



# ROLAND-BRIEF

Informationen zur Kommunalpolitik

Dezember 2009

Herausgeber: Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Ausgabe 21

## **Systemwechsel gewollt und trefflich verfehlt - Das neue FAG ist nicht zukunftsfähig -**

Die Übergangsvorschrift (§ 29) macht deutlich, zu welchem Ergebnis das neue FAG führen soll: „Zum Ausgleich von Härten, die mit Einnahmeverlusten verbunden sind, die durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes entstehen, erhalten die kreisangehörigen Gemeinden ....“. Spätestens hier muss man sich fragen, warum die kreisangehörigen Gemeinden Härten ausgesetzt sind und was das für die Aufgaben und Einrichtungen vor Ort bedeutet? Ein am Ausgabebedarf für die übertragenen Aufgaben der Kommunalgruppen orientierter Finanzausgleich dürfte doch gar keine Härten hervorrufen, die eine Gruppe der Kommunen stärker trifft als andere!

Die Empfehlung des Innenausschusses, die dem Landtag am 10. Dezember 2009 zur Entscheidung vorliegt, ist der ergebnisorientierte Versuch, mit der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen fertig zu werden und dabei den Eindruck zu erwecken, man habe die gedeckelten Landeszuweisungen bedarfsgerecht verteilt. Regierung und Parlamentsmehrheit wollen den Systemwechsel, haben dieses Ziel aber trefflich verfehlt. In dieser Fassung ist der kommunale Finanzausgleich nicht zukunftsfähig und wird schon 2010 und 2011 zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben insbesondere der kleineren Gemeinden im ländlichen Raum führen. Die Gründe für diese Fehlleistung sind folgende:

### **1. Die Finanzausgleichsmasse wurde nicht sachgerecht ermittelt, sondern war von Anfang an gedeckelt. Damit ist die Unterdeckung für die Kommunen politisch vorgegeben.**

Es fehlen im Minimum ca. 275 Mio. Euro für den laufenden Bedarf aller Kommunen. Der investive Bedarf ist dabei ebenso wenig berücksichtigt wie die Fehlbeträge aus den Vorjahren.

Wenn man mit Rücksicht auf die schwierige Finanzlage des Landes keine Möglichkeit sieht, die Kommunen vollständig bedarfsgerecht auszustatten, dann müsste es wenigstens Ziel der Landespolitik sein, alle drei Kommunalgruppen gleichermaßen fair zu behandeln. Der festgestellte gruppenspezifische Bedarf ist der richtige Maßstab dafür. Es ist durchaus möglich, bei jeder Gruppe zu einem gleichen Prozentsatz hinter dem festgestellten Ausgabebedarf zurückzubleiben. Die zu kurze Decke sollte für alle Gruppen gleich kurz sein. Für diese Zielsetzung hat der politische Mehrheitswille gefehlt.

### **2. Die Kommunale Investitionspauschale wird im Jahr 2010 um 25 % und im Jahr 2011 um über 37 % gekürzt.**

Die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben verlangt kontinuierlich Investitionen. Nach den Kürzungen wird es den Kommunen nicht mehr möglich sein, die notwendigen Investitionen aufgabengerecht vorzunehmen. Sie können in einem ganz erheblichen Umfang auch die Eigenbeteiligung an den von EU, Bund und Land bereitgestellten Fördermitteln nicht mehr aufbringen.

Es ist politisch nicht überzeugend, in der andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise ausgerechnet die erforderlichen Investitionen derart drastisch zurückzufahren. In den letzten drei Jahren haben die Kommunen mit im Durchschnitt 204 Mio. Euro Investitionshilfen wenigstens die dringendsten Infrastrukturmaßnahmen realisiert. Sie haben dabei gerade erst begonnen, den in den dünnen vorherigen Jahren aufgestauten Investitionsbedarf ein wenig abzubauen.

Das Entschuldungsprogramm für die Kommunen ist dort auf einhellige Zustimmung gestoßen. Aber selbst dann, wenn alle mit diesem Programm verbundenen Hoffnungen sich erfüllen, kann das Entschuldungsziel nicht erreicht werden, weil die völlig unzureichende investive Finanzausstattung der

Kommunen zur Neuverschuldung geradezu zwingt. Das Entschuldungsprogramm wird nach den Kürzungen des neuen FAG keine Nachhaltigkeit entfalten können.

**3. Die Mittelverteilung unter den kommunalen Gruppen ist nicht transparent und plausibel. Eine nachvollziehbare Orientierung an den aufgabenbezogenen Kosten der Kommunalgruppen ist nicht vorhanden.**

Die Kosten der Aufgaben auf der Basis der Jahresstatistik sind nicht sachgerecht ermittelt. Das trifft insbesondere für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu.

- Es wurden Krediteinnahmen als systemimmanente laufende Einnahmen für die Aufgaben gewertet.
- Der 2007 abgeschaffte Familienleistungsausgleich wurde als Einnahme berücksichtigt, ebenso wie die individuell nach Notlagen verteilten Bedarfszuweisungen.
- Dagegen wurden nicht berücksichtigt die Salden kostenrechnender Einrichtungen, obwohl sich dahinter in großem Maße pflichtige Aufgaben, etwa der Straßenentwässerung für Landesstraßen, verbergen.
- Überzeichnet wurden die Gewerbesteuererinnahmen weniger Gemeinden. Dieser statistische Wertungsfehler wurde leider nicht eliminiert.
- Schließlich wurden die durchschnittlichen Zahlen der Jahre 2005 bis 2007 nicht auf die Finanzausgleichsjahre 2010/2011 hochgerechnet, sondern nur bis zum Jahr 2008. Die Prognosehochrechnung bezieht sich zudem nur auf den Saldo von Ausgaben und Einnahmen und nicht auf das Ausgabebrutto (Preise).

Solange diese notwendigen Korrekturen nicht vorgenommen werden, ist die Systematik des neuen Finanzausgleichs nicht zukunftsfähig.

**4. Die Binnenverteilung zwischen den kommunalen Gruppen ist nicht aufgabenorientiert**

Ist die Bedarfsermittlung noch getrennt nach Aufgaben und Kommunalgruppen vorgenommen worden, so fällt die Verteilung der Landeszuweisungen in das alte System zurück. Die für einen Systemwechsel unverzichtbare getrennte Behandlung der Kommunalgruppen wird aufgegeben. Die Mittel werden unabhängig von den spezifischen Aufgaben der Kommunalgruppen verteilt und über die Kreisumlage zwischen Gemeinden und Landkreis noch einmal enorm umverteilt.

Schon auf den ersten Blick fällt auf, dass die Gemeinden im kreisangehörigen Raum als einzige Kommunalgruppe nicht eine einzige Ergänzungszuweisung erhalten, während für die Landkreise und kreisfreien Städte mehrere Ergänzungszu-

weisungen vorgesehen sind. Eine Planungssicherheit haben die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht einmal für die wichtigsten Aufgaben (z.B. Feuerwehr).

**5. Kreisumlageregelung ins Ungewisse- zu Lasten der Gemeinden**

Die mangelnde Trennung der Kommunalgruppen wirkt sich auch auf die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage aus.

- Die allgemeinen Zuweisungen bleiben Umlagegrundlage für die Kreisumlage, d.h. in Höhe des Hebesatzes wird der festgestellte Bedarf der Gemeinden bei den allgemeinen Zuweisungen geschmälert und der Kreiskasse zugeschlagen.
- Um die Nachteile der politisch gefundenen Binnenverteilung für die Gemeinden wenigstens temporär zu mildern, werden die Mittel des Ausgleichsstocks in Höhe von 38 Mio Euro den allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden zugeschlagen und unterliegen damit ebenfalls der Kreisumlage!
- Dasselbe gilt für die Zuschläge für Grundzentren, die den allgemeinen Zuweisungen zufließen. In Höhe des Hebesatzes sind sie weiterzuleiten.
- Darüber hinaus werden die gemeindlichen Steuereinnahmen nach einer Übergangsregelung zu 100 % Kreisumlagegrundlage (bisher 80 % bzw. 93,11 % bei Gewerbesteuer). Das allein kommt einer Erhöhung der Kreisumlagen landesweit bis zu 11 % in 2010 und 25 % in 2011 gleich!
- Erhebungen über die Auswirkungen dieser Maßnahmen sind nicht bekannt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Landkreise bei Beibehaltung der Hebesätze entgegen § 67 LKO/§ 18 FAG Kreisumlage über ihren Ausgabenbedarf hinaus auf Kosten der Gemeinden erhalten.

Das ist ein fahrlässiger Umgang mit der Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum und deren Finanzhoheit. Sie allein tragen das nicht kalkulierbare Risiko dieser Operationen mit ungewissem Ausgang. Dieses Vorgehen stellt eine Missachtung der Arbeit an der Basis kommunaler Selbstverwaltung dar.

Das Ziel eines aufgaben- und kostenorientierten kommunalen Finanzausgleichs bleibt richtig. Die vorliegende Umsetzung aber ist fehlerhaft, intransparent, unsachgerecht und damit nicht zukunftsfähig. Eine Planungssicherheit gewinnen die Kommunen leider nicht.

Da hilft eine Übergangsregelung in § 29 nicht, wenn sie wenigstens 80 % der – abgerechneten- Zuweisungen für 2009 sicherstellt, zumal nicht zu erkennen ist, dass das Land vorbildhaft Kürzungen der eigenen Ausgaben um 20 % anstrebt.

## Teilentschuldungsprogramm im Landeskabinett

Die Haushaltskonsolidierung von Bund, Ländern und Gemeinden ist unter Wirkung einer Schuldenbremse für die nächsten 10 Jahre vereinbart worden. Sachsen-Anhalt stehen dafür im Rahmen des Artikels 143 d GG finanzielle Mittel zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse in Form der Konsolidierungshilfen zur Verfügung, die auch für eine Teilentschuldung der Kommunen eingesetzt werden. Vorbehaltlich der Entscheidung des Landtages wird ein Programm auf den Weg gebracht, dass die Kommunen um einen Betrag von über 500 Mio. € beim Schuldendienst entlastet. Damit sollen die kommunalen Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung unterstützt werden. „Bis 2019 sollen auch die Kommunen auf eigenen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Füßen stehen“, heißt es in der Pressemitteilung der Staatskanzlei. Finanzminister Bullerjahn weist in diesem Zusammenhang auf einzugehende Verpflichtungen hin, die auch die grundsätzliche Erklärung beinhalten, keine neuen Kredite aufzunehmen. Das aber wird nach einer ersten Einschätzung unter der Geltung des neuen Finanzausgleichgesetzes gar nicht möglich sein. Es ist vielmehr zu befürchten, dass die durchaus positiven Effekte des begrüßenswerten Entschuldungsprogramms unter Einbeziehung der Folgewirkungen des neuen Finanzausgleichgesetzes wieder in Frage gestellt werden. Kürzungen bei den Investitionspauschalen von über 25 % gegenüber den Vorjahren, sind ohne neue Kredite nicht auszugleichen.

RB 21-02

## Finanzbericht der Europäischen Kommission 2008

Die Staatskanzlei hat vor kurzem in der Reihe „Europeaninformationen der Staatskanzlei“ eine Zusammenfassung des Finanzberichts der Europäischen Kommission für das Jahr 2008 veröffentlicht mit dem Hinweis, dass der vollständige Bericht herunter geladen werden kann unter der Internetadresse [http://ec.europa.eu/budget/other\\_main/what\\_new\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/other_main/what_new_de.htm).

Nachfolgend wird die Information der Staatskanzlei vom 29.09.2009 wortwörtlich wiedergegeben:

„Die EU konnte im Haushaltsjahr 2008 eine stabile Haushaltspolitik verfolgen, ohne die finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Dies teilt die Europäische Kommission in dem am 22. September 2009 veröffentlichten Finanzbericht über den Vollzug des EU-Haushalts mit. Ausgaben zur Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit hatten einen Anteil von 40 % am Gesamthaushalt der EU. Für neue Forschungsprojekte wurden 6 Mrd. EUR bereitgestellt (500 Mio. EUR mehr als 2007). Die Agrarausgaben konnten - wenn auch nur geringfügig - im Vergleich

zum Haushaltsjahr 2007 gesenkt werden und machten 37 % der Mittel aus.

Gegenüber 2007 ist das Volumen des EU-Haushalts 2008 um 8 % auf 130,9 Mrd. EUR (Verpflichtungsermächtigungen) gestiegen. Gemessen am Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen der EU-Mitgliedstaaten blieb das Haushaltsvolumen relativ stabil (Anstieg von 0,93 % auf 0,94 %).

Die getätigten EU-Ausgaben beliefen sich im Jahr 2008 auf insgesamt 116,5 Mrd. EUR (Zahlungen). Bei der Aufteilung der EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten steht Deutschland als Empfänger nach Frankreich (13,1 %) und Spanien (11,5 %) mit 10,7 % an dritter Stelle. Diese Position hat das Land seit 2004 inne. Die Europäische Kommission legt Wert auf den Hinweis, dass diese Aufteilung der EU-Ausgaben ein buchtechnischer Vorgang ist und keine Vorstellung von den Vorteilen der EU-Mitgliedschaft insgesamt vermittelt.

Nach Ausgabenkategorien betrachtet entfiel gemäß der EU-Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung der größte Anteil (57,9 Mrd. EUR) des EU-Haushalts auf die Rubrik 1 „Nachhaltiges Wachstum“. Die Mittel für diesen Bereich wurden von 53,7 Mrd. EUR auf 57,9 Mrd. EUR aufgestockt. Forschung und Entwicklung, gefolgt von Energie- und Verkehrsnetzen sowie lebenslangem Lernen, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sind die wichtigsten Ausgabenbereiche unter dem Hauptziel „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“. Auch wenn die Einnahmen aus dem EU-Haushalt für Deutschland zur Erreichung dieses Schlüsselziels gesunken sind, entfällt der Hauptteil dieser EU-Ausgaben immer noch auf Deutschland (15,2 %) vor dem Vereinigten Königreich (12,5 %), Frankreich (11,8 %), Belgien (10,8 %) und Italien (10,1 %). Im Rahmen der Kohäsionspolitik, die ebenfalls zu dieser Rubrik gehört, ist Deutschland der fünfgrößte Empfänger von Mitteln (8,7 %).

Der besondere Fokus auf Investitionen in Europas Wettbewerbsfähigkeit und eine solide Finanzausstattung haben 2008 dazu beigetragen, dass die Konsequenzen der Wirtschaftskrise bewältigt werden konnten. Die EU hat mit der beschleunigten Ausschüttung der Strukturfonds gezeigt, dass sie schnell und effektiv in Krisensituationen reagieren kann.

Rubrik 2 umfasst die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. 43,3 % der Mittel des EU-Haushalts flossen in diese Rubrik. Hier erfolgte eine Verlagerung der Mittelverwendung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik von Direktzahlungen hin zur ländlichen Entwicklung. Dies ist eine Bestätigung für den anhaltenden Trend in Richtung marktorientierte sowie nachhaltigere europäische Landwirtschaft. Die wichtigsten Ziele der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Umwelt sind die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, die Erhaltung des Lebensraums und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Deutschland war 2008 der drittgrößte Empfänger

von Agrarzahungen (12,7 %) nach Frankreich (19,2 %) und Spanien (13,6 %).

Die dritte Rubrik umfasst die Unionsbürgerschaft sowie Freiheit, Sicherheit und Recht. Die Schwerpunkte dieses Aufgabenbereichs, auf den 1,2 % der EU-Haushaltsmittel entfallen, sind die Entwicklung eines gemeinsamen Asylraums, Zusammenarbeit der Strafvollzugs- und Justizbehörden bei der Prävention und Bekämpfung von Verbrechen und Terrorismus, Achtung der Grundrechte sowie ein globaler Ansatz bei der Drogenbekämpfung. Ziel ist es, Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger zu schützen. Ebenfalls in diese Rubrik fallen folgende Ziele: Verwirklichung einer aktiven Bürgerschaft, Förderung der europäischen Kultur, Identität und Vielzahl sowie Förderung der Gesundheit, des Verbraucherschutzes und des Katastrophenschutzes. Im Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ steht Deutschland mit 7,6 an sechster Stelle der Empfänger ebenso wie bei der „Unionsbürgerschaft“ (Zahlungen aus dem Solidaritätsfonds) mit 5,8 %.

Die vierte Rubrik hat die EU als globalen Akteur zum Thema. Die 5,6 % der Haushaltsmittel, die in diese Rubrik fließen, dienen dem Ziel der Förderung von Wohlstand sowie der demokratischen Werte in der ganzen Welt. Als Empfänger dieser Mittel sind die 12 neuen Mitgliedstaaten vorgesehen. Übergeordnetes Ziel der europäischen Außenpolitik sind Stabilität, Sicherheit und Wohlstand der Nachbarstaaten. Die EU ist der weltweit größte Entwicklungshilfegeber und hat eine stärker proaktiv ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt.

Verwaltungsausgaben bilden die fünfte Rubrik. Für die Verwaltungsausgaben aller EU-Institutionen waren 2008 5,5 % des EU-Haushalts bestimmt. Trotz der Personalaufstockung in Verbindung mit den jüngsten Erweiterungen sank der Haushaltsanteil für Verwaltungsausgaben 2007 um 0,1 %. Der Hauptteil der Ausgaben entfällt natürlich auf Belgien (59,8 %) und Luxemburg (18,1 %). Deutschland erhält 2,6 % der Mittel.

Im Rahmen der Rubrik 6 „Ausgleichszahlungen“ werden vorübergehende Ausgleichszahlungen vorgenommen, um den neuen EU-Mitgliedstaaten im ersten Jahr nach dem Beitritt einen positiven Haushaltssaldo zu sichern. Im Haushalt 2008 waren dafür 0,2 % der Mittel vorgesehen.

2008 wurde wiederholt eine hohe Ausführungsrate beim Haushaltsvollzug erreicht, was ein Beleg für die problemlose Umstellung auf den aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen im Jahr 2007 ist. Da die Europäische Kommission ein aktives Finanzmanagement verfolgt, war das Ergebnis des Haushaltsvollzugs um 88 % niedriger als im Haushaltsjahr 2001. Aufgrund verschiedener Krisen (Georgien-Konflikt, Anstieg der Nahrungsmittelpreise in Entwicklungsländern, Wirtschaftskrise) während des Jahres mussten zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Auf EU-Ebene gab es Bemühungen, der schweren Wirtschaftskrise mit einem europäischen Konjunkturpro-

gramm zu begegnen. Die Kommission unterbreitete im November 2008 den Vorschlag, für die Jahre 2009 und 2010 Mittel in Höhe von 14,4 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt zur Verfügung zu stellen. Diese setzen sich zusammen aus zusätzlichen 5 Mrd. EUR zur Entwicklung von Energie- und Breitbandnetzen, 6,3 Mrd. EUR aus beschleunigten Zahlungen aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds, 2,1 Mrd. EUR aufgrund von Umschichtungen der vorhandenen Mittel für umweltfreundliche Kraftfahrzeuge und Zahlungen für Energielieferungen für transeuropäische Verkehrsnetze sowie 0,5 Mrd. EUR für sonstige Projekte.

Um mehr Transparenz bei der Verwendung von EU-Geldern zu erreichen und um eine konstruktive Debatte über die Verwendung von EU-Mitteln zu fördern, wurden mehrere Websites eingerichtet, die über die Empfänger von EU-Geldern in sämtlichen Politikbereichen Aufschluss geben. Im Oktober 2008 wurde beispielsweise die Website „Finanztransparenzsystem“ etabliert. Hier kann die Öffentlichkeit die Namen der Empfänger von EU-Finanzhilfen über eine Suchmaschine abrufen. Es gibt eine ähnliche Website, die Einzelheiten zu den Empfängern der von der Kommission verwalteten EU-Außenhilfen enthält.

Den größten Nettobeitrag (Saldo der Zahlungen und Rückflüsse) zahlte 2008 erneut Deutschland als größter Mitgliedstaat mit 8,8 Mrd. EUR. Im Jahr 2007 waren es im Vergleich dazu noch 7,4 Mrd. EUR gewesen. Während 2007 der Nettosaldo Deutschlands 0,30 % des BNE entsprach, ist die Belastung 2008 um 0,05 Punkte auf 0,35 % der Wirtschaftsleistung angestiegen. Über Deutschland liegen Schweden (0,44 %) und die Niederlande (0,45 %). Ein Grund für den Anstieg in Deutschland waren die sinkenden Einnahmen aus dem EU-Haushalt in dem Bereich „Wachstum und Arbeit“, der auch die EU-Kohäsionspolitik einschließt.“

RB 21-03

### Zitat am Ende:

„Unsere Politik zielt darauf, die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ebenso zu sichern, wie ihre Handlungsspielräume für kommunale Schwerpunktsetzungen.“ (Innenminister Holger Hövelmann bei der Vorstellung des Kommunalfinanzberichts 2009, Pressemitteilung Nr. 188/09 vom 07.09.2009)

### Impressum:

SGSA, Sternstraße 3, 39104 Magdeburg  
Verantwortlich:  
Landesgeschäftsführer Dr. Bernd Kregel



Sie können den Roland-Brief abonnieren unter [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de) (SGSA, Roland-Brief).