellt werden. Eine derartige Regelung würde eine hohe Transparenz darstellen, weil jede Gemeinde wüsste, dass ein Hebesatz unterhalb dieses Wertes finanzausgleichsrelevant und damit zu einer Minderung ihrer Schlüsselzuweisungen führen würde.

Nähere Einzelheiten haben wir unter § 13 Steuerkraftmesszahl für Gemeinden erläutert.

6. Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat am 18. Juli 2012 entschieden, dass die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unvereinbar sind. Ihre Höhe sei evident unzureichend, weil seit 1993 trotz erheblicher Preissteigerung keine Änderung erfolgt ist. Bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber bestimmt das Gericht Leistungen etwa in Höhe des SGB II/SGB XII-Niveaus.

Hierdurch entstehen bundesweit allen Landkreisen und kreisfreien Städten als ausführende Behörden Mehrkosten von rd. 130 Mio. Euro jährlich, die von den

Ländern kompensiert werden müssen. Für nicht bestandskräftig festgesetzte Leistungen gilt dies rückwirkend bis 1. Januar 2011.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Entscheidung für das Land Sachsen-Anhalt müssen noch detailliert ermittelt werden. Nach den vom Ministerium für Inneres und Sport am 24. Juli 2012 veröffentlichten Informationen gehen wir aber davon aus, dass Mehrkosten von jährlich rd. 4 Mio. Euro entstehen, die bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse ab 2013 zu berücksichtigen sind. Daneben bedarf es eines finanziellen Ausgleichs für die neuen Rechtsverpflichtungen rückwirkend ab 1. Januar 2011.

7. Betriebsphase des Digitalfunks BOS

Mit Beginn der Betriebsphase des BOS-Digitalfunks im Jahr 2013 sollen die Kommunen an deren Kosten beteiligt werden. Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu einen Betrag von 1,4 Mio. Euro ermittelt, der von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringen ist.

Da es sich hier um eine neue Aufgabe und Belastung handelt, die bisher nicht statistisch als Ausgabe erfasst ist, sind die Mehraufwendungen in die Finanzausgleichsmasse einzurechnen.

8. Inflationsrate

Für die Jahre 2011 bis 2013/2014 ist die Preissteigerung mit jeweils 1,4 v. H. berücksichtigt, die sich aus der durchschnittlichen Entwicklung der Jahre 2009 bis 2011 errechnet.

Nach der Eckwerte-Tabelle zur Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung steigt der Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahr in

- 2011 um 2,3 v. H.
- 2012 um 2,3 v. H. und
- 2013 um 1,9 v. H.

Folglich muss mindestens die Inflationsrate von 2013 auf 2014 über der von 2012 auf 2013 liegen und kann nicht auf dem Niveau der Jahre 2009 bis 2011 verharren. Hier bedarf es daher einer zeitnahen Berechnung.

9. Bevölkerungsrückgang

Der Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs für das Jahr 2013 liegt der durchschnittliche Zuschussbedarf IV 2009 – 2011 preisbereinigt (3.109.679.241 Euro) zu Grunde.

Dieser Betrag verändert sich durch

- die Preissteigerung 2011/2012 (+1,4%),
- den Bevölkerungsverlust 2011/2012 (- 1,1%),
- die Preissteigerung 2012/2013 (+1,4%) und
- den Bevölkerungsverlust 2012/2013 (- 1,0%).

auf insgesamt 3.134.229.601 Euro und wird jeweils gebietskörperschaftsgruppenscharf durchgerechnet.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Finanzausgleichsmasse von 2011 auf 2013 um 0,7% (24.550.360 Euro) steigt, die Verteilung auf die einzelnen Gruppen der Gebietskörperschaften aber sehr unterschiedlich ausfällt:

- | | |
|-----------------------------|-----------|
| – kreisfreie Städte | um +2,2%, |
| – Landkreise | um +0,2%, |
| – kreisangehörige Gemeinden | um +0,2%. |

Die Einzelheiten ergeben sich aus der als **Anlage 3** beiliegenden Tabelle.

Rechnerisch ist das Ergebnis unstrittig. Die Tatsache, dass die einkalkulierte Preissteigerungsrate im ländlichen Raum durch den Bevölkerungsrückgang nahezu vollständig kompensiert wird, ist allerdings aus Gründen einer gleichwertigen Entwicklung der Lebensverhältnisse und mit Blick auf die Ziele der Demografie-Allianz Sachsen-Anhalt nicht vertretbar:

- Die Demografie ist für Sachsen-Anhalt ein Kernthema, dass landesweit betrachtet werden muss.
- Die allgemeine Preissteigerung trifft alle Gebietskörperschaften gleichermaßen.
- Der Finanzbedarf für die kommunale Aufgabenerledigung kann im kreisangehörigen Raum nicht allein am Einwohner festgemacht werden, weil hier eine Vielzahl flächenbezogener Aufgaben (z. B. Straßenbau, Wasser-, Landschafts- und sonstiger Umweltbereich, ÖPNV) weitgehend unabhängig von der Einwohnerzahl zu erledigen ist.
- Die finanziellen Folgewirkungen der demografischen Entwicklung sind nicht zeitnah und nicht in gleicher Höhe konsolidierbar, zumal weniger Einwohner nicht zwingend zu weniger Ausgaben führen, weil eine kommunale Infrastruktur auch für eine geringere Bevölkerung vorgehalten werden muss.

Der im Gesetzentwurf implizierte lineare Zusammenhang zwischen Bevölkerungsrückgang und Rückgang des Zuschussbedarfs geht fehl. Wenn der demografische Wandel bei der Heranziehung der Einwohnerzahl gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3 zeitlich abgemildert werden soll, bedarf es auch anderer Korrektur Elemente. Es darf nicht übersehen werden, dass in Sachsen-Anhalt die schwierige demografische Entwicklung Kostenremanenzen erzeugt, die einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf pro Einwohner auslösen. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Gutachter. Und auch in der Finanzwissenschaft sind Kostenremanenzen anerkannt. Aktuell stellt die vom Land in Auftrag gegebene Sozioökonomische Analyse für den EFRE, den ESF und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 im Bereich der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur erhöhte spezifische Kostenbelastungen durch die demografische Entwicklung fest.

Vor dem Hintergrund einer gleichwertigen Entwicklung der Lebensräume (kreisfreie Städte und ländlicher Raum) und der durch den Bevölkerungsrückgang zeitgleich auftretenden, aber erst in den späteren Jahren zu lösenden Folgen sollte

daher für den Zeitraum 2013/2014 eine gleichmäßige Verteilung der errechneten Steigerung (0,7% = 24.550.360 Euro für 2013) auf die Gebietskörperschaften erfolgen. Für 2015 könnte mit Unterstützung der Demografie-Allianz geprüft werden, wie sich der Finanzbedarf der einzelnen kommunalen Gruppen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung konkret verändert.

Die landeseinheitliche Einrechnung des Bevölkerungsverlustes ist für das Land aufkommensneutral. Allerdings ergeben sich zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum Verschiebungen. Dies geht aber nicht einseitig zu Lasten der kreisfreien Städte, weil deren besonderer Finanzbedarf an anderen Stellen im Gesetzentwurf besonders beachtet ist:

- + 12,5 Mio. Euro/Jahr für höhere Realsteuerhebesätze
- + 8,1 Mio. Euro/Jahr als Zuschlag für Oberzentren.

Vor diesem Hintergrund überwiegen die Gründe gegen eine gruppenscharfe Einrechnung des Bevölkerungsverlustes im FAG 2013/2014.

§ 4 Auftragskostenpauschale

Wir bitten die Wiedereinführung der in 2012 zur Anwendung gekommenen Einwohnergrenze von 20.000 Einwohnern zu prüfen, wenn sich durch eine vergleichende Ermittlung der Auftragskostenpauschale mit und ohne Gruppenbegrenzung feststellen lässt, dass durch die Zusammenfassung aller kreisangehöriger Gemeinden eine nennenswerte Umschichtung zwischen den Gruppen stattfindet.

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

Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Konnexitätsregelung für das Erste und Zweite Funktionalreformgesetz. Die seinerzeit beschlossene Binnenverteilung der Mittel sieht – anders als bei der Auftragskostenpauschale nach § 4 – die Berücksichtigung der Fläche vor.

Von daher sollten die Mittel im Finanzausgleichsgesetz 2013/2014 - wie im Gesetzentwurf auch vorgesehen - gesondert ausgewiesen bleiben und nicht in die Auftragskostenpauschale nach § 4 überführt werden.

§ 6 Besondere Ergänzungszuweisungen

Die Besonderen Ergänzungszuweisungen erhöhen die Aufgabenorientierung des kommunalen Finanzausgleichs. Deshalb sind für Aufgabengebiete, bei denen die Landeszuweisungen nicht nach Steuerkraft sondern gezielt nach bestimmten Indikatoren verteilt werden sollen, entsprechende Teilmassen vorzusehen. Verschiebungen zwischen den kommunalen Gruppen ergeben sich durch die Ausweisung Besonderer Ergänzungszuweisungen nicht. Ziel ist vielmehr eine höhere Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Kommunen innerhalb der jeweiligen Gruppe.

Einer dieser Bereiche ist zweifelsfrei die Schülerbeförderung, für die in § 10 nun wieder eine Besondere Ergänzungszuweisung vorgesehen ist. Die Regelung wird von uns begrüßt.

Zusätzlich schlagen wir für die Landkreise eine Besondere Ergänzungszuweisung für die Straßenunterhaltung vor, weil dieser Aufgabenbereich gerade für den ländlichen Raum von besonderer Bedeutung ist und für die flächengroßen Landkreise eine erhebliche Kostenbelastung darstellt. Die Straßenbaulastzuweisungen waren im Übrigen noch bis zum Finanzausgleichsgesetz 2009 als gesonderte Teilmasse ausgewiesen.

Nur soweit der Vorschlag einer Besonderen Ergänzungszuweisung Straßenunterhaltung für Landkreise aufgenommen wird, wäre der Dünnbesiedlungszuschlag nach § 12 Abs. 2 Ziff. 3 zu streichen.

§ 8 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Sozialhilfe

Im Zusammenhang mit dem SGB XII wird infolge des Bundesgesetzes zur Stärkung der Kommunen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt eine Entlastung durch den Bund von 31,3 Mio. Euro im Jahr 2013 und 38,3 Mio. Euro im Jahr 2014 prognostiziert. Dieser Effekt wird durch das Land vollumfänglich vereinnahmt, indem er mit dem Mehraufwand SGB II in Höhe von 47 Mio. Euro verrechnet wird.

Wenn auch die Systematik des FAG auf eine Residualfinanzierung der Kommunen durch das Land abzielt, so will der Bund mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen ausdrücklich eine Verbesserung des Status quo bei den Kommunen erreichen. Diese Zielrichtung wird auch mit dem aktuell auf Bundesebene verhandelten Gesetzentwurf zur Einführung einer Bundeserstattung und einer Bundesstatistik für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuches verfolgt. Deshalb dürfen die Bundesmittel nicht komplett als Einnahmen gegengerechnet werden. Erst Recht gilt dies mit Blick auf die innerstaatliche Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Jugendpauschale, Gesundheitsdienstgesetz

Als Besondere Ergänzungszuweisungen waren bisher auch die Jugendpauschale und die Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz ausgewiesen. Beide Teilmassen sind im Gesetzentwurf für 2013/2014 nicht mehr vorgesehen. Stattdessen sollen die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr die Möglichkeit erhalten, entsprechende Mittel für diese Aufgabenbereiche aus einem Fachförderprogramm des Ministeriums für Arbeit und Soziales zu beantragen. Dies lehnen wir ab.

Das Finanzausgleichsgesetz muss genutzt werden, um möglichst viele Landesmittel den Kommunen pauschal zur Verfügung zu stellen. Die Umstellung auf ein Antragsverfahren schwächt nicht nur die kommunale Selbstverwaltung sondern bewirkt auch ein aufwendiges Verwaltungsverfahren. Dies sollte gerade vor dem Hintergrund der Deregulierungsoffensive der Landesregierung unbedingt vermieden werden. Antrags-, Bewilligungs- und Prüfverfahren binden unnötig personelle Ressourcen, die für die Aufgabenerfüllung selbst besser eingesetzt wären.

Wir fordern daher, die beiden Besonderen Ergänzungszuweisungen für Jugendpauschale und Gesundheitsdienst wieder in das Finanzausgleichsgesetz aufzunehmen. Eine Vereinfachung wäre die Zusammenfassung der beiden Teilmassen zu einer Besonderen Ergänzungszuweisung.

§ 11 Schlüsselzuweisungen

Die Bedarfsermittlung für die drei kommunalen Gruppen steht für uns unter dem Vorbehalt, dass der Einwohnerrückgang zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum gleichmäßig berücksichtigt wird. Insofern verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 2 Finanzausgleichsmasse („9. Bevölkerungsrückgang“).

Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise ist vorgesehen, den auszugleichenden Unterschiedsbetrag zwischen Umlagekraftmesszahl und Bedarfsmesszahl von 70 % über 80 % in 2013 auf 90 % in 2014 anzuheben. Hierzu können wir in der derzeitigen Arbeitsphase des Gesetzentwurfs noch keine abschließende Beurteilung abgeben. Über die Anhebung der Ausgleichsquote kann erst entschieden werden, wenn die Details der Binnenverteilung weitestgehend feststehen. Insofern steht die Festsetzung der Ausgleichsquote in einem engen Zusammenhang mit der Ausweisung einer Besonderen Ergänzungszuweisung Straßenunterhaltung und der geplanten Anhebung der Umlagekraftmesszahl nach § 14.

Die Anhebung der steuerschwachen Gemeinden auf eine Mindestausstattung mit der sog. 80/80-Regelung wird von uns dem Grunde nach mitgetragen.

Aus unserer Sicht handelt es sich allerdings bei der Umverteilungsmasse von 6,3 Mio. Euro um einen Bedarf, der zusätzlich vom Land bereitzustellen ist, damit die betroffenen Gemeinden ihre Aufgaben überhaupt erfüllen können. Die Finanzverpflichtung des Landes kann nicht anderen Kommunen aufgebürdet werden. Im Übrigen trifft die Umverteilung ganz überwiegend die Mittelzentren, deren Landeszuweisungen hierdurch spürbar sinken.

Die Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach § 11 Abs. 3 betrachten wir nach wie vor kritisch. Wir sehen hier die Gefahr, dass sich das Land langfristig aus der Finanzierungsverantwortung zurückzieht und dies durch die allgemeine Finanzausgleichsumlage zu kompensieren erhofft.

Zudem muss verhindert werden, dass durch die Kumulierung von Umlagen eine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft erfolgt. Für eine abschließende Bewertung bedarf es aber zunächst noch einer Quantifizierung durch Modellrechnungen.

Aus unserer Sicht bleibt mindestens gleichwertig die Möglichkeit einer Abundanzumlage nach sächsischem Vorbild zu prüfen.

§ 12 Bedarfsmesszahl

Die Einführung eines Nebenansatzes U6 bewerten wir mit Blick auf das Transparenzgebot des kommunalen Finanzausgleichs als sehr kritisch.

Die Berechnung der Faktoren von 6,7 im kreisangehörigen Raum und 2,8 bei den kreisfreien Städten muss plausibilisiert werden. Ansonsten ergibt sich aus der hier nach ergebenden Umverteilung von knapp 12 Mio. Euro ein erhebliches Streitpotenzial zwischen den Gemeinden.

Da ganz überwiegend wiederum die Mittelzentren negativ betroffen sind, ist der Faktor auch inhaltlich zu hinterfragen. Nach unserer Einschätzung dürften gerade die größeren Städte vorrangig der Wohnort für ältere Menschen sein, weil dort zunehmend Alten- und Pflegeheime wegen der Nähe zu anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebaut worden sind. Diese Maßnahmen wurden in den vergangenen Jahren auch mit staatlichen Fördermitteln (seniorengerechter Stadtumbau) ausdrücklich unterstützt. Hierdurch und durch die Tatsache, dass die medizinische und versorgungstechnische Infrastruktur in den Zentren für ältere Menschen deutlich besser ist, dürfte sich das Verhältnis zwischen älteren und jungen Menschen in den größeren Städten spürbar verändert haben. Dies darf nun beim kommunalen Finanzausgleich nicht zum Nachteil gereichen.

Nicht berücksichtigt wird bei einem U6 Faktor zudem die Problematik der Betreuung von Kindern in einer Tageseinrichtung außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der leistungsverpflichteten Gemeinde. Entsprechende Kinder werden meldetechnisch zwar der leistungsverpflichteten Wohnsitzgemeinde zugeordnet, besuchen aber die Kindertagesstätten in anderen Gemeinden. Zwar müssen die leistungsverpflichteten Gemeinden nach § 11 Abs. 5 KiFöG der aufnehmenden Gemeinde die Kosten der Betreuung erstatten, jedoch erhält sie bei der jetzt beabsichtigten U6-Regelung tendenziell höhere allgemeine Zuweisungen, obwohl die in der Regel zu bezuschussenden kommunalen Kindertageseinrichtungen bei einer anderen Gemeinde vorgehalten werden.

Wie bereits unter § 6 Besondere Ergänzungszuweisungen dargestellt, kann der Dünnbesiedlungszuschlag für Landkreise in § 12 Abs. 2 Ziff. 3 gestrichen werden, wenn eine Besondere Ergänzungszuweisung Straßenunterhaltung eingeführt wird.

§ 13 Steuerkraftmesszahl für Gemeinden

Für die Berechnung der Steuerkraftzahl bleibt der gewogene Durchschnitt der Hebesätze maßgeblich. Dieser Wert ist von der einzelnen Kommune nicht selbst erreichbar, sondern kann nur vom Statistischen Landesamt festgestellt werden.

Wir schlagen daher vor, auf gesetzlich festgelegte fiktive Hebesätze umzustellen. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass neben dem Transparenzgebot auch die Konsolidierungsbemühungen der einzelnen Kommunen unterstützt werden. Jede Kommune, die bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze unter dem gesetzlich festgelegten fiktiven Wert bleibt, wüsste, dass dies konkret bei ihr zu Mindereinnahmen beim kommunalen Finanzausgleich führt.

Die Höhe der gesetzlich festgelegten fiktiven Hebesätze könnte sich an dem bisherigen gewogenen Landesdurchschnitt orientieren.

§ 14 Umlagekraftmesszahl für Landkreise

Die Anhebung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise auf 40 v. H. wird von uns mitgetragen.

§ 15 Investitionspauschale

Wir begrüßen, dass die Investitionspauschale nicht weiter absinkt sondern verstetigt werden soll. Nach wie vor sehen wir im kommunalen Bereich einen erheblichen In-

vestitionsbedarf, sodass aus unserer Sicht Bedenken bestehen, dass der Betrag von 125 Mio. Euro/Jahr ausreichend sein wird. Wir halten eine Mindesthöhe von 150 Mio. Euro/Jahr für notwendig.

Der Vorwegabzug zur Erbringung des Eigenanteils für nach § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes geförderte Straßenbauprojekte (§ 15 Abs. 2) hat sich aus unserer Sicht in den vergangenen Jahren auch in der bisherigen Größenordnung von 10 Mio. Euro/Jahr bewährt.

§ 16 Ausgleichsstock

Oberste Priorität hat für uns eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen für die laufenden Aufgaben. Hier sehen wir - wie oben dargestellt – derzeit noch erheblichen Nachbesserungsbedarf, der einer Anhebung des Ausgleichsstocks deutlich voransteht. Im Übrigen dürfte eine Ausschöpfung des auf 40 Mio. Euro in 2013 und 50 Mio. Euro in 2014 anwachsenden Ausgleichsstocks auf dem Antragswege kaum zu realisieren sein.

§ 17 Entschuldungsprogramme

Wir begrüßen, dass die Landesregierung den Abbau der Altfehlbeträge verstärkt in den Blick nehmen will. Die Kassenkredite korrespondieren häufig mit den Fehlbeträgen, die in den vergangenen Jahren aufgelaufen sind und innerhalb eines Konsolidierungszeitraums von höchstens zehn Jahren auszugleichen sind. Von daher zählen die Fehlbeträge dem Grunde nach zum Finanzbedarf der Kommunen.

An den konkreten Überlegungen der Landesregierung zum Abbau der Kassenkredite/Altfehlbeträge sind wir sehr interessiert und stehen für Gespräche zur weiteren Ausgestaltung des § 17 gerne bereit.

Selbst bei großzügigen Entschuldungsregelungen, die im Übrigen auch bei der Bedarfsermittlung selbst ansetzen können, verbleibt ein Eigenanteil bei den Gemeinden. Dieser Anteil muss von den Gemeinden finanzierbar sein. Überschüsse, die zum Abbau von Altdefiziten dienen sollen, müssen daher beim Bedarf unberücksichtigt bleiben.

§ 18 Kreisumlage

Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sollen künftig neben den Steuerkraftzahlen des vorvergangenen Jahres die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres sein. Da letztere aber regelmäßig erst durch das Statistische Landesamt im laufenden Jahr festgestellt werden, wäre diese Einnahme im Zuge der Haushaltsaufstellung nur eingeschränkt planbar. Dies bitten wir noch einmal zu prüfen.

§ 23 Finanzausgleich innerhalb der Verbandsgemeinde

Die vorgesehene Regelung zum verbandsgemeindeinternen Finanzausgleich halten wir für rechtlich bedenklich und kaum handhabbar. Es gibt zudem mit der Festsetzung unterschiedlicher Verbandsgemeindeumlagehebesätze bereits eine Steuermöglichkeit innerhalb der Verbandsgemeinde.

Es muss verhindert werden, dass durch die Kumulierung sämtlicher Umlagen eine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft erfolgt. Das Verfassungsgericht hat zu der Frage von vermeintlichen Rangplatztauschen klare Aussagen getroffen. Für eine letztendliche Bewertung bedarf es daher noch einer Quantifizierung.

§ 29 Übergangsregelung

Sofern die Einführung der allgemeinen Finanzausgleichsumlage gemäß § 11 Abs. 3 bereits für 2013 vorgesehen wird, verschärft sich die Situation zusätzlich für die Gemeinden, für die die Übergangsregelung nach § 29 nachteilig wirkt, da die Umlage i. H. v. 10 v. H. an der durch die Übergangsregelung tendenziell erhöhten Steuerkraftmesszahl ansetzt. Insofern sollte geprüft werden, ob für die Berechnung der allgemeinen Finanzausgleichsumlage auf die Anwendung der Übergangsvorschrift des § 29 verzichtet werden kann.

Um dies abschließend beurteilen zu können, bitten wir allerdings zunächst um ergänzendes Datenmaterial zu den konkreten Auswirkungen der Übergangsregelung auf die einzelnen Kommunen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen und Hinweise berücksichtigen würden. 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

Anlagen