

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

I. Einleitung

1. Artikel 1 Finanzausgleichsgesetz

Die Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs betrifft nicht nur die Methode der Berechnung, sondern zudem zahlreiche einzelne Regelungen des Gesetzes und zieht damit eine Vielzahl von Änderungen nach sich. Dem wird anstelle eines Änderungsgesetzes durch ein Ablösegesetz Rechnung getragen.

Nach Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt hat das Land dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Des Weiteren schreibt Artikel 88 Abs. 3 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt (Verf LSA) vor, dass auch die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen auszugleichen ist.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, trat an die Stelle einer quotendefinierten Finanzausgleichsmasse mit dem Finanzausgleichsgesetz vom 16. Dezember 2009 eine aufgabenbezogene, am Bedarf ausgerichtete Finanzausstattung der Kommunen. Entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den konkreten Anforderungen, die der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 (Az: ThürVerfGH 28/03) an die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Thüringen gestellt hat, wird bei der Bemessung der vom Land an die Kommunen auszureichenden Finanzausgleichsleistungen der kommunale Finanzbedarf zugrunde gelegt.

Der der angemessenen Finanzausstattung zugrunde liegende kommunale Finanzbedarf wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die ständigen Änderungen unterworfen sind. Die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs können demnach nur Geltung auf Zeit und nicht auf Dauer beanspruchen. Vor diesem Hintergrund hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 (Az: ThürVerfGH 28/03) den Gesetzgeber verpflichtet, die Ergebnisse der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung ständig, d. h. jährlich mit der Aufstellung des Landeshaushalts bzw. bei einem Doppelhaushalt alle zwei Jahre, zu überprüfen. Um diese Überprüfungspflicht zu unterstreichen, hat der Gesetzgeber eine Revisionsklausel in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen (vgl. § 2 Abs. 2). Danach ist die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben der Städte, Gemeinden und Landkreise für die folgenden Jahre rechtzeitig anzupassen. Grundlage dafür ist die Ermittlung der Kosten, die bei einer effizienten Erfüllung der Aufgaben durch die jeweilige kommunale Ebene anfallen. Dies geschieht durch die Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben. An dieser Aufgabenbezogenheit des kommunalen Finanzausgleichs soll nach dem von den regierungstragenden Fraktionen am 13. April 2011 unterschriebenen Koalitionsvertrag mit dem Ziel der Fortentwicklung festgehalten werden.

Dem Rechnung tragend soll das geltende Finanzausgleichsgesetz zum 1. Januar 2013 grundlegend novelliert werden. Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt soll langfristig unter Berücksichtigung sinkender Einnahmen eine angemessene und aufgabenbezogene Finanzausstattung der Kommunen ermöglichen. Dabei ist es vorrangiges Ziel, den kommunalen Finanzausgleich klar, einfach und gerecht zu gestalten. Die Regelungen zu den Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2020 sollen so ausgestaltet werden, dass für alle Beteiligten, also Land und Kommunen, soweit wie möglich Planungssicherheit erreicht wird.

Mit Artikel 1 dieses Gesetzentwurfs wird ein Ablösegesetz für das geltende FAG vorgelegt, welches das bisherige Berechnungsverfahren im Rahmen der Novellierung modifiziert. Dieser erweiterte Regelungsansatz weist vielfältige Veränderungen bei der Bedarfsbestimmung auf. So werden bei der Abgrenzung der laufenden Bedarfe die Einnahmen aus Bedarfszuweisungen sowie die Zuführungen vom Vermögens- zum Verwaltungshaushalt nicht mehr bedarfsmindernd berücksichtigt. Darüber hinaus werden Einnahmen aus Umlagen bei kostenrechnenden Einrichtungen nicht mehr als Deckungsmittel für Aufgaben im übertragenen Bereich angerechnet. Dies erfolgt auch in Übereinstimmung mit den Hinweisen und der Kritik des Landesrechnungshofes und der kommunalen Spitzenverbände an den anderslautenden Regelungen im Gesetzentwurf zum Finanzausgleichsgesetz für die Vorjahre. Aus Vereinfachungsgründen werden nun auch die gesamten Finanzausgleichsbedarfe für nur noch drei kommunale Gruppen berechnet. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden wegen nicht mehr signifikant feststellbarer Unterschiede in einer Gruppe zusammen gefasst.

Durch das novellierte FAG wird eine Finanzausgleichsumlage eingeführt. Diese wird allerdings nicht mehr nur als Abgabe von besonders finanzkräftigen Gemeinden erhoben, sondern sie ist als Umlage für alle kreisangehörigen Gemeinden ausgestaltet. Dabei werden durch Verrechnung die Zahlungsströme vereinfacht. Ziel ist die Stärkung der steuerschwachen Kommunen durch die steuerstarken. Dadurch wird die Solidarität zwischen den Gemeinden stärker gefördert. Deshalb ist es gerechtfertigt, dass die steuerstarken Gemeinden einen Teil ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft an die steuerschwachen Gemeinden abgeben.

Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der Vorschläge aus dem von Prof. Dr. Ingolf Deubel am 24. April 2012 vorgelegten Gutachten zum Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt. Die Finanzausgleichsmasse wird sowohl durch die Nutzung neuerer Erkenntnisse als auch die stärkere Beachtung der Verteilungsgerechtigkeit neu ausgerichtet. Hierfür war das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 wegweisend. Bestimmte aktuelle Entwicklungen wie Inflationsrate, Veränderungen bei Bundes- und Landeszuweisungen, Einwohnerentwicklung und die Mai-Steuerschätzung werden nunmehr berücksichtigt. Bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel wird der solidarische Ausgleich zwischen den Gemeinden gestärkt. Denn dem kommunalen Finanzausgleich kommt auch die Aufgabe zu, die Unterschiede in der Finanzkraft der Kommunen untereinander abzumildern. Der Gesetzentwurf entspricht diesem Solidaritätsgedanken durch die Erhebung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage, der Anhebung der Ausgleichsquote (Landkreise) sowie der Aufstockung bei steuerschwachen Gemeinden im Rahmen der Schlüsselzuweisungen.

1.1 Demografie

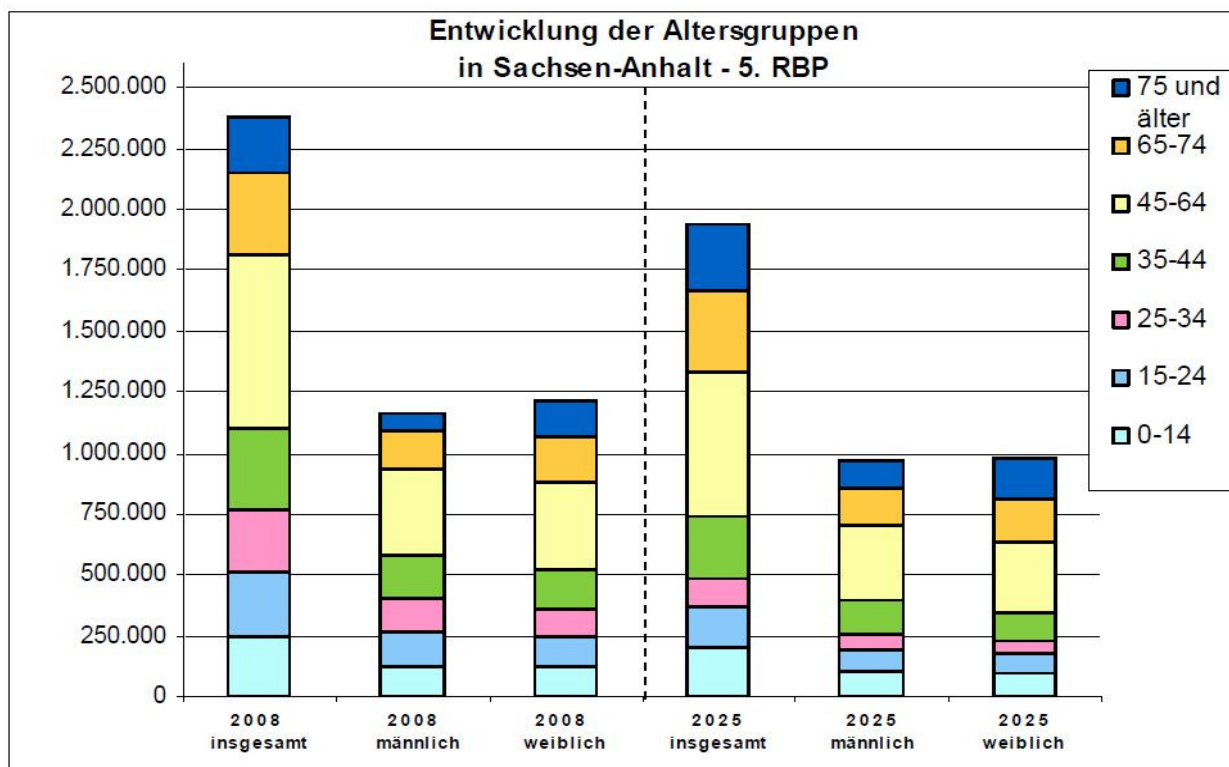
Die Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland und vor allem in Sachsen-Anhalt zählt zu den ungünstigsten in der gesamten Europäischen Union. Sie zeichnet sich durch eine überdurchschnittlich starke Schrumpfung und Alterung aus. Neben den ostdeutschen Bundesländern sind vor allem die osteuropäischen Staaten von einer starken Alterung und einer ungünstigen Geburtenentwicklung betroffen. Selbst bei einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Kinderzahl der verbleibenden Frauen ist in Zukunft mit einer anhaltenden Schrumpfung und Alterung zu rechnen.

Das Institut für Länderkunde in Leipzig (IfL) hat im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr die 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalts mit der Entwicklung anderer Regionen auf der Grundlage der EUROSTAT-Prognose verglichen. Insbesondere ostdeutsche Regionen sind von einem Rückgang des Anteils der jüngeren Bevölkerung betroffen. Bei den Abwanderungen zeichnet sich Sachsen-Anhalt im europäischen Vergleich durch so starke Bevölkerungsverluste aus, dass es sich die hinteren Plätze mit Regionen aus Bulgarien und Polen teilt. Durch den Rückgang des Potentials an Er-

werbspersonen in den betroffenen Regionen kann es zu einer ökonomischen Abwärtsspirale kommen, bei der Wachstumsschwäche, Arbeitsplatzabbau und Nachfragerückgang ineinander greifen. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Regionen geschwächt, was wiederum zu einer verstärkten Abwanderung junger, hochqualifizierter Menschen führen kann.

Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalts nach Altersgruppen

Bevölkerung	2008	2015	2020	2025	Veränderungen	
					2015/2008	2025/2008
	Personen					Prozent
insgesamt	2.381.872	2.209.173	2.080.850	1.939.342	-7,3	-18,6
darunter unter 20	353.594	332.862	320.428	290.791	-5,9	-17,8
zw. 20 und 50 Jahren	958.057	737.132	622.062	570.356	-23,1	-40,5
zw. 50 und 65 Jahren	504.917	577.826	550.839	473.613	14,4	-6,2
über 65 Jahren	565.304	561.353	587.520	604.584	-0,7	6,9
zw. 15 und 65 Jahren	1.569.999	1.395.740	1.256.293	1.131.334	-11,1	-27,9
Durch ganzzahligen Ausweis können Rundungsdifferenzen auftreten						
Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Berechnungen des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt						



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Berechnungen des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt

1.2 Rückgang der SoBEZ

Für die neuen Länder war 2011 die Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (Hartz IV - SoBEZ) von besonderer Bedeutung. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war deutlich geworden, dass für die neuen Länder eine angemessene Beteiligung an der den Kommunen zugesagten Entlastung nur durch besondere Regelungen möglich war. Hintergrund dafür war, dass in den neuen Ländern einer überproportional hohen Zahl von Empfängern von Arbeitslosenhilfe eine vergleichsweise nur geringe Zahl von Empfängern von Sozialhilfe gegenüberstand. Bisher erhielten die neuen Länder (§ 11 Abs. 3a Finanzausgleichsgesetz – FAG [Bund]) vom Bund Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro. Finanziert werden sie durch die Ländergesamtheit, die in gleicher Höhe Umsatzsteuereinnahmen aus dem Länderanteil auf den Bund überträgt. Der Anteil Sachsen-Anhalts betrug 187 Millionen Euro, der Finanzierungsanteil lag bei 30 Millionen Euro. Entsprechend der gesetzlichen Regelung im FAG waren diese Zahlungen erstmals im Jahr 2010 dahingehend zu überprüfen, in welcher Höhe die Sonderlasten ab dem jeweils folgenden Jahr auszugleichen sind. Die Sonderlasten waren dabei auf Basis der im Jahr der Überprüfung (hier also 2010) gegebenen Verhältnissen und der Kostenentwicklung zu ermitteln. Die Länder haben sich am 22. Juni 2011 (Beschluss der Finanzministerkonferenz) auf ein gemeinsames Rechenmodell zur Ermittlung der Höhe der Sonderlasten aus der strukturellen Arbeitslosigkeit verständigt. Auf Basis der für das Jahr 2010 vollständig vorliegenden Daten ergibt sich danach ein Volumen an Hartz IV - SoBEZ in Höhe von 807 Mio. Euro. Da für das Jahr 2011 zunächst die unveränderte Summe an Sachsen-Anhalt gezahlt worden war, ergab sich eine Überzahlung in Höhe von 36 Millionen Euro, die zu gleichen Teilen in den Jahren 2012 und 2013 ausgeglichen wird. Bei künftigen Evaluierungen wird auf die vollständig vorliegende Datenbasis des Jahres vor der Überprüfung zurückgegriffen. Für die nächste Evaluierung, die 2013 für die Jahre ab 2014 erfolgen soll, bildet die Datenbasis für 2012 die Grundlage.

1.3 Gutachten

Für die Novellierung des FAG zum 01. Januar 2013 wurde im Koalitionsvertrag für die sechste Legislaturperiode vom 13. April 2013 vereinbart, zuvor ein Gutachten einzuholen. Im Anschluss an die Vergabe im Dezember 2011 wurde von Professor Dr. Ingolf Deubel am 24. April 2012 ein Gutachten zum Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt vorgelegt, welches sowohl eine Bestandsaufnahme umfasst als auch Perspektiven bis zum Jahr 2020 aufzeigt.

Die Zielsetzung dieses Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt war es, die Fragen zur Angemessenheit des Finanzausgleichsvolumen selbst, seiner Verteilung unter den kommunalen Gruppen und dem sich anschließenden angemessenen Ausgleich zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen zu untersuchen und entsprechende Veränderungsvorschläge zu erarbeiten.

Im Rahmen dieser Auftragserteilung ging es nicht nur darum, konkrete Vorschläge für die Gestaltung zur Novellierung des FAG 2013 zu unterbreiten, sondern Lösungen vorzulegen, die für den gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2020 tragfähig sind. Um die Fragen der Angemessenheit des Finanzausgleichsvolumens und seiner Aufteilung auf die kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum auch empirisch zu untermauern, hat der Gutachter einen Ländervergleich vorgenommen. Die Kommunen in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein arbeiten heute bereits unter den finanziellen Rahmenbedingungen, die für die neuen Länder erst ab dem Jahr 2020 gelten werden. Die direkten Vergleiche mit diesen Bundesländern sowie auch mit Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben zu sehr ähnlichen Ergebnissen geführt. Sowohl beim Land, als auch auf der kommunalen

len Ebene werden in Sachsen-Anhalt für die laufende Aufgabenerfüllung deutlich mehr Finanzmittel eingesetzt als in den Vergleichsländern.

In der Verteilung zwischen den Kommunen schlägt der Gutachter zahlreiche Veränderungen vor, die zum Ziel haben, eine Stärkung steuerschwächerer Kommunen über das FAG zu erreichen. Statt einer Abundanzumlage nur bei den besonders steuerstarken Gemeinden empfiehlt Prof. Deubel die Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach dem Vorbild Baden-Württemberg bei allen Gemeinden. Ähnliche Regelungen gelten in Rheinland-Pfalz.

1.4 STARK II

Der größte Teil der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt befindet sich in der Haushaltskonsolidierung. Das Land hat zur Unterstützung der Kommunen bei ihren Konsolidierungsbemühungen für die Jahre 2010 - 2016 ein Teilentschuldungsprogramm aufgelegt. Dadurch soll die kommunale Schuldenlast, bezogen auf den Stand Ende 2009, bis zum Jahr 2026 um mindestens 1,3 Mrd. Euro verringert werden. Das Land stellt dafür neben Zinsverbilligungsmitteln Teilentschuldungsmittel in Höhe von knapp 0,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Bis Ende Mai 2012 haben 68 v. H. der gemäß Förderliste antragsberechtigten Kommunen von der freiwilligen Programmteilnahme Gebrauch gemacht. Dies bedeutet, es sind 355 Verträge zwischen Land und Kommunen abgeschlossen worden mit einem Gesamtvolumen von 413,45 Millionen Euro.

Das Land und die jeweiligen Kommunen gehen eine Konsolidierungspartnerschaft ein, bei der diese Kommunen sich verpflichten, ihr Handeln langfristig und nachhaltig auf eine Verringerung der Schulden auszurichten. Insbesondere müssen in den Haushaltsplanungen und in der Ausführung der Haushalte die von der Kommunalaufsicht genehmigten Konsolidierungskonzepte umgesetzt werden. In den Konsolidierungsvereinbarungen werden folgende Indikatoren mit Zielwertfestlegung vereinbart:

- Kredite im Kernhaushalt (Kreditverbindlichkeiten) je Einwohner
- Schuldendienstquote (Zins + Tilgung einschl. Kassenkredite im Verhältnis zu Allgemeinen Deckungsmitteln EP 09)
- Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt – Verwaltungstätigkeitsquote
- Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt im Verhältnis zu der vorgeschriebenen Pflichtzuführung = Tilgungsausgaben

Diese Werte sind von den Kommunen gegenüber dem Stand vom 31.12.2009 in jährlich vorzulegenden Fortschrittsberichten - erstmalig für das Jahr 2010 am 31.03.2011 - zu dokumentieren. Dafür wurden für die Abweichungen der jeweiligen Berichtsjahre zum 31.12.2009 folgende drei Zielwert-Korridore festgelegt. Die Feststellung einer negativen Abweichung von den Zielwerten kann seitens der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) frühestens nach Ablauf des zweiten Berichtsjahres erfolgen. Befinden sich Kommunen dann (zum 31.03.2012) bei den Zielwertindikatoren der vorzulegenden Fortschrittsberichte im C - Korridor, was eine erhebliche Abweichung bedeutet, muss die IB zusätzliche Zinsen erheben. Der Zuschlag beträgt 2,5 v. H. p.a. zusätzlich zu dem im STARK II-Darlehensvertrag vereinbarten Zinssatz für die Dauer vom 01.04. des Jahres der Feststellung des Verstoßes bis zum 31.03. des folgenden Jahres. Je nach den Ergebnissen der nachfolgenden Fortschrittsberichte ist der Zinsaufschlag für ein weiteres Jahr zu erheben.

Sofern im Zeitraum 2010 bis 2016 die Zielwertindikatoren nicht eingehalten werden können und ein Sanktionszins für ein Jahr erhoben wird, ist eine weitere Vergabe von Programmmitteln bis zum Zeitpunkt der erneuten Einhaltung ausgeschlossen.

Für den Fall, dass eine Kommune nach Fertigstellung des ersten Fortschrittberichtes im C-Korridor liegt, sollte eine Begründung für die Nichteinhaltung der Zielwerte genannt werden. Diese Begründungen sind bisher nur unzureichend erfolgt. In der Mehrzahl wurden geringere Steuereinnahmen und verminderte allgemeine Zuweisungen angegeben.

1.5 STARK III

Zu Beginn der Legislaturperiode haben sich die Koalitionspartner vorgenommen, in dieser Wahlperiode ein umfangreiches Innovations- und Investitionsprogramm für Kindertagesstätten und Schulen aufzulegen. Mittel der Europäischen Union sollen deshalb schwerpunktmäßig in diesem Bereich eingesetzt werden, um bis zum Ende des Jahrzehnts alle unter Beachtung der demografischen Entwicklung dauerhaft benötigten Schulen und Kitas energetisch zu sanieren und angemessen auszustatten.

Die Landesregierung führt zeitgleich die Erneuerung des Landesdatennetzes (ITN-XT) durch. In diesem Zusammenhang soll jede Schule einen Breitbandanschluss zu der Datenautobahn des Landes erhalten. Als ein Netz für Land, Kommunen und Schulen soll ITN-XT dazu beitragen, dass elektronische Medien an den allgemein- und berufsbildenden Schulen in Sachsen-Anhalt von allen Schülerinnen, Schülern, Lehrerinnen und Lehrern genutzt werden können.

Des Weiteren sollen die regionale und lokale Einführung und Anwendung neuer nachhaltiger Materialien und innovativer Technologien gefördert werden. Hierdurch sollen neue Kenntnisse und Fertigkeiten gewonnen werden mit dem Ziel, neue Produkte und Verfahren regional/lokal einzuführen bzw. ihre Anwendung auf dem Markt zu verbreiten und damit bekannt zu machen.

In die Förderung werden auch Maßnahmen einbezogen, die die nachhaltige Entwicklung der Standorte unter pädagogischen Gesichtspunkten sicherstellen. Gegenstand der Förderung ist in diesem Sinne die Zukunftsfähigkeit der Schulen und die beschriebene Umsetzung zeitgemäßer multimedialer Lernformen in energieeffizienten und nachhaltigen Gebäuden. In diesem Zusammenhang soll die IT-Ausstattung gefördert werden.

Zuwendungsempfänger sind Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte und freie Träger von Bildungseinrichtungen. Zuwendungsvoraussetzungen sind die nachhaltige Bestandsfähigkeit der Einrichtung, die auf der Basis der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose nachvollziehbar dargestellt werden muss sowie die Einhaltung einer Zweckbindungsfrist von 15 Jahren für Bauinvestitionen und von 5 Jahren für Ausstattungsinvestitionen.

Zur Erhöhung der wirtschaftlichen Effekte für die Regionalentwicklung erfolgt der Aufbau eines Beirats aus Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Kammern und Verbänden, um die Landesregierung Sachsen-Anhalt zu unterstützen und innovative Lösungsansätze im Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz zu entwickeln und umzusetzen. Besonderes Augenmerk liegt auf der Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten unter besonderer Berücksichtigung der Stärkung der Innovationskraft der kleinere und mittlere Unternehmen (KMU).

Zur Inanspruchnahme von Geldern aus dem STARK III Programm kann Kommunen zur Eigenanteilsfinanzierung auf Antrag ein zinsloses Darlehen gewährt werden.

1.6 STARK IV

Das Programm „Stark II“ soll durch „Stark IV“ ergänzt werden, um auch den Abbau der Altfehlbeträge der Kommunen zu unterstützen. Diese führen meist zu Kassenkrediten in ent-

sprechender Höhe. Das Land wird Tilgungshilfen in Höhe von voraussichtlich 30 v. H. bis 90 v. H. zur Verfügung stellen. Als Gegenleistung haben die Kommunen eigene Tilgungsleistungen zu erbringen. Soweit erforderlich müssen sich die teilnehmenden Kommunen zu Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation und zur Reduzierung von Ausgaben verpflichten. Das Programm ist ein weiterer Baustein, um die Kommunen auf die bevorstehende „Schuldenbremse“ und den Fiskalpakt vorzubereiten. Es unterstützt die Kommunen, entlässt sie aber nicht aus der Eigenverantwortung für die aufgebaute Verschuldung.

1.7 Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat des Landes Sachsen-Anhalt hat sich am 6. Juni 2012 konstituiert. Die Kommunen und das Land werden einen gemeinsamen Konsolidierungskurs hin zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Jahres 2020 beschreiten. Grundlage dafür sind neben dem Bericht an den Stabilitätsrat (Bund) der Konsolidierungshilfenbericht sowie die jeweils geltende Mittelfristige Finanzplanung. Ausgangspunkt für die Arbeit des neu zu gegründeten Stabilitätsrates ist vor diesem Hintergrund auch die Überlegung, dass Änderungen am FAG allein nicht ausreichen werden, um die Ziele der nachhaltigen Haushaltssanierung zu erreichen. Vielmehr muss auch eine stärkere Verzahnung der bereits bestehenden Projekte STARK I, Weiterführung und Fortentwicklung des Teilentschuldungsprogramms STARK II, Durchführung des Investitionsprogramms STARK III zur weiteren energetischen Sanierung und Modernisierung aller Kitas und Schulen im Land sowie STARK IV zur Reduzierung der bei den Kommunen angesammelten Fehlbeträge erreicht werden.

2. Artikel 2 Schulgesetz

Im Schulgesetz des Landes erfolgt unter anderem eine Kostenbeteiligung an der Schülerbeförderung, die in das Finanzausgleichsgesetz Eingang finden soll.

3. Artikel 3 Krankenhausgesetz

Im Krankenhausgesetz des Landes werden u. a. die Grundsätze der Krankenhausplanung sowie -finanzierung geregelt. Dabei nimmt das Gesetz Bezug auf das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes.

II. Kosten

1. Artikel 1 Finanzausgleichsgesetz

Nach Art. 88 Abs. 1 der Landesverfassung hat das Land dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Reichen die Einkünfte der Kommunen aus Steuern und Abgaben nicht aus, um eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen, trifft das Land die Finanzierungspflicht. Dieser Finanzierungspflicht kommt das Land mit dem vorliegenden Entwurf nach.

In diesem wird die Finanzausgleichsmasse für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 wie folgt festgeschrieben:

1.602.920.428 Euro für das Jahr 2013
1.571.800.875 Euro für das Jahr 2014.

Für die darauffolgenden Jahre ist jeweils rechtzeitig die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu prüfen.

Zugleich wird auf die Erhebung der noch aus dem Jahre 2009 resultierenden Überzahlung in Höhe von 26. 648. 500 Euro verzichtet.

2. Artikel 2 Schulgesetz

Mit der Übernahme der noch im Schulgesetz in § 71 Abs. 7a geregelten Schülerbeförderung in das Finanzausgleichsgesetz entstehen keine neuen Kosten.

3. Artikel 3 Krankenhausgesetz

Mit dem Verzicht auf die Krankenhausumlage erwächst dem Landeshaushalt ein Finanzierungsanteil von ca. 9 Mio. Euro im Jahr 2014.

III. Anhörung

Zu dem Gesetzentwurf erhielten die kommunalen Spitzenverbände gemäß § 151 a Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) und § 73 a der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LKO LSA) Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich mit einem beim Ministerium der Finanzen am 13. August 2012 eingegangenen Schreiben nebst Anlagen umfangreich zu dem vorliegenden Gesetzentwurf geäußert. Soweit es in dieser gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände um Einzelregelungen des Gesetzentwurfes oder direkt den entsprechenden Paragraphen zuordenbaren Forderungen geht, wird hierauf in der Einzelbegründung eingegangen.

Einleitend stellen sie dar, dass 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) grundsätzlich mitgetragen werde, sofern die Finanzausgleichsmasse nachvollziehbar ermittelt und auskömmlich bemessen sei. Nur auf dieser Grundlage sei eine aufgabengerechte Binnenverteilung innerhalb der kommunalen Gruppen möglich, die nach transparenten Parametern und unter Berücksichtigung des Ausgleichsgebots zu erfolgen habe.

Sie begrüßten im Weiteren den Verzicht auf die Schlussabrechnung der Überzahlung aus 2009 in Höhe von 26,6 Mio. Euro, den Verzicht auf die Anrechnung der Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt als kommunale Einnahme, der Bedarfszuweisungen als kommunale Einnahmen sowie der Berücksichtigung der kostenrechnenden Einrichtungen bei der Bedarfsermittlung als auch die Abschaffung der Krankenhausumlage ab 2014.

Insgesamt halten die kommunalen Spitzenverbände die Finanzausgleichsmasse von 1.559,2 Mio. Euro für 2013 und 1.514,8 Euro für 2014 für nicht ausreichend bemessen. Seitens der kommunalen Spitzenverbände werden im Einzelnen folgende Anliegen vorgetragen:

- Aufnahme einer Revisionsklausel aufgrund der Schätzung von Steuereinnahmen als Einnahmegrundlage. Dem wird mit dem Absatz 2, der neu in § 2 eingefügt wurde, insoweit Rechnung getragen, dass das Risiko der Prognose für das Jahr 2014 abge-

mildert wird. Wegen der Einzelheiten wird auf die Darstellung im Zusammenhang mit dem neu eingefügten Absatz 2 in § 2 FAG verwiesen.

- Keine bedarfsmindernde Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuereinnahmen. Hierauf wird in § 2 (bedingt durch die Einfügung des Absatzes 2) nunmehr Abs. 3 FAG im Einzelnen eingegangen.
- Die Tarifeinigung 2012/2013 sei zu berücksichtigen. Hierzu im Einzelnen unter § 2 Abs. 3 FAG.
- Die Kassenstatistik sei u. a. wegen der fehlenden Jahresabschlussbuchungen als Datengrundlage nicht valide und sollte daher durch eine vorläufige Jahresrechnungstatistik ersetzt werden. Hierzu im Einzelnen unter § 2 Abs. 3 FAG.
- Das Bildungs- und Teilhabepaket, die Kifög-Pauschalen für 2012 und die Kosten der Schülerbeförderung gemäß § 71 Abs. 7 Schulgesetz führten zu einer Verzerrung der Kassenstatistik zum Nachteil der Kommunen, die bei Heranziehung dieser Statistik zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse korrigiert werden müsse. Der Finanzbedarf der doppisch buchenden Kommunen werde unzureichend abgebildet, weil kassenunwirksame Aufwendungen keine Berücksichtigung fänden. Hierzu im Einzelnen unter § 2 Abs. 3 FAG.
- Die örtlichen Steuern der Kommunen würden diesen als Einnahmen angerechnet. Dies liefe den Konsolidierungsbestrebungen der Kommunen zuwider. Siehe hierzu § 2 Abs. 3 FAG
- Die Regelungen über die Feuerschutzsteuer seien zum Nachteil der Kommunen verändert worden. Vom Innenminister sei dafür zugesagt worden, dass diese Einnahmen im FAG unberücksichtigt bleiben. In jedem Fall aber könnten den Gemeinden 2013 und 2014 nicht mehr die erhöhten Anteile des Jahres 2009 angerechnet werden. Siehe hierzu § 2 Abs. 3 FAG.
- Die Hebesätze bei den Realsteuern in Sachsen-Anhalt seien nicht durchweg auffällig und die Einbeziehung der überproportional hohen Hebesätze in Niedersachsen bei einem Vergleich nicht angemessen. Infolge der Gebietsreform hätten sich viele Kommunen bei den Hebesätzen langfristig gebunden. Wegen der Einzelheiten siehe bei § 2 Abs. 3 FAG.
- Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz führe zu Mehrkosten, die noch berücksichtigt werden müssen. Siehe dazu § 2 Abs. 3 FAG.
- Auch die Inbetriebnahme des BOS-Digitalfunks führe zu Mehraufwendungen, die die Finanzausgleichsmasse erhöhen müssten. Siehe hierzu § 2 Abs.3 FAG.
- Die Inflationsrate sei mit dem Durchschnittswert der Jahre 2009 bis 2011 von 1,4 % fortgeschrieben worden. Nach der Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung sei aber mit höheren Werten zu rechnen. Dem wurde nachgekommen für 2012 mit 2,3 %, für 2013 mit 1,9 % und für 2014 mit dem aus dem Jahr 2013 übernommenen Wert von 1,9 %. Siehe hierzu im Einzelnen § 2 Abs. 3 FAG.
- Es gebe keinen linearen Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungsrückgang und dem Rückgang des Zuschussbedarfs. Es dürfe nicht übersehen werden, dass die schwierige demografische Entwicklung Kostenremanenzen erzeuge, die einen zusätzlichen Finanzbedarf pro Einwohner erzeuge. Der Zurechnung des Bevölkerungs-

verlusts solle auch nicht entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen gruppenscharf zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum errechnet werden. Stattdessen solle eine fiktive gleichmäßige Zuordnung vorgenommen werden. Wegen der Einzelheiten siehe § 2 Abs.3 FAG.

- Bei der Auftragskostenpauschale (§ 4) wird gebeten, die Wiedereinführung der Einwohnergrenze von 20.000 zu prüfen. Dem wurde, wie unter § 4 FAG ausgeführt, nicht gefolgt.
- Wie vorgesehen sollte es bei der in § 5 vorgesehenen getrennten Ausweisung der Mittel nach dem zweiten Funktionalreformgesetz bleiben. Dem wurde mit § 5 FAG nachgekommen.
- Es wird vorgeschlagen, für die Kosten der Straßenunterhaltung eine besondere Ergänzungszuweisung vorzusehen. Wenn dem gefolgt werde, solle im Gegenzug der Dünnbesiedlungszuschlag nach § 12 Abs. 2 Ziffer 3 gestrichen werden. Dieser Forderung der Spitzenverbände wurde mit der unter § 11 neu in das FAG eingefügten Besonderen Ergänzungszuweisung für die Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen gefolgt. Damit einhergehend wurde der Dünnbesiedlungszuschlag in nunmehr § 13 Abs. 2 Ziffer 3 FAG gestrichen. Siehe hierzu auch §§ 11 und 13 Abs. 2 Nr. 3 FAG.
- Die zusätzlichen Bundesmittel aus dem Gesetz zur Stärkung der Kommunen im Zusammenhang mit dem SGB XII dürften den Kommunen nicht vollständig angerechnet werden. Dies entspräche zwar der Systematik des FAG als Residualfinanzierung, laufe aber dem Gedanken der Stärkung der Kommunen zuwider. Siehe hierzu § 2 Abs. 3 FAG.
- Für die Jugendpauschale und die Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz soll es bei der Zuweisung über Besondere Ergänzungszuweisungen bleiben. Eine Zuweisung über Förderprogramme der Fachministerien wird abgelehnt. Hierzu wird auf § 6 FAG verwiesen.
- Bei den Schlüsselzuweisungen müsse der Bevölkerungsrückgang gleichmäßig aufgeteilt werden (s. o.). Die Anhebung des Ausgleichs zwischen Umlagekraftmesszahl und Bedarfsmesszahl könne noch nicht beurteilt werden. Die Vorabauflastung für die besonders steuerschwachen Gemeinden werde grundsätzlich mitgetragen, solle aber nicht zum Nachteil der übrigen Kommunen aufgebracht, sondern durch Erhöhung der Finanzausgleichsmasse vom Land getragen werden. Siehe hierzu unter § 12 Abs. 2 FAG.
- Die Einführung der Finanzausgleichsumlage werde kritisch gesehen, weil man befürchte, dass sich das Land langfristig aus seiner Finanzierungsverantwortung zurückziehen wolle. Hierzu im Einzelnen unter § 12 Abs. 3 FAG.
- Zur Bedarfsmesszahl wird ausgeführt, dass die Einführung eines Nebenansatzes für Kinder unter sechs Jahren (U6) kritisch bewertet werde und die Berechnung der Faktoren plausibilisiert werden müsse, weil sonst Streit zwischen den Gemeinden drohe. Es müsste berücksichtigt werden, dass es Kinder gebe, die Tageseinrichtungen einer anderen als der leistungsverpflichteten Gemeinde besuchen. Siehe hierzu unter § 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 FAG.
- Bezüglich der Steuerkraftmesszahl für Gemeinden wünschen die Spitzenverbände eine gesetzliche Festschreibung der fiktiven Hebesätze, die sich am bisherigen Landesdurchschnitt orientieren könne. Siehe hierzu § 14 Abs. 3 FAG.

- Die Anhebung der Umlagekraftmesszahl für Landkreise auf 40 v. H. wird mitgetragen. Hierzu auch unter § 15 FAG.
- Die Verstetigung der Investitionspauschale werde begrüßt, aber eine weitere Anhebung um mindestens 25 Mio. Euro für notwendig gehalten. Siehe hierzu § 16 Abs. 1 FAG.
- Der Vorwegabzug zur Erbringung des Eigenanteils für nach § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes solle nicht auf 5 Mio. gekürzt, sondern bei 10 Mio. verbleiben. Siehe hierzu unter § 16 Abs. 2 FAG.
- Der Finanzausstattung der Kommunen für laufende Aufgaben solle Vorrang vor der Aufstockung des Ausgleichsstocks eingeräumt werden. Siehe hierzu unter § 17 FAG.
- Das beabsichtigte Programm zum Abbau der Altfehlbeträge und damit korrespondierender Kassenkredite werde begrüßt. Fehlbeträge zählten aber dem Grunde nach zum Finanzbedarf der Kommunen. Siehe hierzu unter § 18 FAG.
- Es solle noch einmal geprüft werden, dass bei der Umlagegrundlage für die Kreisumlage künftig die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres herangezogen werden sollen. Dies sei problematisch, weil dadurch die Einnahmen bei der Haushaltsaufstellung schlecht planbar würden. Siehe hierzu unter § 19 FAG.
- Sofern die allgemeine Finanzausgleichsumlage gemäß § 11 Absatz 3 bereits für 2013 vorgesehen werde, führe dies zu einer Verschärfung der Situation bei den Gemeinden, für die sich die Übergangsregelung (§ 29) nachteilig auswirke. Es soll daher geprüft werden, ob diese Übergangsregelung auch auf die Finanzausgleichsumlage für das Jahr 2013 angewendet werden solle. Siehe hierzu unter § 29 FAG.
- Die Spitzenverbände tragen vor, dass die Regelung zum verbandsgemeindeinternen Finanzausgleich nach ihrer Auffassung rechtlich bedenklich und kaum handhabbar sei. Es gebe zudem mit der Festsetzung unterschiedlicher Verbandsgemeindeumlagehebesätze bereits eine Steuerungsmöglichkeit innerhalb der Verbandsgemeinde. Zudem müsse verhindert werden, dass durch die Kumulierung sämtlicher Umlagen eine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft erfolge. Das Verfassungsgericht habe zu der Frage von vermeintlichen Rangplatztauschen klare Aussagen getroffen. Für eine letztendliche Bewertung bedürfe es daher noch einer Quantifizierung.

Da das Votum der Spitzenverbände zur Streichung der Norm aus dem Gesetzentwurf führte, wird auf ihr Vorbringen an dieser Stelle eingegangen.

Die Einräumung eines Ermessens zur Erhebung einer Umlage an die Verbandsgemeinden mit abundanten Mitgliedsgemeinden bedeutet, dass diese im Rahmen der Ermessensausübung die von den Spitzenverbänden benannten Aspekte zu berücksichtigen hätten. Hierzu wurden auch in der Begründung des Gesetzentwurfs entsprechende Hinweise gegeben. Die von den Spitzenverbänden gewünschte Quantifizierung der Umlage könnte nur durch die jeweiligen Verbandsgemeinden selbst erfolgen, da nicht absehbar ist, ob und in welcher Weise diese von der Ermächtigung Gebrauch machen würden. Zwar wird davon ausgegangen, dass die Verbandsgemeinden das ihnen eingeräumte Ermessen in einer rechtlich fehlerfreien und den Belangen der örtlichen Gemeinschaft dienenden Weise ausüben würden. Gleichwohl wurde dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit der Streichung der Regelung Rechnung getragen.

Durch die aufgrund des Vorbringens der kommunalen Spitzenverbände aufgenommene Besondere Ergänzungszuweisung für die Unterhaltung der Kreisstraßen haben sich die §§ 12 bis 23 des ursprünglichen Gesetzentwurfes um jeweils eine Stelle nach hinten ver-

schoben. Außerdem wurde in § 2 FAG ein neuer Absatz 2 mit der Folge aufgenommen, dass die bisherigen Absätze 2 und 3 zu Absätzen 3 und 4 werden.

Zudem steht das Land der Anregung der kommunalen Spitzenverbände, mit Blick auf die verpflichtende Einführung der Doppik bis Ende 2013 bzw. unter Berücksichtigung von Sondergenehmigungen bis Ende 2014 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, positiv gegenüber. Dies gilt auch hinsichtlich des Wunsches der Kommunalen Spitzenverbände nach Darstellung der konkreten Überlegungen zum Abbau der Kassenkredite/Altfehlbeträge und Gesprächen über die weitere Ausgestaltung des Programms.

§ 25 Absatz 1 Satz 6 und 7 wurde aus Gründen der Klarstellung ergänzt.

B. Besonderer Teil

I. Artikel 1 Finanzausgleichsgesetz

Zu § 1 Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise

Absatz 1

Eine Kommune ist finanziell angemessen ausgestattet, wenn das für sie verfügbare Finanzvolumen zur sachgerechten Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben ausreicht. Demnach kann eine Kommune die Unzulänglichkeit ihrer Finanzausstattung gegenüber dem Land rügen, wenn ihr Finanzvolumen die Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben in einer mit der Selbstverwaltungsgarantie nicht zu vereinbarenden Weise erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Nach Artikel 104a Grundgesetz haben die Ausgaben den Aufgaben zu folgen und nach der allgemeinen Lastenverteilungsregel des Verfassungsrechts (BVerfG E 26, 338 [390]) gilt dieser Grundsatz nicht nur im Rechtsverhältnis Bund und Länder, sondern bestimmt auch die kommunale Finanzausstattung. Die sich aus dem föderalen System ergebende Verantwortung des Landes für die Sicherung der Existenzgrundlagen seiner Kommunen ergibt sich in Sachsen-Anhalt aus Art. 88 Absatz 1 der Landesverfassung (Verf LSA), der bestimmt, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Daneben schreibt Art. 88 Absatz 2 Satz 1 Verf LSA den zwischengemeindlichen Finanzausgleich in der Art und Weise vor, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen auszugleichen ist. Diese Verfassungsnormen knüpfen an die Bestimmung des Artikels 106 Grundgesetz an, der den Kommunen das Recht eröffnet, eigene Steuern und Abgaben zu erheben und sie darüber hinaus im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an den Landessteuern beteiligt. Letztlich ist dem Landesgesetzgeber die Durchführung eines Finanzausgleichs von Verfassung wegen vorgeschrieben, hinsichtlich der genauen Ausgestaltung bestehen aber erhebliche Gestaltungsspielräume. Diese Freiräume des Gesetzgebers sollten von diesem aber unter Beachtung der fiskalischen, redistributiven, raumordnerischen sowie gesamtwirtschaftlichen Ziele des Finanzausgleichs ausgefüllt werden. Unter der fiskalischen Funktion versteht man die Aufgabe des Landes, durch den Finanzausgleich die Finanzkraft der Kommunen insgesamt zu stärken. Während dieser fiskalischen Funktion eine gleichmäßige Finanzzuweisung an die Kommunen gerecht würde, verlangt die redistributive Funktion des Finanzausgleichs eine Umverteilung zwischen den Kommunen, also die Verminderung von Finanzkraftunterschieden. Die raumordnerische Funktion des Finanzausgleichs hingegen hat die Förderung zentraler Orte im Blick, die Aufgaben auch für ihr Umland erbringen. Schließlich betrachtet die gesamtwirtschaftliche Funktion die Kommune auch als Investor und stärkt sie demnach als Nachfrager von Leistungen. Diese Ziele können nicht alle gleichzeitig in vollem Umfang berücksichtigt werden. Vielmehr ist das vorrangige Ziel des Finanzausgleichs immer die Deckung der Lücke zwischen dem ermittelten Finanzbedarf der Kommune und ihren eigenen Einnahmen.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben nach Absatz 7 Satz 1 des Artikel 106 Grundgesetz einen Anspruch auf eine landesinterne Finanzausgleichsregelung, die mindestens eine – durch die Landesgesetzgebung zu bestimmende – prozentuale Beteiligung an dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern vorsieht. Die Höhe der Beteiligung ist dem Landesgesetzgeber überlassen. Es muss sich aber immer um einen bestimmten Vomhundertsatz am gesamten Aufkommen aus dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern handeln. Über die horizontale Verteilung des Gemeindeanteils am Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern unter den Gemeinden eines Landes sagt Absatz 7 Satz 1 nichts aus. Die Länder sind folglich in der Wahl der Maßstäbe völlig frei (vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Artikel 106, Rdnr. 84, 94).

Mit der Abkehr von der von der Leistungsfähigkeit des Landes Sachsen-Anhalt abhängigen Finanzierung der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen und eigenen Wirkungsbereiches der Kommunen (und damit von der quotendefinierten Finanzausgleichsmasse) verliert Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes aus Sicht des landesinternen Finanzausgleichs an Bedeutung. Wegen der deutlich höheren Festsetzung der Finanzausgleichsmasse in § 2 Abs. 1 ist die praktische Relevanz von § 1 Abs. 2 S. 2 gering. Es wäre daher systemgerechter, wie in der Vorgängerregelung die quotale Festlegung im Haushaltsgesetz darzustellen. Da jedoch bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch kein Haushaltsgesetz 2014 vorliegen wird, ist eine Regelung im FAG erforderlich.

Absatz 2

Eine ausreichende und verlässliche Finanzausstattung der anspruchsberechtigten Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte ist auf der Grundlage des Artikels 28 des Grundgesetzes sowie Artikel 87 und 88 Verf LSA eine wesentliche Voraussetzung für die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Vielfalt des demokratischen Gemeinwesens.

Daneben erhalten die Kommunen in Sachsen-Anhalt auch Leistungen außerhalb des Finanzausgleichs nach Maßgabe des Haushaltsplans aufgrund von Gesetzen, Verträgen und Förderbescheiden. Ein großer Teil dieser Zahlungen ist durch Bundesgesetze – Gemeinschaftsaufgaben, Sozialleistungen, Erstattung von Verwaltungskosten – gebunden und wird im Rahmen des Nettotransfers bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse näher beschrieben. Weiterhin werden Zahlungen auf der Grundlage von Landesgesetzen geleistet.

Zu § 2 Finanzausgleichsmasse

Vorbemerkung

Für die Novellierung des FAG zum 1. Januar 2013 wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, ein Gutachten zu einer aufgabenbezogenen Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen des FAGs einzuholen. Wie in der Einleitung näher ausgeführt, wurde von Professor Dr. Ingolf Deubel am 24. April 2012 ein Gutachten zum Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt vorgelegt, das sowohl eine Bestandsaufnahme enthält als auch Perspektiven bis zum Jahr 2020 aufzeigt.

Die Zielsetzung dieses Gutachtens war unter anderem die Bestimmung eines angemessenen Finanzausgleichsvolumens. Hierzu wurde ein Ländervergleich durchgeführt. Die Kommunen in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein arbeiten heute bereits unter den finanziellen Rahmenbedingungen, die für die neuen Länder erst ab dem Jahr 2020 gelten werden. Die direkten Vergleiche mit diesen Vergleichsländern sowie auch mit Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben zu sehr ähnlichen Ergebnissen geführt. Sowohl beim Land, als auch auf der kommunalen Ebene werden in Sachsen-Anhalt für die laufende Aufgabenerfüllung deutlich mehr Finanzmittel eingesetzt als in den Vergleichsländern.

Absatz 1

Absatz 1 setzt die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2013 auf 1.602.920.428 Euro und für das Jahr 2014 auf 1.571.800.875 Euro fest. Die unter Zugrundelegung des unter Absatz 2 näher erläuterten Verfahrens ermittelte Finanzausgleichsmasse entspricht der für die Aufgabenerfüllung „angemessenen Finanzausstattung“ und bildet damit auch die „Mindestfinanzausstattung“ bzw. die „Grundausstattung“ ab.

Die Beträge setzen sich zusammen aus:

		2013	2014
der aufgabenbezo- genen Ermittlung...	...des angemessenen Fi- nanzbedarfs (i.e.S.) i. H. v.	1.437.920.428	1.396.800.875
zzgl. § 15	Investitionspauschale	125.000.000	125.000.000
zzgl. § 16	Ausgleichsstock	40.000.000	50.000.000
§ 2	Finanzausgleichsmasse	1.602.920.428	1.571.800.875

Absatz 2

Der Berechnung der Finanzausgleichsmasse 2013 und 2014 liegt zum einen die Prognose zum erwarteten Steueraufkommen in den Jahren 2013 und 2014 nach der sog. Mai-Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung und der darauf basierenden Regionalisierung unter Abzug des Aufkommens an örtlichen Steuern des Jahres 2012 zugrunde. Zum anderen wurde die Preissteigerungsrate nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Ermittlung der durchschnittlichen Preisentwicklung herangezogen.

Durch die Revisionsklausel sollen die Prognosen des Jahres 2012 zum erwarteten Steueraufkommen 2014 und zur erwarteten Preissteigerung des Jahres 2014 anhand der Frühjahrsprojektion des Jahres 2013 (Steuerschätzung und Preissteigerungsrate) soweit erforderlich korrigiert und die Finanzausgleichsmasse entsprechend angepasst werden.

Durch die Revisionsklausel wird damit eine der Grundideen des Gesetzes, den „Blick aus dem Rückfenster“ durch den „Blick nach vorn“ zu ergänzen, konsequent umgesetzt.

Mit der Änderung wurde dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände, die vorgetragen hatten, dass die Schätzung der Steuereinnahmen der künftigen Ausgleichsjahre zu gravierenden Folgen für die Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs führe, entgegen gekommen. Hingegen wird dem Ansinnen einer vollständigen, den tatsächlichen Verhältnissen im Hinblick auf das Steueraufkommen vorzunehmenden Spitzabrechnung nicht gefolgt. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht klar gegen eine Spitzabrechnung positioniert und vorgetragen, dass eine solche systemwidrig sei. Die jetzt gefundene Lösung stellt einen Kompromiss zwischen dem Wunsch der Kommunen nach Rechts- und Planungssicherheit und dem nach möglichst realistischen und aktuellen prognostischen Annahmen dar.

Insoweit wird das Risiko einer Fehlprognose auch ohne Spitzabrechnung erheblich verringert. Zudem birgt eine Spitzabrechnung, anhand von Daten, die erst im Jahr 2016 vorliegen würden, das Risiko in sich, dass die Kommunen für einen möglicherweise zurück zu zahlenden Betrag nicht entsprechend Vorsorge getroffen haben.

Durch die Nennung eines konkreten Betrages in Absatz 1 wird klargestellt, welche Finanzausgleichsmasse sich ergibt, wenn sich die Volkswirtschaft im Rahmen der zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes bekannten prognostischen Annahmen entwickelt. Die Überprüfung anhand der in Absatz 2 genau bezeichneten fortgeschriebenen Prognosen bewirkt, dass die zwischenzeitlichen Entwicklungen berücksichtigt werden können und dadurch die finanziellen Auswirkungen möglicher Prognoseabweichungen vermindert werden. Das Risiko der Kommunen, durch einen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes nicht absehbaren Einbruch der Steuereinnahmen in Schwierigkeiten zu geraten, wird damit deutlich geringer.

Die möglicherweise vorzunehmende Anpassung erfolgt gleitend, einer erneuten Gesetzesänderung bedarf es mithin nicht.

Absatz 3

1. Verfassungslage

In der Ausgestaltung der Instrumente des Finanzausgleichs ist der Landesgesetzgeber zwar weitestgehend frei, im Ergebnis müssen die Mittelzuweisungen jedoch den verfassungsrechtlichen Auftrag des Ausgleichs und einer angemessenen Finanzausstattung gewährleisten, wie es in Art. 87 Abs. 1 und Art. 88 Abs. 1 und 2 Verf LSA zum Ausdruck kommt. Das Land hat insoweit dafür Sorge zu tragen, dass sowohl für Mehrbelastungen der Kommunen ein angemessener Ausgleich zu schaffen ist, als auch dafür, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Zudem ist die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen auszugleichen.

Die Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers liegt mithin im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung. Diese ist so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (VerfGH Bayern 50, 15/41 f. m. w. N.). Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben hierbei weder ein Recht darauf, dass ihnen bestimmte finanzielle Mittel (z. B. bestimmte Steuern oder sonstige Einnahmequellen) zugewiesen werden, noch darauf, dass bestimmte Verteilungsregeln oder Anteile geschaffen werden, unverändert bleiben oder fortbestehen (vgl. VerfGH Bayern 12, 48/56; 45, 33/45; 49, 37/51 f.; 50, 15/42; 51, 1/14; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 16.12.1988 = DVBl 1989, 151/152; vom 6.7.1993 = DVBl 1993, 1205; Hoppe, DVBl 1992, 117/119; Bayer, DVBl 1993, 1287/1289). Die verfassungsrechtliche Garantie einer finanziellen Mindestausstattung als regelmäßig äußerste Grenze des gesetzgeberischen Ermessens ist verletzt, wenn das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wird (VGH Bayern, Urteil v. 28. Nov. 2007).

Hierbei ist zudem zu berücksichtigen, dass sowohl das Spektrum der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben als auch die Intensität der Aufgabenerfüllung von Kommune zu Kommune unterschiedlich ist. Beides liegt im Spannungsfeld zwischen den konkreten Bedürfnissen des örtlichen Gemeinwesens und seiner Einwohner einerseits sowie den verfügbaren Einnahmen andererseits. Bei der Bestimmung der Angemessenheit sind mithin vielschichtige Faktoren zu berücksichtigen. Dabei spielen die Belange des Landes ebenso eine Rolle wie die Standards für die grundlegende Aufgabenerfüllung und die Finanzkraft der Kommunen. Denn ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen steht im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. Der kommunalen Selbstverwaltung würde hierdurch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung eingeräumt (vgl. VerfGH RP Urteil vom 14. Februar 2012; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 – juris, Rn. 204; VerfGH NW, Urteil vom 19. Juli 2011 – 32/08 – juris, Rn. 56; BVerfG vom 13.5.1986 = BVerfGE 72, 175/198 m. w. N.; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBl 1989, 151/152; LVerfG Sachsen-Anhalt NVwZ-RR 2000, 1/5 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 11.05.2006 = LKV 2006, 461/463; Volkmann, DÖV 2001, 497/503).

Insoweit ist eine Bestimmung eines effizienten kommunalen Ausgabenniveaus und damit einer angemessenen Finanzausstattung nicht unproblematisch. Denn Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung richten sich, wie ausgeführt, nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung, nach deren Aufgabenbestand, sondern gerade auch nach der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung.

Bei der Bemessung der Finanzausweisungen an die Kommunen sind zudem auch die widerstreitenden finanziellen Belange des Landes und der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dem folgend kann auch das Auslaufen der Sonderförderung des Bundes und der EU zur finanziellen Unterstützung bei der Überwindung der Folgen der deutschen Teilung bis zum Jahre 2020 nicht unberücksichtigt bleiben. Bisher bekommt Sachsen-Anhalt, wie auch die anderen leistungsschwachen neuen Länder sowie Berlin Zuweisungen des Bundes zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs sowie zum Ausgleich von Sonderlasten. Mit dem Auslaufen des sog. Solidarpaktes II zum Jahre 2020 wird die Finanzausstattung des Landes und seiner Kommunen jedoch weitgehend der entsprechen, mit der heute schon die finanzschwächeren alten Flächenländer wie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ihre Haushalte gestalten müssen.

Im kommunalen Finanzausgleich des Landes Thüringen, bei dem der Finanzbedarf anhand der Kostenbelastung der Gemeinden ermittelt wird, erfolgte die Prüfung der Angemessenheit des ermittelten Finanzbedarfes aufgrund eines Korridors, in den nur Werte zwischen 50 und 100 v. H. des rechnerischen Durchschnitts einfließen. Die Angemessenheit der Aufwendungen ist mithin anhand konkreter Einsparmöglichkeiten zu prüfen und nur die Aufwendungen, die einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen und sich somit innerhalb eines Korridors von 50 bis 100 v. H. der durchschnittlichen Kosten bewegen, sind zu berücksichtigen. Dies wurde seitens des VerfGH Thüringen mit Urteil 02.11.2011 sowohl dem Grunde als auch der Methode nach bestätigt. Hiernach sei der Gesetzgeber befugt, die von ihm ermittelten Aufwendungen auf ihre Angemessenheit zu prüfen (VerfGH 28/03, S. 2). Dabei ist das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Wie die gesamte öffentliche Hand sind die Kommunen zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Dabei sei es verfassungsgemäß, wenn sich der Gesetzgeber an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiert. Denn die Thüringer Verfassung gibt dem Gesetzgeber nicht vor, nach welcher Methode er die Aufwendungen der Kommunen auf ihre Angemessenheit zu prüfen hat. Sie stellt es ihm frei, die Maßstäbe seiner Prüfung in einem Gesetz allgemein festzulegen oder in dem jeweiligen Verfahren gesondert zu bestimmen (VerfGH 28/03, S. 51). Ebenso liegt es in seinem Ermessen, welchen Ansatz er für die Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsgebots wählt. So kann die Grenze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung weitgehend pauschalierend bestimmt werden, indem etwa Synergieeffekte geschätzt werden, die aus der Wahrnehmung einer Vielzahl von Aufgaben folgen (vgl. zur Auftragskostenpauschale: VerfGH 28/03, S. 55 f.; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 226).

Ein anderer Weg zu Überprüfung der Angemessenheit ist ein Ländervergleich. So hält das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern es für einen geeigneten Weg, die Finanzausstattung der Kommunen des Landes mit derjenigen in anderen Bundesländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten zu vergleichen (LVerfG Urteil vom 11.05.2006, Az.: 1/05, 5/05, 9/05). Gleichermäßen stellte auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Hinblick auf die Bemessung der Finanzausweisungen und hier insbesondere der grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben fest, dass u. a. ein Vergleich mit der finanziellen Lage der Kommunen in anderen Bundesländern, wie er von dem Statistischen Landesamt im „Index der Finanzausweisungen an die Kommunen“ angestellt wird, unter Umständen gewisse Hinweise liefern kann (VGH Urteil vom 14.02.2012, Az.: N 3/11).

2. Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalt

Den Weg eines Ländervergleiches hat das vom Land in Auftrag gegebene Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020 – von Herrn Prof. Dr. Deubel vom 23.04.2012 (im Weiteren: Gutachten zum kFa LSA), beschritten. Dem Gutachter erscheint es nach Analyse des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt als zwingend notwendig, zur Ermittlung des angemessenen

Finanzausgleichsvolumens einen Ländervergleich vorzunehmen und dabei zu überprüfen, auf welchem Niveau die Finanzausstattung liegen muss, damit den Kommunen in Sachsen-Anhalt (unter Berücksichtigung der spezifischen Strukturen) die gleichen Ressourcen wie in anderen Ländern zur Verfügung stehen (S. 65 des Gutachtens zum kFa LSA).

Als Vergleichsländer dienen dabei sowohl die steuerschwachen westlichen Flächenländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, als auch die östlichen Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen. Ein Vergleich mit Brandenburg schied aufgrund der Nähe zu Berlin und der dadurch begründeten wesentlich besseren wirtschaftlichen Situation sowie der deutlich günstigeren demografische Entwicklung als nicht so gut geeignet aus.

Der Vergleich erfolgte anhand des sog. „Zuschussbedarfes IV“, der sich aus dem Saldo der laufenden Ausgaben und Einnahmen, den Nettosteuererinnahmen und den Nettozahlungen vom Land zusammensetzt (S. 55/56 des Gutachtens zum kFa LSA). Denn allein die Zuweisungen nach den jeweiligen Finanzausgleichen lassen keinen Vergleich zu. Die Abgrenzungen zwischen Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes sind in jedem Land anders. Dies trifft auch auf den Grad der Zweckbindung zu. Insoweit wurden die Zuschussbedarfe auf Ebene der Einzelpläne 0-9 gegenübergestellt, wobei der Einzelplan 4 gesondert betrachtet wurde. Dies deshalb, weil in Sachsen-Anhalt im Gegensatz zu den Vergleichsländern die überörtliche Sozialhilfe eine (fast) reine Landesaufgabe ist und sich in den kommunalen Haushalten nur bei den Personal- und Sachausgaben der Sozialverwaltung niederschlägt. Deshalb und weil die hohe Kinderbetreuungsquote landespolitisch gewollt ist und die auch im Vergleich mit den anderen neuen Ländern besonders hohe Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II von den Kommunen kaum gesteuert werden kann, hat sich der Gutachter dafür ausgesprochen, die Gliederung 4 wegen dieser Vergleichsstörungen bei den Ländervergleichen zu neutralisieren (S. 74-77 des Gutachtens zum kFa LSA). Zudem erfolgte eine Korrektur bzgl. des Schulbereiches insoweit, dass, um die notwendigen Leistungen zu messen, der Zuschussbedarf pro gewichteten Schüler und nicht pro Einwohner in den Vergleich gestellt wurde (S. 68-70, 77 des Gutachtens zum kFa LSA). In den Vergleich einzubeziehen sind deshalb vorzugsweise die Einzelpläne 0-9 ohne den Einzelplan 4. Zur Methode im Einzelnen sowie zur Ermittlung der Daten wird auf das Gutachten zum kFa LSA verwiesen.

Die Zahlen des Vergleichs finden sich sodann in der Tabelle 4 (S. 71 des Gutachtens zum kFa LSA) wieder. Dabei ist der Zuschussbedarf IV der Kommunen in Sachsen-Anhalt und den Vergleichsländern für die Jahre 2008 und 2009 nach Gliederungen und für die Jahre 2010 und 2011 als Gesamtsumme ausgewiesen. Die Unterschiede des Vergleichs zeigt die Tabelle 7 (S. 74 des Gutachtens zum kFa LSA). Die sich im Durchschnitt der drei Jahre ergebenden höheren Zuschussbedarfe in Sachsen-Anhalt liegen bei Ausklammerung des Einzelplans 4 – Soziale Sicherung - um 378,6 Mio. Euro über denen der alten Vergleichsländer (NI/RP/SH) und um 219,7 Mio. Euro über denen der neuen Vergleichsländer (MV/SN/TH). Sie zeigen, dass sich die Finanzbedarfe der Kommunen in Sachsen-Anhalt z. Zt. noch weit oberhalb der Vergleichsländer bewegen.

Auffällig ist zunächst insbesondere der hohe Zuschussbedarf des Einzelplans 0 - allgemeine Verwaltung - im Vergleich sowohl der westlichen Flächenländer als auch der östlichen Vergleichsländer. Hier, aber auch bei den anderen Einzelplänen, zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt deutlich mehr Personal beschäftigt wird als in allen herangezogenen Vergleichsländern. Diese Erkenntnis ist jedoch nicht neu. Insofern ist in keinem anderen Bundesland im Jahr 2010 eine größere Personalreduzierung festzustellen. Dieser Trend setzt sich im Jahr 2011 fort, da die Personalausgaben mit Abstand die geringste Steigerungsrate aller 13 Flächenländer aufwiesen. Gleichwohl bleibt der Abstand zu den Vergleichsländern noch relativ hoch (S. 81 des Gutachtens zum kFa LSA). Zudem sind erhebliche Unterschiede bei den Einzelplänen 01 (öffentliche Ordnung und Sicherheit), 07 (öffentliche Einrichtungen), Wirtschaftsförderung sowie 09 (allg. Finanzwirtschaft) zu allen herangezogenen Vergleichslän-

dern zu verzeichnen. Schwerpunkte im Einzelplan 09 sind die Zahlungen des Landes im Zusammenhang mit SGB II und die Zinsausgaben der Kommunen. Im Einzelplan 02 (Schulen) bestehen erhebliche Unterschiede zu den westlichen Vergleichsländern (S. 75 des Gutachtens zum kFa LSA). Es erscheint deshalb offensichtlich, dass auch im Schulbereich ein erheblicher Ausgabenüberhang besteht und noch massive Anpassungen notwendig sind, damit der Zuschussbedarf IV pro gewichteten Schüler bis zum Jahr 2020 auf das Niveau der alten Vergleichsländer reduziert werden kann (S. 68 des Gutachtens zum kFa LSA).

Aufgrund dieser Ergebnisse stellt der Gutachter fest, dass die Zuschussbedarfe der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Zeitraum der Jahre 2008 – 2010 trotz eines eher unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrads weit höher als in den alten und neuen Vergleichsländern lagen und deshalb als unangemessen hoch angesehen werden müssen (S. 79 des Gutachtens zum kFa LSA). Der in Sachsen-Anhalt zur Bestimmung der Angemessenheit angestrebte Ländervergleich zeigt mithin auf, dass im Ergebnis die Kommunen in LSA gemessen an den Vergleichsländern West (NI, RP, SH) als auch den Bundesländern Ost (MV, SN, TH) mehr Geld im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung ausgeben.

Um die Differenzen zu den Vergleichsländern bis zum Jahr 2020, in dem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auslaufen, abzubauen, zeigt das Gutachten sodann zwei unterschiedliche Verfahren auf. Bei der ersten Variante werden die Zuschussbedarfe der Vergleichsländer als direkter Maßstab verwendet und zur Abmilderung der notwendigen Anpassung mit gleichmäßigen Abbauschritten bis zum Jahr 2020 entsprechende Anpassungszuweisungen gewährt (S. 87 des Gutachtens zum kFa LSA). Die Anpassung erfolgt mithin in kontinuierlichen Schritten und führt nicht zu einer extremen Kürzung von einem Jahr auf das andere. Vielmehr werden bei einem Zeitraum von elf Jahren und einer Gesamtsumme von 378,6 Mio. Euro (Vergleich mit den westlichen Flächenländern ohne Einzelplan 4) jährliche Einsparungen von rd. 34,4 Mio. Euro im Hinblick auf die westlichen Vergleichsländer vorzunehmen sein (S. 100/101 des Gutachtens zum kFa LSA). Bei diesem Verfahren ist der Pfad der Anpassungszuweisungen jedoch sowohl anhand der Entwicklungen in Sachsen-Anhalt als auch der der entsprechenden Vergleichsländern zu überprüfen und soweit erforderlich, entsprechend zu korrigieren.

Bei der zweiten Variante werden bei der jeweiligen Fortschreibung der Basiswerte der Kommunen in Sachsen-Anhalt die Finanzbedarfe pro Einwohner so lange (unter Beachtung neuer Konnexitätsverpflichtungen) real konstant gehalten, d. h. nur mit der Preissteigerungsrate in Sachsen-Anhalt fortgeschrieben, bis die Lücken zu den Vergleichsländern geschlossen sind. Bei diesem Verfahren erfolgt zwar keine ständige direkte Orientierung an der Entwicklung der Vergleichsländer, es ist aber dennoch regelmäßig zu überprüfen, ob sich die Lücken planmäßig schließen (S. 19, 104 ff. des Gutachtens zum kFa LSA). Dieses Verfahren orientiert sich an dem bisherigen System der Ermittlung des Finanzbedarfs in Sachsen-Anhalt. Es ist allerdings dahingehend erweitert, dass auch Erkenntnisse der Gegenwart und Zukunft mit berücksichtigt werden, so z. B. die aktuelle Steuerschätzung bei den Einnahmen und Gesetzesänderungen des Bundes mit Mehr- und Minderbelastungen. Im Weiteren sieht das Verfahren einen Ländervergleich hinsichtlich der Hebesätze und eine entsprechende Korrektur vor (S. 108 des Gutachtens zum kFa LSA). Das Gutachten stellt fest, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt ein deutlich höheres Niveau aufweisen, als die Durchschnittswerte der westlichen Flächenländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Dieses beläuft sich in der Summe auf 12,5 Mio. Euro. Bei einem Vergleich mit den östlichen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen liegen die kreisfreien Städte im Hebesatzaufkommen um 2,1 Mio. Euro niedriger (S. 108/109; 123 des Gutachtens zum kFa LSA). Hingegen war das Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden sowohl im Vergleich zu den oben genannten westlichen Flächenländern um 25,6 Mio. Euro als auch den östlichen Ländern um 38,9 Mio. Euro geringer (S. 123 des Gutachtens zum kFa LSA). Gleichmaßen werden auch die Nettozuweisungen des Landes für die Jahre ab 2012 vom Gutachter fortgeschrieben.

Da beide Verfahren lt. Auffassung des Gutachters auf mittlere und längere Sicht bei einem trendmäßigen realen gesamtwirtschaftlichen Wachstum von mehr als einem Prozent zu vergleichbaren Ergebnissen führen dürften, schlägt der Gutachter das Verfahren vor, welches einfacher, stetiger und berechenbarer ist, mithin das Verfahren einer real konstanten Fortschreibung der Finanzbedarfe pro Einwohner.

Bei der Ermittlung des angemessenen kommunalen Finanzbedarfs wird dem folgend das im Gutachten aufgezeigte Verfahren der real konstanten Fortschreibung mit Modifizierungen als milderer Mittel gegenüber der Variante des dynamischen Anpassungsmodells angewandt. Dieses baut auf dem bisherigen System zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes auf, welches dem kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2010 bis 2012 zugrunde lag. Voranzustellen ist, dass von der Zulässigkeit eines Ländervergleiches zur Überprüfung der Angemessenheit, wie oben ausgeführt, ausgegangen wird. Der im Gutachten aufgezeigte Vergleich anhand des jeweiligen Zuschussbedarfes IV der Einzelpläne insgesamt und pro Einwohner sowohl im Hinblick auf die westlichen als auch die östlichen Vergleichsländer zeigt die jeweiligen Unterschiede auf. Dabei ist dem Gutachter zunächst zuzustimmen, dass der Einzelplan 4 - soziale Sicherheit - mit den anderen Vergleichsländern nicht vergleichbar ist. Denn in allen Vergleichsländern ist die Aufgabe der überörtlichen Sozialhilfe in Gänze kommunalisiert. Hingegen werden in Sachsen-Anhalt die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, die Leistungen für die Hilfe zur Pflege sowie zur Überwindung für besondere Schwierigkeiten als auch die Leistungen der Blindenhilfe vom Land als überörtlicher Träger in eigener Zuständigkeit wahrgenommen. Dabei obliegt nur die Durchführung den örtlichen Trägern, allerdings auf Kosten des Landes. Zwar könnten zur Herstellung der Vergleichbarkeit die Kosten der Aufgabenwahrnehmung mithin den Kommunen zugerechnet werden, damit würden den Kommunen aber die vom Land bei seiner eigenen Aufgabenwahrnehmung gesetzten Standards sowie der Art und Weise der Ausführung eins zu eins zugerechnet. Dies führt zu ungerechtfertigten Verzerrungen zu Ungunsten der Kommunen.

Der Ländervergleich zeigt, wie oben ausgeführt, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt bei einem geringeren Kommunalisierungsgrad mehr ausgeben als die Kommunen in den westlichen, aber auch östlichen Vergleichsländern. Dabei sind zwar Unterschiede bei den verschiedenen Einzelplänen im Hinblick auf den Vergleich West oder Ost zu verzeichnen. Dies betrifft z. B. den Einzelplan 2 - Schulen – bei denen der Zuschussbedarf der Kommunen der östlichen Vergleichsländer denen des Landes Sachsen-Anhalt annähernd gleich kommt, während zu den westlichen Vergleichsländern ein erheblicher Unterschied festzustellen ist. Im Ergebnis jedoch liegt der Unterschied der Zuschussbedarfe gegenüber den westlichen Flächenländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ohne die Einbeziehung des Einzelplans 4 bei Vergleich der Jahre 2008 bis 2010 im Durchschnitt bei rd. 379 Mio. Euro; der zu den östlichen Vergleichsländern bei rd. 220 Mio. Euro. Bei Betrachtung des Jahres 2011 sind die Unterschiede zwar noch angewachsen, allerdings ist lt. Gutachten dafür offensichtlich kein Nachlassen in den besonderen Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt verantwortlich, sondern diese Entwicklung ist durch gut identifizierbare Sonderfaktoren (Basisseffekt aus dem Jahr 2010 und neue bzw. übertragene Aufgaben in Sachsen-Anhalt einschließlich ihrer Refinanzierung in 2011) verursacht worden. Dennoch zeigt der Vergleich, dass die Zuschussbedarfe in Sachsen-Anhalt unangemessen hoch sind.

Dem folgend sind diese anzupassen. Dabei sind auch die Rahmenbedingungen des Landes nicht außer Acht zu lassen. Das Land Sachsen-Anhalt erhält neben den anderen östlichen Ländern und der Stadt Berlin, wie oben beschrieben, zum Ausgleich der Infrastrukturdefizite sowie zum Ausgleich der weit unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft bis einschließlich 2019 degressiv verlaufende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Hinzu kommen im sogenannten Korb II überproportionale investive Zuweisungen vom Bund und aus europäischen Fonds. Hiermit und mit den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (SoBEZ) und den normalen Leistungen im föderalen Finanzausgleich verfügen die neuen Länder deshalb (in

degressiver Form) bis einschließlich 2019 noch über deutlich höhere Einnahmen als die alten Flächenländer. Während das Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bereits im Länderfinanzausgleich geregelt ist, sind die sog. Harz IV-SoBez alle drei Jahre zu prüfen. Im Ergebnis der letzten Überprüfung im Jahre 2011 wurden die Zuweisungen an das Land Sachsen-Anhalt um 47 Mio. Euro gekürzt. Daraus folgend stehen dem Land Sachsen-Anhalt ab dem Jahre 2020 wesentlich weniger Mittel zur Verfügung, so dass diese Finanzausstattung zur Orientierung des Ausgabenniveaus bereits jetzt einzubeziehen ist (so auch des Gutachtens zum kFa LSA S. 39 ff).

In Anknüpfung daran ist als Maßstab eher der Vergleich mit den westlichen Flächenländern zugrunde zu legen. Denn die östlichen Vergleichsländer, die ebenfalls von der Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen partizipieren, werden gleichermaßen gehalten sein, ihre finanzielle Situation der des Jahres 2020 anzupassen. Dies zeigt zudem, dass der Anknüpfungspunkt des Jahres 2020 bei der Betrachtung der kommunalen Finanzausweisungen zu Recht bereits jetzt zu betrachten ist. Insoweit soll hier eine langfristige Anpassung das Ziel sein.

Denn es muss gewährleistet werden, dass eine entsprechende Anpassung auf Seiten der Kommunen auch gelingen kann. Die Fortschritte in Sachsen-Anhalt insbesondere im Bereich des Personalabbaus zeigen auf, dass hier schon erhebliche Schritte auf Seiten der Kommunen erfolgt sind und im Weiteren noch erfolgen werden. Dies gilt umso mehr, als die Auswirkungen der im Jahr 2011 abgeschlossenen Gemeindegebietsreform und damit die Bildung effektiverer Strukturen noch nicht die volle Wirkung entfalten konnte. Zudem hat auch das Land seinen entsprechenden Beitrag insoweit zu tragen, dass der Abbau nicht oder nicht im bisherigen Ausmaß notwendiger Standards zur Entlastung der Kommunen auf den Weg gebracht wird.

3. Verfahrensschritte zur Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen

3.1 Zuschussbedarfe der Jahre 2009 - 2011

Die Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung baut auf dem Zuschussbedarf IV der Jahre 2009 – 2011 auf. Bemessungsgrundlage sind daher die Jahre 2009 bis 2011, an dem dreijährigen Bemessungszeitraum der kommunalen Finanzausgleiche 2010 bis 2012 wird daher festgehalten (siehe hierzu Anlage 1 und 2).

Der Zuschussbedarf IV setzt sich, wie oben ausgeführt, aus (3.1.1) dem Saldo der laufenden Ausgaben und Einnahmen ausschließlich des Verwaltungshaushaltes, (3.1.2) den Netto-steuereinnahmen und (3.1.3) den Nettoszahlen vom Land der Jahre 2009 bis 2011 zusammen.

Hierzu im Einzelnen:

3.1.1 Saldo der laufenden Ausgaben und Einnahmen

Die Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Bedarfsermittlung werden auf der Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2009 bis 2010 sowie der zugeordneten Daten aus der Kassenstatistik 2011 zum Gebietsstand 01.01.2012 ermittelt. Hierzu werden das Ausgabe- und Einnahmeverhalten entsprechend der Vorschrift über die Gliederung und Gruppierung kommunaler Haushaltspläne getrennt nach Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften/Verbandsgemeinden bestimmt. Darunter fallen die Ausgaben und Einnahmen des übertragenen, des eigenen pflichtigen und des freiwilligen Wirkungskreises je nach kommunaler Gruppe.

Da die Abgrenzung der berücksichtigten Zuschussbedarfe nach Ansicht des Gutachters zum Teil nicht der Zielsetzung einer Ermittlung der zur Deckung der laufenden Finanzbedarfe notwendigen Finanzausgleichsmasse entspricht, sind die Zuführungen vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt sowie die Einnahmen aus Bedarfszuweisungen bei der Bedarfsermittlung nicht mehr als Einnahmen angerechnet worden. Damit wird den Anregungen der kommunalen Spitzenverbände sowie des Landesrechnungshofes im Gesetzgebungsverfahren zum Finanzausgleichsgesetz 2012 zwar für die Zukunft gefolgt, jedoch ohne Anerkennung einer Rechtspflicht für die Jahre zuvor. Denn insbesondere im Hinblick auf die Bedarfszuweisungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass hierdurch eine Doppelzahlung seitens des Landes erfolgt. In den Einnahmen sind zudem die eigenen, die örtlichen sowie sonstige Steuern der Kommunen enthalten. Gleichermäßen werden die Einnahmen und Ausgaben der kostenrechnenden Einrichtungen voll umfänglich berücksichtigt. Unberücksichtigt blieben ausgabeseitig hingegen wie bisher die Gruppierung 68 (Kalkulatorische Kosten – Abschreibungen, Verzinsung des Anlagekapitals und Rückstellungen), die Gruppierung 86 (Zuführung zum Vermögenshaushalt), die Untergruppierung (UGr.) 893 (Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Vorjahres) und die UGr. 894 (Deckung von Soll-Fehlbeträgen der/s Vor-Vorjahre/s). Einnahmeseitig blieb neben den bereits genannten, die Gruppierung 27 (kalkulatorische Einnahmen – Abschreibungen, Verzinsung des Anlagekapitals und Rückstellungen) unberücksichtigt.

3.1.2 Nettosteuerereinnahmen

Die Nettosteuerereinnahmen sind die Summe der in dem zugrunde liegenden Zeitraum (2009 bis 2011) bei den kreisfreien Städten und Gemeinden eingegangenen Steuern. Dies betrifft sowohl die Realsteuern, wie die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer vermindert um die Gewerbesteuerumlage, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer, als auch örtliche Steuern, wie Hundesteuer, Vergnügungssteuer und Zweitwohnungssteuer. Diese Nettosteuerereinnahmen werden gesondert für den in Rede stehenden Zeitraum nach kommunalen Gruppen ermittelt.

3.1.3 Nettotransfer

Die Finanzausstattung, die ein Land seinen Kommunen gewährt, wird durch seine „Nettotransferleistungen“ abgebildet. Sie ergeben sich durch Saldierung der Zahlungen des Landes an die Kommunen sowie der Zahlungen der Kommunen an das Land. Diese Zahlungsströme zwischen dem Land und seinen Kommunen finden sich sowohl in den Allgemeinen Zuweisungen, dem Ausgleich bei der Umsetzung von Hartz IV und anderen Sonderlasten sowie den Zuschüssen für laufende Zwecke, Zinseinnahmen und Schuldendiensthilfen wieder. Bei der Einbeziehung des gesamten Nettotransfers in die Ermittlung des Zuschussbedarfes IV wird dem Gutachten zum kFa zwar gefolgt, jedoch wird hier zunächst ausschließlich auf die Istwerte der Jahre 2009 bis 2011 abgestellt. Für diese Jahre wird der Nettotransfer mithin in den jeweiligen kommunalen Gruppen ermittelt.

3.2 Berücksichtigung der Preis- und Bevölkerungsentwicklung

Die so jeweils bestimmten Zuschussbedarfe IV für die Jahre 2009 und 2010 werden mittels Preisentwicklung pro kommunaler Gruppe auf das Jahr 2011 angehoben. Der anschließend aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 ermittelte Durchschnitt wird preisbereinigt und unter Einbeziehung der Bevölkerungsentwicklung auf das Niveau 2013 sowie 2014 fortgeschrieben.

Die Preissteigerung wird abgebildet durch die Jahresteuerrate. Für die Preissteigerung von 2009 zu 2010 wird die Finanzausgleichsmasse mit 1,2 v. H. und für das Jahr 2010 zu

2011 mit 2,1 v. H. hochgerechnet. Für die Jahre 2011 bis 2013/2014 erfolgte zunächst die Anpassung mit jeweils 1,4 v. H., die sich aus der durchschnittlichen Entwicklung der Jahre 2009 bis 2011 errechnet. Im Rahmen der Anhörung werden nunmehr die Preissteigerungsraten aus der Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung berücksichtigt (vergl. Ergebnis der Anhörung Nr. 2).

Die Bevölkerungsentwicklung wird anhand der amtlichen Bevölkerungsprognose abgebildet.

	Einwohner zum Stand 31.12				Einwohnerentwicklung			Preisentw. Ø 2009- 2011
	2011	2012	2013	2014	Entw. 2012/2011	Entw. 2013/2012	Entw. 2014/2013	
	Prognose							
LK	1.781.855	1.758.843	1.736.835	1.715.181	98,7	98,7	98,8	101,4
kS	549.009	547.435	545.848	543.985	99,7	99,7	99,7	101,4
GGV	1.781.855	1.758.843	1.736.835	1.715.181	98,7	98,7	98,8	101,4
Σ =	2.330.864	2.306.278	2.282.683	2.259.166	98,9	99,0	99,0	101,4

Im Ergebnis beträgt der ermittelte Zuschussbedarf IV für das Jahr 2013 insgesamt 3.184.039.294 Euro und für das Jahr 2014 insgesamt 3.214.412.461 Euro. Aufgeteilt in die kommunalen Gruppen bedeutet dies für die kreisfreien Städte 898.321.250 Euro für 2013 und 912.694.390 Euro für 2014; für die Landkreise 821.360.676 Euro für 2013 und 827.110.201 Euro für 2014.; für die Gemeinden des kreisangehörigen Raums 1.464.357.368 Euro für 2013 und 1.474.607.870 Euro für 2014 (siehe hierzu Anlage 1 und 2).

3.3 Nettotransfers, Nettosteuerereinnahmen und fiktive Hebesätze

Der ermittelte Zuschussbedarf IV wird nunmehr insgesamt und auch getrennt für die jeweiligen drei kommunalen Gruppen sowohl um die (3.3.1) sonstigen Nettotransfers (ohne FAG-Leistungen), um die (3.3.2) Nettosteuerereinnahmen nach der Steuerschätzung im Mai 2012 als auch um die (3.3.3) fiktiven Hebesätze der Vergleichsländer West, korrigiert.

Hierzu im Einzelnen:

3.3.1 Nettotransfers

Vor Abzug der sonstigen Nettotransfers (siehe hierzu auch 3.1.3) sind diese für die Jahre 2009 bis 2010 preisbereinigt auf das Niveau 2011 anzuheben. Der anschließend daraus für die Jahre 2009 bis 2011 ermittelte Durchschnitt ist ebenfalls an die Preis- und Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2013 sowie 2014 anzupassen. Das Verfahren gleicht der Preis- und Bevölkerungsentwicklung wie oben beim Zuschussbedarf IV unter der Ziffer 3.2 aufgezeigt. Im Ergebnis bedeutet dies für das Jahr 2013 insgesamt 574.367.282 Euro und für das Jahr 2014 insgesamt 580.003.856 Euro.

Aufgeteilt auf die kommunalen Gruppen ergeben sich für die kreisfreien Städte 179.555.853 Euro für 2013 und 182.428.747 Euro für 2014; für die Landkreise 379.474.468 Euro für 2013 und 382.130.789 Euro für 2014; für die Gemeinden des kreisangehörigen Raums 15.336.961 Euro für 2013 und 15.444.320 Euro für 2014 (siehe hierzu Anlage 1 und 2).

3.3.2 Nettosteureinnahmen

Bei den abzuziehenden Nettosteureinnahmen werden die Daten der Mai-Steuerschätzung 2012 verwendet. Damit wird dem Gutachten zum kFa LSA gefolgt, welches die fast ausschließlich vergangenheitsorientierte Verfahrensweise gerügt hat. Es werden somit gut abschätzbare aktuelle Entwicklungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt und so den konjunkturellen Schwankungen der Finanzausgleichsmasse vorgebeugt.

Die Nettosteureinnahmen belaufen sich nach der Steuerschätzung Mai 2012 auf 1.399 Millionen Euro im Jahre 2013 und 1.455 Millionen Euro im Jahre 2014. Diese werden im Verhältnis des Durchschnitts der Jahre 2009 bis 2011 auf die kommunalen Gruppen verteilt. Die Nettosteureinnahmen für die kreisfreien Städte betragen mithin 375.020.454 Euro für 2013 und 390.031.995 Euro für 2014; die der kreisangehörigen Gemeinden 1.023.979.546 Euro für 2013 und 1.064.968.005 Euro für 2014 (siehe hierzu Anlagen 1 und 2).

3.3.3 Anrechnung von Mehr- oder Mindereinnahmen aufgrund fiktiver Hebesätze

Die Berücksichtigung fiktiv angenommener Steuern beruht darauf, dass sich die Kommunen nicht als „alimentationsbedürftige Kostgänger“ des Landes zu verstehen haben, sondern vor allem den bei der Verwirklichung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften zu decken und die Gewährträgerschaft des Landes nur dann und insoweit in Anspruch nehmen sollen, als sie nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit eigenen Mitteln nicht bestreiten können (so ThürVerfGH in seinem Urteil vom 21.06.2005 [Akz. 28/03]).

Insofern erfolgt eine Korrektur aufgrund fiktiver Steuer mehr- bzw. -mindereinnahmen aus der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer. Eine Betrachtung des durchschnittlichen Hebesatzes des Jahres 2010 der westlichen Vergleichsländer zeigt, dass diese bis auf die Grundsteuer B über denen des Landes Sachsen-Anhalt lagen. Denn in Sachsen-Anhalt betrugen die durchschnittlichen Hebesätze im Jahr 2010 bei der GrSt. A 294, der GrSt. B 380 und der GewSt. 350. In den westlichen Vergleichsländern beliefen sich diese im gleichen Jahr bei der GrSt. A auf 324, der GrSt. B auf 366 und der GewSt. auf 372. Im Vergleich mit den ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen war nur der Hebesatz der GrSt. A höher. Die Hebesätze dieser Länder beliefen sich bei der GrSt. A auf 267, der GrSt. B auf 405 und der GewSt. auf 383. Im Hinblick auf die oben beschriebene langfristige Ausrichtung auf das Jahr 2020 werden auch hier die westlichen Vergleichsländer als Maßstab für die Korrektur gewählt. Dem folgend werden diese durchschnittlichen Hebesätze bei der fiktiven Betrachtung auch in Sachsen-Anhalt unterstellt. Rechnerisch ergeben sich bei diesen unterstellten durchschnittlichen Hebesätzen fiktive Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt rd. 30,4 Mio. Euro (S. 108 des Gutachtens zum kFa LSA, welches auf die Daten des statistischen Bundesamtes Bezug nimmt). Dabei sind die Unterschiede im Hinblick auf die kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden bei der Anrechnung zu berücksichtigen.

Die durchschnittlichen Hebesätze der kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt beliefen sich bei der GrSt. A auf 252 und der GrSt. B sowie der GewSt. jeweils auf 449. Dem gegenüber betrugen diese bei den westlichen Vergleichsländern 359 bei der GrSt. A, 435 bei der GrSt. B und 414 bei der GewSt. Die kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt lagen damit über dem Niveau der westlichen Vergleichsländer, wobei sich die Mehreinnahmen als absoluter Betrag auf rd. 12,5 Mio. Euro belaufen. Hingegen war das Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den in Rede stehenden westlichen Flächenländern um rd. 25,6 Mio. Euro geringer. Denn die Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt beliefen sich bei der GrSt. A auf 295 und der GrSt. B 358 sowie der GewSt. auf 325. Dem

gegenüber betrugen diese bei den westlichen Vergleichsländern 321 bei der GrSt. A, 339 bei der GrSt. B und 350 bei der GewSt. In absoluten Zahlen bedeutet dies Mindereinnahmen in Höhe von rd. 25,6 Mio. Euro. (S. 108 des Gutachtens zum kFa LSA).

Damit wird deutlich, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpfen. Im Ergebnis dessen wird bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung angenommen, dass auch die Kommunen in Sachsen-Anhalt durch eine Anhebung ihrer Hebesätze Mehreinnahmen erzielen könnten.

Die Anrechnung fiktiver Steuermehreinnahmen ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden. So hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 21.06.2005 (Akz.: 28/03) sowie mit Urteil vom 2. November 2011 (Akz.13/10) die fiktive Anrechnung von Steuermehreinnahmen bestätigt. Danach zählen zur Finanzkraft der Gemeinden auch mögliche Steuermehreinnahmen, soweit sie nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu realisieren sind.

Dem folgend wurde bei der Anrechnung der fiktiven Mindereinnahmen berücksichtigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden nicht überfordert werden und auch in der Lage sind, die ihnen gegengerechneten Steuermehreinnahmen zu erzielen. Insoweit erfolgt die Korrektur ebenfalls ausgerichtet am Jahr 2020 und damit langfristig. Den kreisangehörigen Kommunen werden jährlich bis zum Jahr 2020 die nicht erzielten Steuermehreinnahmen anteilmäßig bei der Ermittlung des angemessenen Finanzbedarfs in Rechnung gestellt. Im Hinblick auf die dem Gesetz zugrundeliegenden Jahre 2013 und 2014 erfolgt mithin eine Korrektur im Jahr 2013 zu 1/8 des Gesamtbetrages, also 3,2 Mio. Euro und im Jahre 2014 zu 2/8, was einen Betrag von 6,4 Mio. Euro ausmacht.

Den kreisfreien Städten werden hingegen die über den westlichen Vergleichsländern liegenden Steuermehreinnahmen in voller Höhe von 12,5 Mio. Euro jeweils für die Jahre 2013 und 2014 gutgeschrieben. Damit wird seitens des Landes ein Anreiz geschaffen, höhere Einnahmen zu erzielen, ohne dass in gleicher Höhe die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sinken. Das Land kommt insofern den Forderungen der Kommunen nach, die diese Anreizfeindlichkeit im Rahmen des vorherigen Finanzausgleichsgesetzes vehement kritisiert hatten.

Nach der oben beschriebenen Korrektur ergibt sich ein FAG-Ausgangsbetrag von 1.219.972.012 Euro für 2013 und 1.185.508.605 Euro für 2014. Aufgeteilt in die kommunalen Gruppen bedeutet dies für die kreisfreien Städte 356.244.943 Euro für 2013 und 352.733.648 Euro für 2014; für die Landkreise 441.886.208 Euro für 2013 und 444.979.412 Euro für 2014; für die Gemeinden des kreisangehörigen Raums 421.840.861 Euro für 2013 und 387.795.545 Euro für 2014.

3.4 Berücksichtigung der (3.4.1) Pflichtzuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt, (3.4.2) Gesetzesänderungen – Blick nach vorn -, (3.4.3) Funktionalreformgesetz, (3.4.4) Zuschlag für Oberzentren, (3.4.5) zusätzliche Mittel zur Schülerbeförderung, (3.4.6) Investitionspauschale und (3.4.7) Ausgleichsstock

Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse sind die Pflichtzuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt, die Gesetzesänderungen – „Blick nach vorn“ -, Funktionalreformgesetz, Zuschlag für Oberzentren, zusätzliche Mittel zur Schülerbeförderung, Investitionspauschale und Bedarfszuweisungen als Mittel des Ausgleichsstock teils erhöhend, teils mindernd zu berücksichtigen (siehe hierzu Anlage 5).

Hierzu im Einzelnen:

3.4.1 Pflichtzuführung des Verwaltungshaushalts

Der Vermögenshaushalt wird über die Pflichtzuführung (mindestens in Höhe der ordentlichen Tilgung) des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt abgebildet. Die Höhe der Tilgung bemisst sich nach der tatsächlich geleisteten Tilgung (UGr. 970 bis 978) vermindert um die Umschuldung (Anteil der Position 089 an der Position 696 aus der Schuldenstatistik). Da mit der Änderung der Schuldenstatistik ab 2010 die Position Umschuldung entfiel, wurden die für das FAG 2012 angewandten Beträge der ordentlichen Tilgung für 2013 und 2014 unverändert fortgeschrieben.

3.4.2 Gesetzesänderungen, sog. „Blick nach vorn“

Ein wesentlicher Kritikpunkt im Gutachten zum kFa LSA war, dass gesetzliche Veränderungen, die sich auf den Finanzbedarf der Kommunen auswirken, über den in die Bedarfsberechnung eingeflossenen Zeitraum, vorliegend die Jahre 2009 bis 2011, keine Berücksichtigung fanden. Dies führe zu Mehr- oder Minderbelastungen, die sich in den Zuweisungen an die Kommunen nicht widerspiegeln. Dem folgend sieht das Gutachten vor, dass Gesetze, deren Wirkungen sich erst nach dem zugrunde gelegten Dreijahreszeitraum entfalten, vollständig zu berücksichtigen sind. Sofern die Gesetze bereits während oder vor dem Dreijahreszeitraum in Kraft waren, brauchen diese hingegen nur anteilig oder gar nicht mehr einbezogen werden. Um dem Rechnung zu tragen, werden Gesetzesänderungen, die während oder nach dem in Rede stehenden Dreijahreszeitraum erfolgt sind und die finanzielle Auswirkungen über 5 Mio. Euro entfalten, nunmehr im Rahmen der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt. Damit wird insbesondere auch den Einwänden der kommunalen Spitzenverbände nachgekommen, die im Gesetzgebungsverfahren zum FAG des Jahres 2012 eine Einbeziehung der Minderung der Hartz IV SoBEZ im Rahmen des FAG einforderten. Die Begrenzung der Höhe auf 5 Mio. Euro ist angesichts des Gesamtvolumens des FAG in Höhe von 1.602.920.428 im Jahre 2013 und 1.571.800.875 im Jahre 2014 auch angemessen.

Insoweit sind folgende Gesetzesänderungen in die Berechnung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2013 und 2014 einzubeziehen (siehe hierzu Anlagen 1 und 2):

3.4.2.1 SGB II Kapitel 1312 HARTZ IV SoBEZ

Für die neuen Länder war 2011 die Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (Hartz IV-SoBEZ) von besonderer Bedeutung. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war deutlich geworden, dass für die neuen Länder eine angemessene Beteiligung an der den Kommunen zugesagten Entlastung nur durch besondere Regelungen möglich war. Hintergrund dafür war, dass in den neuen Ländern einer überproportional hohen Zahl von Empfängern von Arbeitslosenhilfe eine vergleichsweise nur geringe Zahl von Empfängern von Sozialhilfe gegenüberstand.

Bisher erhielten die neuen Länder (§ 11 Abs. 3a Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. Euro. Finanziert werden sie durch die Ländergesamtheit, die in gleicher Höhe Umsatzsteuereinnahmen aus dem Länderanteil auf den Bund überträgt. Die HARTZ IV-SoBEZ sinken ab 2012, also auch für die Jahre 2013 und 2014.

3.4.2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung SGB XII

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 06. Dez. 2011 hat der Bund die erste Stufe der im Vermittlungsausschuss des Bundesrates zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vereinbarten stufenweisen Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für das Jahr 2012 umgesetzt. Hierzu wurde die Bundesbeteiligung im § 46 a SGB XII auf 45 v. H. der Kosten angehoben.

Die weiteren Erhöhungen des Bundesanteils auf 75 v. H. im Jahr 2013 und die vollständige Übernahme der Kostenlasten ab dem Jahre 2014 sind zwar noch nicht in Gesetzesform umgesetzt worden. Der Bund hat sich jedoch zu dieser Absicht bekannt, so dass von einer entsprechenden Gesetzesänderung für die Jahre 2013 und 2014 ausgegangen wird.

Die Kostenübernahme des Bundes in den Jahren 2013 und 2014 führt zu verminderten Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte, die in der Bedarfsberechnung anhand der Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2009 – 2011 nicht enthalten sind. Die höhere Bundesbeteiligung 2013 bzw. 2014 bedeutet mithin einen verminderten Bedarf von 31.270.099 Euro bzw. 38.298.399 Euro. Entsprechend der Ist-Verteilung aus 2011 (vgl. Anlagen 1, 2 und 6) ergeben sich für die Landkreise 20.694.552 Euro im Jahr 2013 bzw. 25.345.880 Euro im Jahr 2014 und für die kreisfreien Städte 10.575.547 Euro im Jahr 2013 bzw. 12.952.519 Euro im Jahr 2014.

3.4.3 Funktionalreformgesetz

Die Mittel aus den Funktionalreformgesetzen sind integraler Bestandteil des sonstigen Netto-transfers. Damit erfolgt im Gegensatz zu den anderen Bestandteilen aus dem FAG keine Veranschlagung in den UGr. 041 bzw. 061. Somit sind die zu erwartenden Ausgaben in Höhe der im § 5 FAG genannten Zuweisungen für 2013 und 2014 bedarfserhöhend einzubeziehen.

	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise
2013			
§ 5 Abs.1 1. Funktionalreformgesetz	4.870.897	1.046.388	3.824.509
§ 5 Abs.2 2. Funktionalreformgesetz	4.973.224	1.068.370	3.904.854
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs- und Flächennutzungspläne	248.643	0	248.643
2014			
§ 5 Abs.1 1. Funktionalreformgesetz	4.870.897	1.046.388	3.824.509
§ 5 Abs.2 2. Funktionalreformgesetz	5.065.827	1.088.264	3.977.563
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs- und Flächennutzungspläne	243.353	0	243.353

3.4.4 Besonderer Zuschlag für Oberzentren

Im Rahmen der real konstanten Fortschreibung pro Einwohner wurde auch das Aufteilungsverhältnis zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum - Landkreise und kreisangehörige Gemeinden konsolidiert - bestimmt. Das dem zugrundeliegende Berechnungsverfahren findet sich auf den Seiten 125 und 126 des Gutachtens zum kFa LSA. Basis für die Berechnungen ist der Zuschussbedarf IV der Jahre 2008 bis 2011, wonach sich ein Wert 127 zu 100 ergibt (siehe hierzu auch Anlage 7). Die Fortschreibung der ermittelten Ausgangswerte verringert aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung den Abstand zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum für 2013 und 2014 auf jeweils nunmehr 125,4:100. Der Unterschiedsbetrag zu 127,0:100 wird den kreisfreien Städten insofern als Oberzentrumzuschlag gewährt. Für 2013 beläuft sich der Betrag auf 9.993.659 EUR und für 2014 auf 10.278.500 EUR. Die detaillierte Berechnung ist aus der Anlage 7 ersichtlich.

3.4.5 Zusätzliche Mittel der Schülerbeförderung der 11. und 12. Klasse

Für die Beförderung der Schüler der 11. und 12. Klasse wurden im Haushaltsplan des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr bis einschließlich des Jahres 2012 jährlich Mittel in Höhe von 7.250.000 Euro bereitgestellt. Da für die Aufgabenerfüllung in keinem Jahr mehr als 3,5 Mio. Euro der bereitgestellten Mittel von den Aufgabenträgern in Anspruch genommen wurden, werden künftig 3,5 Mio. Euro in das FAG überführt. Sie werden der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2013 und 2014 zugerechnet und finden im Rahmen der besonderen Ergänzungszuweisung für die Schülerbeförderung (§ 10) Eingang in das FAG.

3.4.6 Investitionspauschale

Für die Jahre 2013 und 2014 wird den Kommunen eine Investitionspauschale in Höhe von 125.000.000 Euro zugewandt. Zu den Einzelheiten wird auf § 16 FAG verwiesen.

3.4.7 Mittel des Ausgleichsstocks

Für den Ausgleichsstock sind im Jahr 2013 Mittel in Höhe von 40 Millionen Euro und für das Jahr 2014 in Höhe von 50 Millionen Euro vorgesehen. Zu den Einzelheiten und zum Ergebnis der Anhörung wird auf § 17 FAG verwiesen.

Ergebnis der Anhörung

1. Bedarfsmindernde Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuerereinnahmen

Dem Vorbringen der kommunalen Spitzenverbände, auch beim jetzigen Gesetzentwurf eine bedarfsmindernde Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuerereinnahmen vorgenommen zu haben, ist entgegenzuhalten, dass diese zunächst nur einseitig hohe Gewerbesteuerereinnahmen betrachten und nicht gleichermaßen auch niedrige Gewerbesteuerereinnahmen, was zu einem Ausgleich in sich führt. Zugleich wird durch die Einführung der Finanzausgleichsumlage, die im Ergebnis bewirkt, dass abundante und damit steuerstarke Gemeinden einen zusätzlichen Beitrag leisten, ein gewisser Ausgleich erreicht. Darüber hinaus haben steuerstarke Kommunen auch hohe Ausgaben, die im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes bedarfserhöhend berücksichtigt werden. Insoweit wurde an der bedarfsmindernden Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuerereinnahmen festgehalten.

2. Inflationsrate und Tarifeinigung 2013/2012

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, bei der Preissteigerung nicht den Durchschnittswert der Jahre 2009 bis 2011 von 1,4 %, sondern die Eckwerte-Tabelle zur Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zu berücksichtigen, wurde gefolgt. Nunmehr wird der von der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie prognostizierte Verbraucherpreisindex für die Jahre 2012, 2013 und dieser fortgeschrieben für 2014 verwandt. Als Preissteigerungsrate wird somit für das Jahr 2012 nunmehr 2,3 %, für das Jahr 2013 1,9 % und übernommen für das Jahr 2014 1,9 % den Berechnungen der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt.

Die kommunalen Spitzenverbände haben im Weiteren angeregt, die sich aus dem zwischen dem Bund und Kommunen mit der Gewerkschaft ver.di abgeschlossenen Tarifvertrages ergebende Tarifsteigerung in der von den kommunalen Spitzenverbände errechneten Höhe bedarfserhöhend anzurechnen, weil sie bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2012 unberücksichtigt geblieben sei. Dies sei allein der zeitlichen Verschiebung zwischen dem Inkrafttreten des FAG 2012 und dem Abschluss der Tarifverhandlungen geschuldet. Die Mehrbelastung in 2012 werde 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 stehe, bedürfe es zumindest für 2013 einer vollumfänglichen Berücksichtigung der Steigerung von 82,4 Mio. Euro.

Dem wurde nicht gefolgt. Die Bundesregierung prognostiziert unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dreimal im Jahr die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für Deutschland. Der harmonisierte Verbraucherpreisindex für Deutschland misst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen. Insofern werden Tarifsteigerungen bereits mit der Preissteigerungsrate abgebildet. Dies wurde, wie oben ausgeführt, im Ergebnis der Anhörung der Berechnung der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt. Eine darüber hinausgehende Einbeziehung der Tarifsteigerung wäre mithin eine doppelte Berücksichtigung. Insoweit kann auch der berechnete Wert der kommunalen Spitzenverbände zur Tarifsteigerung, der in der Höhe nicht nachvollzogen werden kann, dahinstehen.

Die Aufnahme der Revisionsklausel in Absatz 2 stellt zudem sicher, dass auch die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse aufgrund zeitnaher Prognosen erfolgt.

3. Berücksichtigung der Kassenstatistik mit Stand: 31.12.2011

3.1 Ersatz der Kassenstatistik durch vorläufige Jahresrechnungstatistik

Die kommunalen Spitzenverbände ziehen die Anwendung der Kassenstatistik 2011 neben den Jahresrechnungen 2009 und 2010 für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse 2013 und 2014 in Zweifel. Die Kassenstatistik sei u. a. wegen der fehlenden Jahresabschlussbuchungen als Datengrundlage nicht valide und solle daher durch eine vorläufige Jahresrechnungssstatistik 2011 ersetzt werden.

Dem kann nicht gefolgt werden. Zwar wäre das Heranziehen einer Jahresrechnungstatistik einer Kassenstatistik grundsätzlich vorzuziehen, doch die Jahresrechnungstatistik 2011 liegt zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens nicht vor. Vielmehr ist der Termin der Fertigstellung des Ergebnisses durch das Statistische Landesamt der 31. Januar 2013. Vor diesem Termin liegen entgegen der Annahmen der kommunalen Spitzenverbände auch keine vorläufigen belastbaren Daten vor.

Die Kassenstatistik ist auch valide, da alle notwendigen Informationen für die Berichtspflicht im Januar des Folgejahres vorliegen. Diese Aussage bezieht sich insbesondere auf Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, die ausschließlich für die Bedarfsermittlung herangezogen werden.

Bei der Kassenstatistik kann es zu Periodenverschiebungen durch die zeitliche Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben kommen. Es kommt sowohl dazu, dass die Ausgaben bereits im alten Jahr erfolgt sind, die zugehörigen Einnahmen aus Kostenerstattungen, Gebühren usw. aber erst im neuen Jahr kassenwirksam werden. Umgekehrt gibt es auch den Fall, dass schon vorab im alten Jahr Zahlungen eingehen, die mit Ausgaben im Zusammenhang stehen, die erst im neuen Jahr kassenwirksam werden. Bei jeder einzelnen Kommune sind das derart viele Positionen, dass der Aufwand, der für die vollständige Durchführung einer Periodenbereinigung notwendig wäre, schlichtweg nicht geleistet werden kann. Würde man eine solche Untersuchung dennoch durchführen, würde sie wahrscheinlich zu dem Ergebnis führen, dass sich beide Effekte im Ergebnis in etwa aufheben dürften. Es kommt hinzu, dass Periodenverschiebungen durch den Zeitpunkt der Erfassung als Einnahme immer nur Verschiebungen beim Finanzbedarf zwischen zwei Jahren auslösen können, aber nie den Finanzbedarf insgesamt erhöhen.

Bei Abwägung des Verlustes an Aktualität der Daten, wenn nur auf Jahresrechnungstatistiken zurückgegriffen wird, und dem Umstand, dass die Jahresabschlussbuchungen fehlen, ist der Aktualität der Daten der Vorzug zu geben.

3.2 Bereinigung der Kassenstatistik 2011 für den Fall ihrer Berücksichtigung

Für den Fall, dass doch die Kassenstatistik 2011 herangezogen wird, soll diese nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände bereinigt werden.

Hierzu werden einzelne Positionen aufgeführt, in denen den Kommunen im Jahr 2011 Mittel zugeflossen sind, denen keine entsprechenden Ausgaben innerhalb dieses Jahres gegenüberstehen. Der umgekehrte Fall, dass die Kommunen im Jahr 2011 einen Aufwand hatten, dem aber erst spätere Einnahmen gegenüberstehen, wurde dagegen nicht betrachtet. Eine „Bereinigung“ der Kassenstatistik nur um die Verlagerung in eine Richtung, ohne auch die Verlagerung in Gegenrichtung zu betrachten, kann jedoch aus methodischen Gründen von vornherein nur zu einer Verfälschung und nicht zu einer „Bereinigung“ der Statistik führen. Bei einer ein Rechnungsjahr zu früh vereinnahmten Zahlung wirkt sich die Einnahme ohne korrespondierende Ausgabe im ersten Jahr bedarfsmindernd, im darauf folgenden Jahr die Ausgabe ohne korrespondierende Einnahme bedarfserhöhend aus. Insgesamt hebt sich die Wirkung also auf. Die nachfolgend aufgeführten Unterpunkte mussten daher allesamt unberücksichtigt bleiben.

3.2.1 Bildungs- und Teilhabepaket 2011

Das Bildungs- und Teilhabepaket sei im Jahr 2011 durch den Bund aufgelegt worden. Für Sachsen-Anhalt seien an die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger insgesamt rd. 30 Mio. Euro verteilt worden. Da das Programm erst im April 2011 angelaufen sei, konnten die Mittel nicht vollständig eingesetzt werden. Nach Auskunft des Ministeriums für Arbeit und Soziales seien von den zur Verfügung gestellten Mitteln nur rd. 9 Mio. Euro für Zwecke des Bildungs- und Teilhabepaketes ausgegeben worden. Damit seien rd. 21 Mio. Euro „offen“ geblieben. Diese Einnahmen seien in der Kassenstatistik 2011 enthalten.

Die Bemessung des Bildungs- und Teilhabepaketes für 2013 werde sich allerdings an der Inanspruchnahme im Jahr 2012 orientieren, wobei der Bund für das Jahr 2013 die nicht verausgabten Einnahmen zurückfordern werde. Durch diese „Spitzabrechnung“ werde es

auf kommunaler Ebene in 2013 zu keinen Überzahlungen kommen. Aus diesem Grund könnten auch die nicht verausgabten Mittel 2011 nicht anteilmäßig bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse für 2013 angerechnet werden. Die Kassenstatistik 2011 sei mithin auf der Einnahmeseite der Landkreise und kreisfreien Städte um insgesamt 21 Mio. Euro zu bereinigen.

Ergänzend wird vorgetragen, dass der Bund in den Jahren 2011 bis 2013 das Mittagessen an Horten und die Schulsozialarbeit finanziere. Dabei entfielen auf Sachsen-Anhalt hieraus rd. 15 Mio. Euro. Dieser Betrag stehe in 2014 nicht mehr zur Verfügung und müsse daher ebenfalls als Einnahme für den Finanzausgleich 2014 herausgerechnet werden.

Dem Vorschlag der einnahmeseitigen Bereinigung wurde nicht gefolgt. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung des Verwaltungshaushalts/der laufenden Rechnung wurde am Grundsatz der Jahresabgrenzung festgehalten. Erhöhte Einnahmen bzw. Einzahlungen im Betrachtungszeitraum werden für Ausgaben/Auszahlungen von Folgezeiträumen verwandt. Diese Ausgaben/Auszahlungen werden gemeinsam mit Rückzahlungsverpflichtungen in die nächste Bedarfsberechnung der Finanzausgleichsmasse einbezogen. Durch die spätere bedarfs-erhöhende Berücksichtigung der Rückzahlungsverpflichtungen bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse wird ein Ausgleich in zukünftigen Jahren erreicht.

3.2.2 KiFöG-Pauschalen für 2012

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

Dem folgend sei 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. Zudem seien die KiFöG-Pauschalen für 2012 von den Kommunen nicht „unmittelbar in die Bücher für 2012 gebucht“ worden. Sie seien mithin in der Kassenstatistik 2011 enthalten.

Dem wurde nicht gefolgt. Auch hierzu bleibt wie zuvor anzumerken, dass im Rahmen der Gesamtbetrachtung des Verwaltungshaushalts/der laufenden Rechnung am Grundsatz der Jahresabgrenzung festgehalten wird. Erhöhte Einnahmen bzw. Einzahlungen im Betrachtungszeitraum werden für Ausgaben/Auszahlungen von Folgezeiträumen verwandt. Diese Ausgaben/ Auszahlungen werden in die nächste Bedarfsberechnung der Finanzausgleichsmasse einbezogen und hierdurch ein Ausgleich in zukünftigen Jahren erreicht.

3.2.3 Schülerbeförderung gemäß § 71 Abs. 7 Schulgesetz (SchulG)

Gemäß § 71 Abs. 7 Satz 2 SchulG hätten 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 seien. Hingegen stünden 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.

Dem wurde nicht gefolgt. Das Schulgesetz regelt in § 71 die Schülerbeförderung und trifft mit den Abs. 7 und 7a finanzielle Ausgleichsregelungen. Die Träger der Schülerbeförderung erhalten für die Kosten der Schülerbeförderung nach Abs. 2 (allgemeinbildende Schulen bis einschl. 10. Schuljahrgang, Berufsgrundbildungsjahr, Berufsvorbereitungsjahr und erster Schuljahrgang der Berufsfachschulen) und Abs. 4a (Schuljahrgänge 11 und 12 bzw. 11 bis 13 und Berufsfachschulen) finanzielle Leistungen.

Die vom Kultusministerium im Rahmen des Mitzeichnungsverfahrens vorgelegten Abrechnungen für die Schuljahre 2009/2010 und 2010/2011 zeigen, dass der Finanzbedarf der Träger der Schülerbeförderung weitaus geringer ist. Es könnte deshalb zu einer Rückforderung von Zuweisungen kommen. Diese Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte durch Rückforderungen werden im Zuge der Fortschreibung des FAG in künftigen Jahren als bedarfserhöhend erfasst und ausgeglichen.

3.2.4 Doppisches Haushaltswesen

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände sei bei der Analyse der Kassenstatistik 2011 sehr deutlich geworden, dass die bisherigen Finanzstatistiken auf der Kameralistik aufbauen. Doppische Finanzdaten könnten nur mit großen Schwierigkeiten und allenfalls ungenau in die Kassenstatistik überführt werden. Im Ergebnis werde der Finanzbedarf der Doppiker nur unvollständig abgebildet, weil insbesondere kassenunwirksame Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen, Auflösung von Sonderposten) keine Berücksichtigung finden würden. Dieses grundsätzliche Problem ließe sich mit Blick auf das Finanzausgleichsgesetz 2013/2014 kaum lösen. Es führe allerdings zu Fehlinterpretationen der vermeintlichen Finanzierungsüberschüsse in der Kassenstatistik, wenn unberücksichtigt bleibe, dass die doppisch buchenden Haushalte keine Fehlbeträge ausweisen könnten. Die Bedarfsermittlung erfolge auch für doppisch buchende Kommunen anhand der Daten der Finanzrechnung.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Möglichkeit von Fehlinterpretationen marginal ist, da mittels Überleitungstabellen die Auszahlungen und Einzahlungen der Finanzrechnung bei den doppisch buchenden Kommunen in die kameralen Gruppierungspositionen eingeordnet werden. Zuführungen zwischen den kameralen Teilhaushalten, die es im doppischen System nicht gibt, blieben bei der Berechnung genauso unberücksichtigt, wie auch Bestandsdaten (z. B. Sollfehlbeträge). Darüber hinaus wurden fehlerhafte Überleitungen bei den Doppikern, der Tilgungsanteil STARK II von der Investitionsbank und die Weitergabe von Mitteln für Investitionsförderungsmaßnahmen, im Rahmen der Berechnung der Finanzausgleichsmasse bereinigt.

Die Bedenken gegen die Verwendung der Kassenstatistik bzw. die Forderungen nach einer „Bereinigung“ greifen somit allesamt nicht durch.

4. Örtliche Steuern der Kommunen

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, die örtlichen Steuern nicht als bedarfsmindernde Einnahme zu betrachten, wurde nicht gefolgt.

Mit der Neuausrichtung des FAG wurde die Anrechnung der Bedarfzuweisungen und der Zuführungen vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt als Einnahmen aufgegeben, die kostenrechnenden Einrichtungen in vollem Umfang in die Bedarfsberechnung mit einbezogen und ab 2014 auch auf den Krankenhausumlage verzichtet. Somit werden alle ausgabenrelevanten Aspekte berücksichtigt. Damit einhergehend sind auch alle einnahmerelevanten Aspekte zu berücksichtigen, mithin auch die örtlichen Steuern. Zudem ist nicht er-

sichtlich, warum gerade diese Einnahmen in Zukunft nicht angerechnet werden sollten. Eine Differenzierung zu übrigen Einnahmen, z. B. Gebührenerhebungen in kommunalen Bibliotheken etc., die als Einnahmen angerechnet werden, ist zudem nicht ersichtlich. Im Übrigen ist zu unterscheiden zwischen der Einnahme der Kommune und der Berechnung der Finanzausgleichsmasse insgesamt; es wird die Anrechnung auf die Finanzausgleichsmasse für alle Kommunen und nicht bei der einzelnen Kommune vorgenommen. Die zusätzlich erhobenen Einnahmen kommen mithin jeder Kommune auch weiterhin größtenteils unmittelbar zugute. Damit bleibt der Anreiz zur Erhebung dieser Steuern erhalten.

5. Feuerschutzsteuer

Dem Vortrag der kommunalen Spitzenverbände, dass bei den Gemeinden für 2013 und 2014 nicht mehr die erhöhten Feuerschutzsteueranteile aus 2009 bedarfsmindernd angerechnet werden können und bei den Landkreisen diese Einnahmen vollständig herauszurechnen, weil sie nicht mehr an der Feuerschutzsteuer beteiligt seien, wurde nicht gefolgt.

Bis einschließlich 2009 haben die Kommunen eine Beteiligung von jährlich 5,6 Mio. Euro an der Feuerschutzsteuer erhalten. Mit der Änderung des BrSchG im Jahr 2009 partizipieren sie ab 2010 nicht mehr an der Feuerschutzsteuer. Mit der erneuten Änderung des BrSchG werden ab 2012 die Gemeinden mit 1,5 Mio. Euro wieder an der Feuerschutzsteuer beteiligt. Sie müssen im Gegenzug jedoch die Lohnersatzleistungen und Fahrtkosten ihrer Lehrgangsteilnehmer bezahlen. Die Teilnahme an den Ausbildungslehrgängen ist für die Kommunen jedoch nach wie vor kostenlos.

Im Zuge der künftigen Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes werden mögliche Einnahmeausfälle durch einen erhöhten Finanzbedarf im Bereich „Brandschutz“ systembedingt über die Schlüsselzuweisungen aufgefangen. Es verbleibt lediglich eine kleine „Unwucht“ bei der Auftragskostenerstattung, da die Aufgabe „Brandschutz“ bei den Landkreisen zu 100 % und bei den kreisfreien Städten zu 25 % dem übertragenen Wirkungskreis zugeordnet ist.

6. Korrektur nach Anwendung der Hebesätze Vergleichsländer West

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, auf die Anrechnung fiktiver Hebesätze bei kreisangehörigen Gemeinden zu verzichten, wurde nicht gefolgt.

Die Berechnung der anzurechnenden fiktiven Hebesätze findet sich im Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich. Wie bereits in der Einzelbegründung unter 3.3.3 dargelegt, ist diese nachvollziehbar und begründet, so dass Zweifel an dem ermittelten Wert nicht bestehen.

Auch dem Argument, dass unter Berücksichtigung der im Zuge der Gemeindegebietsreform geschlossenen Gebietsänderungsverträge keine Möglichkeit bei vertragstreuem Handeln bestehe, Hebesätze vor Ablauf der Bindungsfrist anzuheben, kann nicht gefolgt werden. Zunächst bleibt es im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch bei Vorliegen von Gebietsänderungsverträgen, in denen der Hebesatz festgeschrieben wurde, den Gemeinden unbenommen, hiervon nach entsprechender Beschlusslage und Beteiligung selbst abzuweichen. Zudem hat das Ministerium für Inneres und Sport im Wege eines Erlasses mit Datum vom 14. Oktober 2011 ergänzt mit Erlass vom 19. Dezember 2011 geregelt, dass als Ultima ratio auch Hebesätze entgegen dem Gebietsänderungsvertrag anzupassen sind.

Letztendlich erfolgt die Anpassung an die Hebesätze an die der entsprechenden Vergleichsländer auch nicht in einem, sondern in acht Schritten, gerade um die Gemeinden nicht zu überfordern. Damit wird auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Genüge getan.

Der Anregung der kommunalen Spitzenverbände, an Stelle der fiktiven Hebesätze bei der Bemessung der Steuerkraftmesszahl vom gewogenen Landesdurchschnitt auf gesetzlich festgelegte fiktive Hebesätze umzustellen, wurde nicht gefolgt. Denn der Ländervergleich dient der Feststellung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse. Der Effekt des Ländervergleichs ist durch den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände nicht zu erzielen, denn sowohl ein gewogener Durchschnittshebesatz als auch ein fiktiver Hebesatz wirken nur auf die Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen.

7. Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die mit dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 18. Juli 2012 einhergehenden Mehrbedarfe für Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse ab 2013 zu berücksichtigen und einen finanziellen Ausgleich für die neuen Rechtsverpflichtungen rückwirkend ab 1. Januar 2011 zu schaffen, wurde nicht gefolgt.

Die Mehrkosten für Sachsen-Anhalt werden zwischen 3,5 und 4 Mio. Euro angenommen. Diese sind entgegen des Vortrages der kommunalen Spitzenverbände mit Blick nach vorn im Finanzausgleichsgesetz nicht zu berücksichtigen, da eine Berücksichtigung von Mehr- oder aber auch Minderausgaben durch Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen erst ab einer Größenordnung von 5 Mio. Euro erfolgt. Dies ist angesichts des monetären Umfangs des Finanzausgleichsgesetzes von nunmehr 1,6 Mrd. für das Jahr 2013 und 1,57 Mrd. für das Jahr 2014 verhältnismäßig und wurde von den kommunalen Spitzenverbänden auch nicht beanstandet. Die Fünf-Millionengrenze beträgt im Vergleich zum Gesamtvolumen mithin nur 0,3 %. Die Annahme einer solchen Bagatellgrenze trägt letztendlich zur Rechtssicherheit und -klarheit der nach dem Finanzausgleichsgesetz zu bestimmenden Finanzbedarfe und damit auch zur Planungssicherheit bei. Ein rückwirkender Ausgleich im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes, welches sich auf die Jahre 2013 und 2014 bezieht, scheidet gleichermaßen aus.

8. Betriebsphase des Digitalfunks BOS

Dem Vorschlag der Spitzenverbände, die Mehraufwendungen des BOS-Digitalfunks (BOS = Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben), der nach ihrer Ansicht eine neue Aufgabe darstellt, in die Finanzausgleichsmasse einzurechnen, wurde nicht gefolgt.

Die Bundesländer sind sich darüber einig, dass es sich bei der Einführung des Digitalfunks BOS nicht um eine neue Aufgabe handelt. Es wird lediglich das Betriebssystem des technisch überholten analogen Funks aufgegeben und durch ein bundeseinheitliches Digitalfunksystem ersetzt. An der Aufgabe des Brand- und Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes ändert sich dadurch nichts.

Die Errichtung des Digitalfunknetzes wurde fast vollumfänglich vom Land finanziert. Hierzu gehört auch die Beschaffung von Endgeräten. Lediglich die beim Betrieb anfallenden Betriebskosten in Höhe von 1,4 Mio. Euro sollen im Verhältnis 30 : 70 zwischen Kommunen und Land aufgeteilt werden. Dafür entfallen auf kommunaler Ebene in absehbarer Zeit die Kosten für den Betrieb des analogen Funknetzes. Sofern die Landkreise und kreisfreien Städte eigene Rettungsleitstellen betreiben, kann der Anteil an den Betriebskosten für den Rettungsdienst in die Gebührenkalkulation einfließen.

Das BOS-Digitalfunknetz soll im Unterschied zu den bisherigen analogen Funknetzen, die jeweils in Zuständigkeit und damit in Kostenträgerschaft der jeweiligen BOS auf Bundes-, Landes-, oder kommunaler Ebene separat errichtet, betrieben und finanziert wurden, durch alle BOS gemeinsam genutzt werden. Hierdurch fallen Betriebskosten an, die in einzelnen

Positionen im Analogfunkbetrieb so nicht vorhanden waren, denn ein bundesweit einheitliches Netz macht bspw. eine Betriebsorganisation erforderlich, die der Analogfunk nicht erfordert hat. Die grundlegenden Kosten jedoch für Miete und Unterhaltung der Funkstandorte, Beschaffung und Wartung der Technik (Funkgeräte, Akkus, Leitstellentechnik) lagen auch schon im Analogfunk beim Betreiber, also dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt. Insofern mag es im Vergleich im Einzelfall ggf. zu Mehraufwendungen bei den Betriebskosten kommen, eine Kostenmehrbelastung in Höhe von 1,4 Mio. Euro liegt aber auf jeden Fall nicht vor (s. o. Rettungsdienst). Im Übrigen werden diese möglichen Mehrkosten im Rahmen der Fortschreibung des FAG zeitversetzt aufgefangen.

9. Bevölkerungsrückgang

Zudem trugen die kommunalen Spitzenverbände vor, dass der im Gesetzentwurf implizierte lineare Zusammenhang zwischen Bevölkerungsrückgang und Rückgang des Zuschussbedarfs fehl gehe. Es bedürfe neben der Abfederung in § 25 Abs. 1 Satz 3 FAG weiterer Korrrekturlemente. Insbesondere dürfe nicht übersehen werden, dass in Sachsen-Anhalt die schwierige demografische Entwicklung Kostenremanenzen erzeuge, die einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf pro Einwohner auslösten. Zu diesem Ergebnis komme auch der Gutachter. Und auch in der Finanzwissenschaft seien Kostenremanenzen anerkannt. Aktuell stelle die vom Land in Auftrag gegebene Sozioökonomische Analyse für den EFRE, den ESF und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014 bis 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. Die landeseinheitliche Einrechnung des Bevölkerungsverlustes sei für das Land aufkommensneutral. Allerdings ergeben sich zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum Verschiebungen. Dies gehe aber nicht einseitig zu Lasten der kreisfreien Städte, weil deren besonderer Finanzbedarf an anderen Stellen im Gesetzentwurf besonders beachtet werde: + 12,5 Mio. Euro/Jahr für höhere Realsteuerhebesätze sowie + 8,1 Mio. Euro/Jahr als Zuschlag für Oberzentren. Vor diesem Hintergrund würden die Gründe gegen eine gruppenscharfe Einrechnung des Bevölkerungsverlustes im FAG 2013/2014 überwiegen.

Dem wurde nicht gefolgt.

Zunächst entspricht eine landeseinheitliche Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt nicht der angewandten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes, wonach die Kommunen differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, also kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, betrachtet und deren Finanzzuweisungen berechnet werden. Die Aufhebung der Trennung im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung wäre nicht von sachlichen Gesichtspunkten getragen und damit nicht begründbar. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass eine solche Regelung seitens der kreisfreien Städte, zu deren Lasten dies gereichen würde, mitgetragen wird. So haben sich die Vertreter der kreisfreien Städte bereits entschieden gegen eine gleichmäßige Verteilung ausgesprochen, weil damit ein wesentlicher Gesichtspunkt der Bedarfsermittlung getrennt nach Gebietskörperschaftsgruppen unterminiert werde.

Die Annahme der kommunalen Spitzenverbände, dass die Lasten der kreisfreien Städte bei einer einheitlichen Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung durch die Zuweisung des Obenzentrenzuschlags sowie der höheren Realsteuerhebesätze aufgefangen werden könnten, geht gleichermaßen fehl, da diese in keinem Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung stehen und daher auch nicht vermischt werden dürfen.

Zum anderen ist dem Argument der kommunalen Spitzenverbände, dass eine Reduzierung der Einwohnerzahl nicht stets zu einem linearen Kostenrückgang führe, entgegenzuhalten, dass dieser Effekt durch verschiedene Mechanismen mit aufgefangen wird. Viele der Einrichtungen, die ggf. von Kostenremanenzen betroffen sind, werden über Gebühren finanziert (Wasser, Abwasser usw.). Der Effekt der geringeren Nutzerzahl wird also, bei kostendeckender Betreibung, insoweit nicht ausschließlich von der Kommune, sondern auch vom Gebührenzahler finanziell mit aufgefangen. Dies gilt umso mehr, als die Grundsteuer und Straßenausbaubeiträge grundstücksbezogen erhoben werden und nicht nach der Zahl der Einwohner pro Grundstück. Zudem kommt zum Tragen, dass die Ausgaben der Gemeinden in die Berechnung der Finanzausgleichsmasse eingeflossen sind. Blieben also z. B. trotz einer rückläufigen Einwohnerzahl die Kosten einer Kommune für die Straßenunterhaltung und die Straßenbeleuchtung gleich, so wurden auch die vollen Kosten der Bedarfsermittlung zugrunde gelegt und nicht etwa ein um den Einwohnerrückgang prozentual gekürzter Betrag.

10. Anrechnung der Mittel aus dem Gesetz zur Stärkung der Kommunen

Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände erfolgte zu § 8, da sie aber auf eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse abzielt, soll sie hier thematisiert werden.

Der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, dass die infolge des Bundesgesetzes zur Stärkung der Kommunen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt in Höhe von 31,3 Mio. Euro im Jahr 2013 und 38,3 Mio. Euro nicht komplett dem Mehraufwand SGB II gegen gerechnet werden darf, wurde nicht gefolgt. Erst Recht gelte dies mit Blick auf die innerstaatliche Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Nach der Systematik des Finanzausgleichsgesetzes erhalten die Kommunen Finanzmittel zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben. Zur Berechnung des angemessenen Finanzbedarfs wird der Zuschussbedarf IV (Summe aus dem laufenden Defizit [Ausgaben minus Einnahmen] plus Nettosteuerereinnahmen plus Nettotransfers) errechnet. Insoweit sind alle Ausgaben und alle Einnahmen zu berücksichtigen. Soweit sich daher Ausgaben durch Mehreinnahmen des Bundes verringern, sind diese selbstredend mit in die Finanzausgleichsmasse einzubeziehen. Würden die Entlastungen des Bundes außen vor gelassen, würde dies einer angemessenen Finanzausstattung entgegenstehen. Damit würde vielmehr eine über den Bedarf hinausgehende Finanzzuweisung erfolgen, die selbst nach der Verfassung des Landes nicht gefordert wird.

Absatz 4

Auf die Verrechnung des letzten aus der Überzahlung des Jahres 2009 resultierenden Teilbetrages wird mit dem novellierten kommunalen Finanzausgleich ohne Anerkennung einer Rechtspflicht verzichtet. Im Ergebnis wird hier dem Gutachten zum kFa LSA gefolgt, obgleich die Auffassung des Gutachters im Hinblick auf die Schlussfolgerungen zum Systemwechsel nicht geteilt wird, denn unstrittig ist im Jahr 2009 eine Überzahlung in Höhe von rd. 157,3 Mio. Euro eingetreten. Aufgrund der Höhe des Betrages wurde dieser nicht in einer Summe zurückgefordert, sondern in Teilbeträgen über mehrere Jahre gestreckt. Insoweit ist der Gesetzgeber den Kommunen bereits entgegengekommen. Bei einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung steht eine Rückzahlung der letzten noch ausstehenden Rate im Bereich des Möglichen. Mit der neuen Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleiches soll jedoch gleichwohl eine Trennlinie gezogen und auf den Restbetrag verzichtet werden.

Zu § 3 Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Diese Vorschrift enthält die abschließende Aufzählung der Teilbereiche, für die die Finanzausgleichsmasse zur Verfügung steht. Der Gesetzgeber ist im Rahmen des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraumes berechtigt, die von ihm zur Verfügung gestellten Finanzmittel unter den Kommunen zu verteilen. Dabei ist es ihm nicht verwehrt, neben den Schlüsselzuweisungen einen Teil der Finanzausgleichsmasse zweckgebunden für besondere und investive Zuweisungen vorzusehen. Dabei zeichnen sich die besonderen Ergänzungszuweisungen dadurch aus, dass sie zwar zur Sicherung bestimmter nicht einwohnerbezogener Finanzbedarfe der Kommunen ausgereicht werden, gleichzeitig jedoch dem Empfänger der Leistungen grundsätzlich zur freien Verwendung zur Verfügung stehen. Bei den investiven Zuweisungen kommt die Lenkungsfunction des kommunalen Finanzausgleichs zum Tragen. Denn hier kann das Land Schwerpunkte seiner struktur- und konjunkturpolitischen Ziele durch die Gewährung oder Streichung der jeweiligen Zuweisung auf der kommunalen Ebene durchsetzen.

Nummer 1

Die Vorschrift des § 16 zum Ausgleichsstock i. V. m. dem RdErl. des Ministerium der Finanzen vom 5. Mai 2011, MBl. LSA S. 26 eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten gewährt zu bekommen. Bedarfszuweisungen hieraus sollen der Deckung von Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt dienen und können finanzschwachen Kommunen, die trotz sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung bei Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten ihren Haushalt dauerhaft nicht ausgleichen können und denen ein Kassennotstand droht, auf Antrag gewährt werden. Systembedingt sind Bedarfszuweisungen also nur für außerordentliche Bedarfs- und Härtefälle bestimmt und stellen folglich im Verhältnis zu den Schlüsselzuweisungen die Ausnahme dar.

Nummer 2

Den Kommunen sollen auch künftig investive Schlüsselzuweisungen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Sie sind – nach wie vor – vorrangig zur Finanzierung des Eigenanteils bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln zu verwenden und dem Vermögenshaushalt zuzuführen. Das Volumen der Investitionspauschalen beträgt jeweils 125.000.000 Euro für das Jahr 2013 und für das Jahr 2014.

Nummer 3

Die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben „anstelle des Landes“ werden als Auftragskostenpauschale gewährt und sind sowohl unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes als auch unabhängig von der Steuer- bzw. Umlagekraft der Kommunen zu leisten. Die besonderen Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz werden den Kommunen nach § 5 gewährt, da sie in dem erfassten Ausgabeverhalten im Rahmen der Bedarfsberechnung nicht enthalten sind.

Nummer 4

Die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden in Form allgemeiner Schlüsselzuweisungen und darüber hinaus in Form besonderer Ergänzungszuweisungen bereitgestellt. Letztere sind von der Steuer- bzw. Umlagekraft des Emp-

fängers unabhängig und werden nach aufgabenbezogenen Maßstäben verteilt. Der normierte Finanzbedarf wird durch die Bedarfsmesszahl, die normierte Steuerkraft durch die Steuerkraftmesszahl und die normierte Umlagekraft durch die Umlagekraftmesszahl ausgedrückt. Ist die Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl bzw. die Umlagekraftmesszahl, erfolgt zwischen diesen Schlüsselgrößen ein begrenzter Ausgleich mittels der Schlüsselzuweisung. Der Ausgleich ist dabei so zu bemessen, dass sich die Finanzausstattungen der Kommunen aus Steuerkraft bzw. Umlagekraft und Schlüsselzuweisungen angleichen, ohne zu einer Nivellierung oder Übernivellierung zu führen.

Danach errechnet sich eine Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2013 und 2014 in Höhe von:

§§	Inhalt	2013	2014
§ 2	Finanzausgleichsmasse	1.602.920.428	1.571.800.875
§ 17	Bedarfszuweisungen	40.000.000	50.000.000
§ 16	Investitionspauschale	125.000.000	125.000.000
aufgaben- bezogene Ermittlung	angemessene Finanzausgleichsmasse (i.e.S.)	1.437.920.428	1.396.800.875
§ 4	Auftragskostenerstattung	339.157.808	342.429.177
§ 5 Abs. 1	Besondere Zuweisungen (1. Funktionalreformgesetz)	4.870.897	4.870.897
§ 5 Abs. 2	Besondere Zuweisungen (2. Funktionalreformgesetz)	4.973.224	5.065.827
§ 5 Abs. 3	Genehmigung Bebauungs- und Flächen- nutzungspläne	248.643	243.353
§ 7	Besondere Ergänzungszuweisungen SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende)	117.994.044	114.806.310
§ 8	Besondere Ergänzungszuweisungen SGB XII (Wahrnehmung der Aufgaben Sozial- hilfe)	29.038.144	25.852.248
§ 9	Besondere Ergänzungszuweisungen SGB VIII (Jugendhilfe)	68.472.097	66.742.446
§ 10	Besondere Ergänzungszuweisungen Schülerbeförderung	23.689.463	23.030.945
§ 11	Besondere Ergänzungszuweisungen Kreisstraßenunterhaltung	9.684.220	9.412.548
§ 12-15	Schlüsselzuweisungen	839.791.888	804.347.124

Vergleiche hierzu Anlagen 3 und 4.

Zu § 4 Auftragskostenpauschale

Vorbemerkung

Die verfassungsmäßigen Vorgaben der Artikel 88 Absatz 1 und 2 können ihre Schutzfunktion nur dann wirksam entfalten, wenn sie prinzipiell auf einen vollen Kostenausgleich gerichtet sind. Der Begriff der Angemessenheit ergibt somit nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Ausgaben bezieht. Die

Folge davon ist, dass diese Normen eine volle Erstattung der angemessenen Kosten der Aufgabenerfüllung verlangen. Dabei regelt die Verfassung sowohl die vertikale Finanzverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen als auch den Ausgleich untereinander, also die horizontale Verteilung. Dementsprechend handelt es sich bei den Ausgaben, die das Land nach dieser Vorschrift jeder Gemeinde zu erstatten hat, nicht um die bei der jeweiligen Gemeinde tatsächlich angefallenen Ausgaben, sondern um die Ausgaben, die den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung einer übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstehen. In systematischer Hinsicht knüpft die verfassungsrechtliche Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich damit zwingend an die Durchschnittsausgaben der kommunalen Aufgabenerfüllung an. Diese Ausgaben sind also nicht nur eine im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Feststellung des zu erstattenden Mehraufwandes zulässige, sondern eine durch die Verfassung garantierte Bezugsgröße, welche vor allem verhindert, dass das Land für eine finanziell besonders aufwändige und verschwenderische Aufgabenerfüllung durch einzelne Kommunen gerade stehen muss. Vielmehr werden dabei die sparsam wirtschaftenden Kommunen bevorzugt, da sie bei unterdurchschnittlichen Aufgabenerfüllungskosten einen ihre tatsächlichen Aufwendungen übersteigenden Ausgleich erhalten und dies auch als Anreiz für die übrigen Kommunen verstanden werden soll. Somit wirkt hier das Merkmal der "Angemessenheit" in Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt letztlich als Regulativ zur Steuerung des kollektiven Ausgabenverhaltens der kommunalen Gebietskörperschaften im übertragenen Wirkungskreis hin zu einer sparsamen Mittelverwendung.

Aufgrund der oben dargestellten Verfassungslage in Sachsen-Anhalt dürfte es keine Alternative zur Finanzierung des übertragenen Wirkungskreises durch steuerkraftunabhängige Zuweisungen geben. Während die allgemeine, in die Verfassung aufgenommene, Verpflichtung des Landes zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen sich zunächst auf alle Aufgaben, also sowohl die des eigenen als auch die des übertragenen Wirkungskreises, bezieht, besteht die Pflicht zum Ausgleich der Mehrbelastung durch die Übertragung von staatlichen Aufgaben in voller Höhe (so auch: Thür. VGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.: 28/03, Rdnr. 153ff; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, (224); NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, (1176/1177) DVBl. 1998, 197, (198); BWStGH, DVBl. 1998, 1276, (1278)). Denn diese Aufgaben sind ihrer Rechtssubstanz nach staatlich und beziehen sich auf den Vollzug von Landes- und Bundesgesetzen, für den das Land selbst im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz zuständig wäre und dessen Kosten es dann selbst zu tragen hätte. Dabei fielen dem Landeshaushalt sowohl die Ausgaben, die unmittelbar durch die Erfüllung einer Aufgabe entstehen, als auch die Verwaltungsausgaben zur Last, die als Sach- und Personalkosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparates entstehen. Insofern ist es gerechtfertigt, die Steuereinnahmen der Kommunen nicht zur Finanzierung des übertragenen Wirkungskreises einzusetzen. Dabei sollen dann auch alle Einnahmen aus Umlagen als Refinanzierungsmittel nicht mit betrachtet werden, denn auch diese werden aus Steuern oder Schlüsselzuweisungen finanziert. Für die Kreisumlage ist dies bisher erfolgt, für die Umlagen zwischen den Gemeinden, hier insbesondere die Verbandsgemeindeumlage, wird bei diesem Gesetzentwurf auf Anregung des Gutachters ebenso verfahren.

Absatz 1

1. Vorbemerkung

Die Höhe der Auftragskostenpauschale für das Jahr 2013 wurde aus dem Durchschnitt des in den Jahren 2009 bis 2011 ermittelten Aufgabenbestandes, dem durchschnittlichen Ausgabeverhalten und aus der Zurechnung direkt zurechenbarer Einnahmen (z. B. aus Verwaltungsgebühren) ermittelt. Somit erfolgte die Ermittlung der bisherigen Auftragskostenpauschale durch Gegenüberstellung der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen der Vorjahre. Die so errechnete Summe wurde als angemessener Richtwert für die Ausgaben der Folgejahre interpretiert. Einnahmen aus Umlagen werden zukünftig nicht mehr als Deckungsmittel

für Aufgaben im übertragenen Bereich angerechnet. Gleiches gilt für die Einnahmen aus Bedarfszuweisungen sowie Zuführungen vom Vermögens- in den Verwaltungshaushalt. Hierzu sind im Verfahren LVG 57/10 die Verfassungsbeschwerden der Städte Genthin, Gommern, Gröningen, Möckern und Thale sowie der Gemeinden Klostermannsfeld und Schönburg anhängig. Diese richten sich gegen die Festsetzung der Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2010 und für das Jahr 2011 insgesamt sowie die Festlegung der Investitionspauschale für das Jahr 2010 für das Jahr 2011. Die Beschwerdeführerinnen halten die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse für verfassungswidrig, da nicht der gesamte kommunale Aufwand zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben ermittelt worden sei. Nunmehr hat der Gesetzgeber bei der Bedarfsermittlung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht diese von den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem Landesrechnungshof in ihren Stellungnahmen zum Finanzausgleichsgesetz 2012 vorgetragenen Kritikpunkte berücksichtigt und die Bedarfsermittlung entsprechend angepasst.

Auch bei Aufteilung der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben in verschiedene Wirkungskreise wurden Änderungen vorgenommen. Hier wird nur noch eine Trennung zwischen dem übertragenen und dem eigenen Wirkungskreis vorgenommen und letzterer nicht mehr in pflichtig und freiwillig untergliedert. Denn die quotale Aufteilung der Zuschussbedarfe innerhalb der Haushaltsgliederungen auf die einzelnen Wirkungskreise weist nach dem Gutachter keine wirklich objektive empirische Basis auf, sondern beruhte in der Vergangenheit auf der Einschätzung der entsprechenden Arbeitsgruppe der Finanzstrukturkommission.

Die Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern wurden nach den Untersuchungen des Gutachters durch eine nicht konsistente Zurechnung der Einnahmen aus Umlagen benachteiligt. Daher wird nun das Berechnungsverfahren zunächst einmal insofern konsistent gestaltet, dass die Einnahmen aus Umlagen (vor allem Verbandsgemeindeumlagen) auch bei den kreisangehörigen Gemeinden nicht mehr als Einnahmen gegen gerechnet werden, weil sie, wie bei den Kreisen, aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen refinanziert werden. Dann benötigt man bei einer konsistent vorgenommenen Zurechnung der Einnahmen aus Umlagen keine Unterscheidung mehr zwischen kleinen und großen Gemeinden.

Dadurch lassen sich dann die Gesamtbedarfe auf sehr nachvollziehbare Weise ermitteln und das vorhandene Misstrauen gegen aufwendige und nur noch für Experten nachvollziehbare Berechnungsmethoden kann abgebaut werden.

Ergebnis der Anhörung:

Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände führte zu keiner Änderung am Gesetzentwurf. Eine Positionierung für einen Wegfall der Trennung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen größer und kleiner als 20.000 Einwohner oder für eine Beibehaltung erfolgte seitens der kommunalen Spitzenverbände nicht. Sie baten vielmehr um Prüfung der Wiedereinführung der Trennung, wenn sich durch eine vergleichende Ermittlung der Auftragskostenpauschale mit und ohne Gruppenbegrenzung feststellen ließe, dass durch die Zusammenfassung aller kreisangehörigen Gemeinden eine nennenswerte Umschichtung zwischen den Gruppen stattfinde. Eine eigene Berechnung der kommunalen Spitzenverbände wurde indes nicht vorgelegt. Dem Vorschlag der Wiedereinführung der Trennung wurde nicht entsprochen. Die Ausführungen im Gutachten zum kFa LSA zur Aufgabe der Trennung legen dar, dass es dieser aufgrund des fast gleichen rechnerischen Bedarfes pro Einwohner in beiden Gruppen, nicht mehr bedürfe, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt. Aufgrund der bereits erfolgten Berechnungen im Gutachten zum kFa LSA, die nicht in Zweifel gezogen werden, erübrigte sich mithin auch eine erneute Modellrechnung.

2. Verfahren

Unter Berücksichtigung der Hinweise aus dem Gutachten wurde die Auftragskostenpauschale (Teilbetrag des übertragenen Wirkungskreises) für den Finanzausgleich 2012 neu ausgerechnet. Die Basisjahre dafür sind die Jahre 2008 bis 2010. Die sich daraus ergebenden Beträge je kommunale Gruppe wurden mit der Preisentwicklung bzw. dem Bevölkerungsrückgang fortgeschrieben. Die so ermittelte Auftragskostenerstattung wurde in eine Auftragskostenpauschale umgewandelt und als Festbetrag erstmalig für das Jahr 2013 gewährt. Fortgeschrieben wird dieser Festbetrag für die Folgejahre weiterhin mit der Einwohner- und Preisentwicklung für das darauf folgende Jahr 2014.

Solange sich der Aufgabenumfang und der Finanzierungsbedarf im übertragenen Wirkungskreis nicht erkennbar anders entwickelt als in den anderen beiden Wirkungskreisen, erscheint es nicht notwendig, den Umfang der Auftragskostenpauschale jährlich neu zu berechnen. Es dürfte demnach ausreichen, einmal berechnete Beträge pro Einwohner real konstant zu halten, d.h. nur mit der Preissteigerungsrate fortzuschreiben.

Da die tatsächlichen Zuschussbedarfe in der Gesamtbetrachtung deutlich oberhalb der notwendigen Zuschussbedarfe bei effizienter Aufgabenwahrnehmung liegen, muss dies nach Ansicht des Gutachters wohl auch für die Zuschussbedarfe im übertragenen Wirkungsbereich vermutet werden. Bei der Festlegung der Höhe der Auftragskostenpauschale geht es allerdings nicht um die Frage einer Mehr- oder Minderbelastung des Landes, sondern ausschließlich darum, ob die nach dem Abzug der Auftragskostenpauschale noch verbleibenden Finanzausgleichsmittel ausreichen, einen angemessenen Ausgleich zwischen steuerschwachen und steuerstarken Gemeinden zu organisieren. Aus diesem Grund kann ein Länder-Benchmark für die Anpassungszuweisung bei der Auftragskostenerstattung entfallen.

Somit wurde die Höhe der Auftragskostenerstattung, wie schon für das Finanzausgleichsgesetz 2012 aus dem ermittelten Aufgabenbestand, dem durchschnittlichen Ausgabeverhalten, aus direkt zurechenbarer Einnahmen (z. B. aus Verwaltungsgebühren) und dem anteiligen Saldo aus dem Einzelplan 9 ermittelt. Dieser Wert wurde als Ausgangswert für 2010 festgeschrieben und über die Preis- bzw. Bevölkerungsentwicklung bis 2013 sukzessive 2014 fortgeschrieben (vgl. Anlage 8).

Absatz 2

Hier wird die Bezugsgröße der Einwohnerzahl als Verteilungsmaßstab festgelegt. Es ist die Einwohnerzahl zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres zu verwenden (§ 25 Abs. 1 S. 2). Die Auszahlung der Auftragskostenpauschale erfolgt in Raten zum 10. der Monate Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember eines jeden Jahres und knüpft somit an die Auszahlung der Schlüsselzuweisungen an.

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

Vorbemerkung

An den Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz sowie weiterer Gesetze wird in Fortführung der kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Jahre 2010 bis 2012 festgehalten.

Um den gesamten Finanzbedarf jeder kommunalen Gruppe berechnen zu können, ist es notwendig, die Besonderen Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und

Zweiten Funktionalreformgesetz auf die Empfängergruppen aufzuteilen. Die Aufteilung erfolgte nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl aus der qualifizierten Bevölkerungsprognose und der Fläche zwischen den Landkreisen und den Kreisfreien Städten. Siehe hierzu Anlage 9. Innerhalb der Empfängergruppen bleibt es bei den Verteilungsmaßstäben Einwohner und Fläche.

Absatz 1

Mit der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene gem. § 4 des Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes (VerwModGrG) vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA S. 40), zuletzt geändert durch ÄndG vom 7. August 2007 (GVBl. LSA S. 290), galt es der damit einhergehenden Verpflichtung aus Art. 87 Abs. 3 Verf LSA nachzukommen, einen angemessenen Ausgleich für Mehrbelastungen zu leisten. Dem wurde mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (vgl. Artikel 12 des Entwurfs der Landesregierung für ein Erstes Funktionalreformgesetz, Drs. 4/1686 vom 30.6.2004) entsprochen. Siehe hierzu im Einzelnen Anlage 9.

Absatz 2

Die in Absatz 2 enthaltene Kostenregelung beruht auf der Verlagerung staatlicher Aufgaben aus den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt, Landesentwicklung und Verkehr sowie Gesundheit und Soziales auf die Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise. Grundlage hierfür war das Gesetz zur Übertragung staatlicher Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte (Zweites Funktionalreformgesetz) (in Umsetzung des § 4 Abs. 1 VerwModGrG und des § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundsätze der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise [Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz] vom 11. Mai 2005, GVBl. LSA S. 254, ber. S. 601, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17. Oktober 2008, GVBl. LSA S. 344). Zum methodischen Ansatz zur Ermittlung der Mehrbelastung vgl. Landtagsdrucksache 5/1711 vom 15. Januar 2009. Siehe hierzu im Einzelnen Anlage 9.

Absatz 3

Diese Regelung betrifft den Kostenausgleich für die Aufgabenübertragung der Genehmigung von Bebauungsplänen und von Flächennutzungsplänen. Die Aufgabenübertragung beruht auf derselben Rechtsgrundlage wie die der Aufgabengabenerübertragung in Absatz 2, auf den insoweit verwiesen wird. Hierzu auch Anlage 9.

Absatz 4

Die Verteilung der Zuweisungen nach den Absätzen 1 bis 3 auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt unabhängig von ihrer Finanzkraft zu 90 v. H. nach der Einwohnerzahl und zu 10 v. H. nach der Fläche. Sie werden am 10. April eines jeden Jahres ausgezahlt.

Zu § 6 Besondere Ergänzungszuweisungen

Die besonderen Ergänzungszuweisungen werden an die kreisangehörigen Städte und Landkreise zur Sicherstellung ihrer insgesamt angemessenen Finanzausstattung neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gewährt. An der Zuweisung in Form von besonderen Ergänzungszuweisungen wird auch im novellierten Finanzausgleichsgesetz festgehalten.

Denn mit der Einführung der besonderen Ergänzungszuweisungen wurde einer Intention des Thüringer Verfassungsgerichts (und der politischen Diskussion in Sachsen-Anhalt) entsprochen, wonach der Finanzausgleichsgesetzgeber im Rahmen des ihm zukommenden weiten Gestaltungsspielraums bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs die von ihm insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht nur in Form von frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen verteilen kann (so Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 21. Juni 2005 Akz.: 28/03). Der Verfassungsgerichtshof stellte jedoch einschränkend gleichermaßen fest, dass der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzzuweisungen Zurückhaltung üben müsse, denn als zweckgebundene Leistungen gefährden sie das Recht auf Selbstverwaltung, wenn sie nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen stehen.

Eine mit der Thüringer Entscheidung vergleichbare Rechtsprechung liegt in Sachsen-Anhalt nicht vor. Gleichwohl wird unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, die mit Urteil vom 02. November 2011 bestätigt wurde, die insgesamt angemessene Finanzausstattung – mit Ausnahme der Auftragskostenerstattung – weiterhin in Form von allgemeinen und frei verfügbaren Finanzzuweisungen zur Verfügung gestellt. Nur so wird es den Kommunen ermöglicht, sowohl im Rahmen der Erfüllung der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises eigene Prioritäten im Rahmen ihrer originären Verantwortung zu setzen, als auch insbesondere über Art und Umfang freiwilliger Leistungen selbst zu entscheiden.

Im Gegensatz zu den allgemeinen und frei verfügbaren Finanzzuweisungen in Form der Schlüsselzuweisungen, deren Verteilung sich anhand der Steuer- bzw. Umlagekraft und einem Hauptansatz aus der (veredelten) Einwohnerzahl bemisst, ermöglichen die besonderen Ergänzungszuweisungen eine Verteilung nach aufgabenspezifischen Kriterien. Dies geschieht beispielsweise nach den Nettoaussgaben bei den Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie der Aufgaben der Sozialhilfe, nach der Anzahl der jungen Menschen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Hilfe zur Erziehung und nach Schülerinnen und Schülern sowie nach Fläche für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung als auch nach Länge der Kreisstraßen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich der Finanzbedarf der Kommunen bei einigen Aufgaben im Wesentlichen durch andere Faktoren bestimmt wird.

Um die freie Verfügbarkeit der Finanzmittel, die als besondere Ergänzungszuweisungen innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes ausgereicht werden, zu ermöglichen ist eine Zweckbindung der Mittel grundsätzlich nicht vorgesehen. Zudem werden die besonderen Ergänzungszuweisungen unabhängig von der Steuerkraft bzw. der Umlagekraft der Städte bzw. der Landkreise gewährt.

Folglich repräsentieren die besonderen Ergänzungszuweisungen die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Träger der jeweiligen Aufgabe, ohne die kommunale Selbstverwaltung zu beeinträchtigen.

Ergebnis der Anhörung

Zusätzlich zu den im Gesetzentwurf vorgesehenen Besonderen Ergänzungszuweisungen soll es nach der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände auch bezüglich der Jugendpauschale und den Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz bei der Zuweisung über Besondere Ergänzungszuweisungen bleiben. Eine Zuweisung über Förderprogramme der Fachministerien wird von ihnen abgelehnt.

Dem wurde nicht gefolgt werden. Ausgehend von der Zielrichtung des Finanzausgleichsgesetzes wäre eine Beschwerde bei den Landkreisen und kreisfreien Städten allenfalls dann an-

zunehmen, wenn die bisherigen Zuweisungen der Jugendpauschale und des Gesundheitsdienstes und hier der Suchtberatung, sich verringern oder gar wegfallen würden. Denn dann wäre eine angemessene Finanzausstattung ggf. nicht mehr gegeben. Dem ist jedoch nicht so. Vielmehr werden diese Mittel, die als Festbeträge im Finanzausgleichsgesetz enthalten waren, in der Höhe nicht gekürzt. Sie werden lediglich nicht mehr über das Finanzausgleichsgesetz, sondern durch das zuständige Fachministerium, hier das Ministerium für Arbeit und Soziales, an die Aufgabenträger ausgereicht. Damit einhergehend ist es dem Fachministerium auch möglich, die Mittel zweckgebunden zuzuwenden, was seitens der Verbände und Ligen in der Vergangenheit mehrfach gefordert wurde. Die Befürchtungen der kommunalen Spitzenverbände im Hinblick auf ein mögliches Ausreichungsverfahren werden nicht geteilt. Es steht vielmehr im Ermessen des Fachministeriums, wie die Mittel an die Aufgabenträger ausgereicht werden, ob pauschal oder im Antragsverfahren, wobei jedes Fachressorts jedoch gehalten sein wird, die Bedingungen möglichst einfach zu gestalten.

Soweit die kommunalen Spitzenverbände anmerken, dass das Finanzausgleichsgesetz dazu genutzt werden müsse, möglichst viele Landesmittel den Kommunen pauschal zur Verfügung zu stellen, wäre hier ein Weg gewesen, diese Mittel in die Schlüsselzuweisungen einfließen zu lassen. Dies wurde jedoch seitens der kommunalen Spitzenverbände abgelehnt.

Zu § 7 Besondere Ergänzungszuweisungen der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Absatz 1

Die Landkreise und kreisfreien Städten sind nach Einführung des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB II) zum 1. Januar 2005 gem. § 22 Abs. 1 SGB II auch weiterhin zur Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises verpflichtet. Zur Finanzierung dieser Pflichtaufgabe gibt es verschiedene Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Die Höhe der Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft ist seit dem Jahr 2008 auf Grundlage der Formel nach § 46 Absatz 7 SGB II jährlich anzupassen, sofern die Veränderung der jahresdurchschnittlichen Zahl der Bedarfsgemeinschaften mehr als 0,5 Prozent beträgt. Im Jahr 2009 beteiligte sich der Bund noch zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. §§ 22 Abs. 1, 46 Abs. 5, 6 SGB II in Höhe von 25,4 v. H. Da sich die jahresdurchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften im maßgeblichen Zeitraum jedoch um mehr als 0,5 Prozent verändert hat, war eine gesetzliche Anpassung der Bundesbeteiligung für das Jahr 2010 notwendig. Der Beteiligungssatz des Bundes für das Jahr 2010 wurde mithin für Sachsen-Anhalt und weitere Bundesländer auf 23,0 Prozent festgesetzt. Im Jahre 2011 wurden die Sätze erneut angepasst. Für Sachsen-Anhalt wurde zunächst ein Prozentsatz von 24,5 v. H. bis Ende März 2011 festgelegt. Ab dem 1. April 2011 galt sodann ein Beteiligungssatz von 30,4 v. H. Bei diesem sind jedoch 2,8 v. H. zweckgebunden für die Schulsozialarbeit einzusetzen. Von dem verbleibenden Prozentsatz in Höhe von 27,6 entfallen wiederum 1,2 v. H. auf die Bildung und Teilhabe, so dass letztendlich ein Prozentsatz von 26,4 als Beteiligung für die Kosten der Unterkunft verbleibt.

Zur Milderung der Lasten aus der Übertragung von Aufgaben gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch auf die Landkreise und kreisfreien Städte (kommunale Träger) erhalten diese gem. § 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in Sachsen-Anhalt (Grundsicherungsgesetz Sachsen-Anhalt vom 17. Dezember 2004, zuletzt geändert durch das Haushaltsbegleitgesetz vom 17. Dezember 2010) bis einschl. des Jahres 2011 jährlich 157 Millionen Euro aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Mit der Kürzung um 47 Millionen

Euro für die Jahre 2012 ff. (siehe hierzu auch Ziffer 3.4.2.1 unter § 2 FAG) verblieben mithin 110 Millionen Euro.

Gem. § 1 der Verordnung über die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 21. Oktober 2010 erhalten die kommunalen Träger jährlich finanzielle Mittel in Höhe des Betrages, der sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Grundsicherungsgesetzes Sachsen-Anhalt ergibt. Die danach zur Regelung der finanziellen Unterstützung der Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende festgestellten Finanzmittel werden auf die kommunalen Träger nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch aufgeteilt. Dabei entspricht der auf den einzelnen kommunalen Träger entfallende Anteil an den Finanzmitteln nach Satz 1 dem Verhältnis seiner Aufwendungen an den Gesamtaufwendungen aller kommunalen Träger nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch.

Die Verfahrensweise zur Berechnung des Bedarfs an Mitteln zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II ist angelehnt an die Bedarfsermittlung insgesamt. Zuerst werden von den Ausgaben des Unterabschnitts (UA) 405 (Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des UA482 (Grundsicherung nach dem SGB II), welche die Produktgruppe 312 bei Doppikern abbildet, die entsprechenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts abgezogen. Die Einnahmen wurden um die Ausgleichsleistungen aus dem Einzelplan 9 Untergruppe (UGr.) 092 und UGr. 093 erhöht. Dieser Bedarf wird aus den Jahresrechnungen 2009 und 2010 für die Gruppe der Landkreise und für die Gruppe der kreisfreien Städte ermittelt. Auf Basis der Kassenstatistik 2011 wird anteilig bezogen auf die Gesamtausgaben und –einnahmen ein entsprechender Wert für 2011 ermittelt. Der daraus gebildete Durchschnittsbetrag wird mittels Bevölkerungs- und Preisentwicklung fortgeschrieben. Hinzugezogen werden die Korrekturbeträge aus den Gesetzesänderungen (siehe hierzu auch Ziffer 3.4.2.1 und 3.4.2.3 zu § 2 FAG). Diese werden vom Land mit einem Anteil 2013 von 38,02 v. H. und 2014 von 36,69 v. H. finanziert. Der Anteil wird ermittelt indem vom Zuschussbedarf IV die sonstigen Nettotransfers (Leistungen des Landes außerhalb des FAG) und die Netto-steuereinnahmen (Allgemeine Deckungsmittel der Kommunen) abgezogen werden und der so ermittelte Betrag (Finanzbedarf gesamt) ins Verhältnis zum Zuschussbedarf IV gesetzt wird.

	2013	2014
Landkreise	82.241.845	79.836.282
Kreisfreie Städte	35.752.199	34.970.028
Insgesamt	117.994.044	114.806.310

Die detaillierte Berechnung ist in der Anlage 10 dargestellt.

Absatz 2

Die Verteilung jeweils innerhalb der kommunalen Gruppen erfolgt nach den anteiligen Nettoausgaben des vorvergangenen Jahres. Zudem beinhaltet Satz 2 die Termine, zu denen die Auszahlung in Raten erfolgt.

Zu § 8 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Sozialhilfe

Absatz 1

Die Sätze 1 und 2 gewähren den Landkreisen und kreisfreien Städte als örtlichen Trägern der Sozialhilfe, gem. § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – AG SGB XII vom 11. Januar 2005, GVBl. LSA S. 8, zur Finanzierung der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt eine besondere Ergänzungszuweisung. Der notwendige Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40) umfasst insbesondere Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens und wird – außerhalb von Einrichtungen – mit Ausnahme von Leistungen für Unterkunft und Heizung und des Sonderbedarfs nach Regelsätzen erbracht. Damit umfasst sind auch die Grundsicherung im Alter (§§ 41 bis 46a), die Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 42) sowie die Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 70 bis 74).

Die Berechnung entspricht der unter § 7 beschriebenen Verfahrensweise, auf die verwiesen wird. Herangezogen werden dabei die Ausgaben und Einnahmen des UA400 (Allgemeine Sozialverwaltung), des A41 (Sozialhilfe nach dem SGB XII) und des UA485 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), welche der Produktgruppe 311 bei den Doppikern entspricht. Der Minderaufwand aufgrund der Erhöhung des Bundesanteils wird als Korrekturbetrag mit einbezogen. Denn die Kostenübernahme des Bundes in 2013 und 2014 führt zu verminderten Ausgaben der Kommunen, hier Landkreise und kreisfreien Städte, die in der Bedarfsberechnung anhand der Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2009 – 2011 nicht enthalten sind. Insoweit führt die höhere Bundesbeteiligung 2013 bzw. 2014 zu einem verminderten Bedarf von 31.270.099 Euro bzw. 38.298.399 Euro (siehe hierzu auch Ziffer 3.4.2.3 zu § 2 FAG). Entsprechend der Ist-Verteilung des Jahres 2011 ergeben sich für die Landkreise 2013 = 20.694.552 Euro bzw. 2014 = 25.345.880 Euro und für die kreisfreien Städte 2013 = 10.575.547 Euro bzw. 2014 = 12.952.519 Euro.

Die gem. § 8 ermittelten Beträge lauten daher wie folgt:

	2013	2014
Landkreise	17.846.733	15.689.560
kreisfreie Städte	11.191.411	10.162.688
Insgesamt	29.038.144	25.852.248

In der Anlage 11 ist die Berechnung detailliert dargestellt.

Absatz 2

Die Verteilung erfolgt innerhalb der kommunalen Gruppen nach den anteiligen Nettoausgaben des vorvergangenen Jahres. Die Auszahlung erfolgt in Raten.

Ergebnis der Anhörung:

Soweit die kommunalen Spitzenverbände im Zusammenhang mit § 8 eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse im Zusammenhang mit dem SGB XII infolge des Gesetzes zur Stärkung der Kommunen fordern, wird dies bei § 2 Abs. 3 thematisiert.

Die Forderung nach weiteren Besonderen Ergänzungszuweisungen im Zusammenhang mit der Jugendpauschale und dem Gesundheitsdienstgesetz wird bei § 6 thematisiert.

Zu § 9 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Hilfe zur Erziehung

Absatz 1

Seit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 2009 gewährt das Land den Trägern der Hilfe zur Erziehung Besondere Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Wahrnehmung der Aufgaben nach den §§ 27 bis 35 des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Diese Regelung wird auch mit dem novellierten FAG fortgeführt.

Aus diesem Grund werden die im jeweiligen Jahr zur Verteilung gelangenden Teilbeträge für die Landkreise und für die kreisfreien Städte dem hierfür ermittelten Finanzbedarf angepasst.

Die Anpassung erfolgt nach dem im § 7 beschriebenen Verfahren, auf das verwiesen wird. Dabei werden der UA407 (Verwaltung der Jugendhilfe) und der UA455 (Hilfe zur Erziehung) herangezogen, welche im Wesentlichen der Produktgruppe 363 für die Doppiker entspricht.

Nach dem Berechnungsverfahren wurden nachfolgende Beträge ermittelt (siehe Anlage 12):

	2013	2014
Landkreise	45.090.446	43.817.703
Kreisfreie Städte	23.381.651	22.924.743
Insgesamt	68.472.097	66.742.446

Absatz 2

Dieser beinhaltet die Aufteilung auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte, die nach der Anzahl der jungen Menschen im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 4 Achten Buches Sozialgesetzbuch zum Stichtag 31.12. des vorvergangenen Jahres erfolgt. Zudem wird die Auszahlung in Raten geregelt.

Zu § 10 Besondere Ergänzungszuweisungen für die Schülerbeförderung

Absatz 1

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhielten seit dem Inkrafttreten des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 (GFG LSA) vom 22. Mai 1992 (GVBl. LSA S. 358) einen pauschalierten Zuschuss für die Schülerbeförderung. Dieser Zuschuss wurde außerhalb der Finanzausgleichsmasse gewährt (§ 9 Gemeindefinanzierungsgesetz 1993/ 1994 vom 27. April 1993, GVBl. LSA S. 196). § 13 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 31. Januar 1995 (GVBl. LSA S. 41) hatte diese Norm übernommen. Die bisher einzige inhaltliche Änderung erfolgte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1997 (GVBl. LSA S. 416) hinsichtlich der Höhe der Zuwei-

sung. Danach erhielten die Landkreise und kreisfreien Städte für die Schülerbeförderung eine jährliche (pauschale) Zuweisung aus dem Landeshaushalt i. H. v. – mittlerweile umgerechnet –20.451.700 Euro (vgl. Einzelplan 13, Kapitel 1312, Titel 633 02 – Zuweisungen an Gemeinden für Schülerbeförderungskosten).

Ab dem Jahre 2010 war die Schülerbeförderung Bestandteil der Allgemeinen Zuweisung (jetzt als Schlüsselzuweisung bezeichnet). Mit der Novellierung des FAG wird diese nunmehr wieder als Besondere Ergänzungszuweisung ausgewiesen. Damit wird auch dem Wunsch der kommunalen Familie Rechnung getragen. Dabei wird der Finanzbedarf der besonderen Ergänzungszuweisung, wie auch die der §§ 7 - 9, in Höhe des ungedeckten Ausgabenbedarfs festgesetzt.

Für die Bedarfsermittlung wird auf das in § 7 beschriebene Verfahren verwiesen. Herangezogen werden die Ausgaben und Einnahmen des UA290 (Schülerbeförderung), welche der Produktgruppe 241 bei den Doppikern entspricht. Dabei wurde in die Berechnung der bisher im Einzelplan 14 gem. § 71 Abs. 7 Satz 2 Schulgesetz ein Betrag in Höhe von 3,5 Millionen Euro (s. o. unter Ziffer 3.4.5 zu § 2) einbezogen.

Demgemäß erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Schülerbeförderung gem. § 71 Abs. 1 Schulgesetz folgende besondere Ergänzungszuweisung für die Schülerbeförderung:

	2013	2014
Landkreise	21.219.431	20.613.290
Kreisfreie Städte	2.470.032	2.417.655
Insgesamt	23.689.463	23.030.945

Die detaillierte Berechnung ist in Anlage 13 dargestellt.

Absatz 2

Die Leistungen für die Wahrnehmung der Schülerbeförderung bemessen sich zu jeweils zu 50 v. H. nach dem Verhältnis der Fläche der Gebietskörperschaft und nach der Schülerzahl des jeweils vorvergangenen Schuljahres entsprechend § 71 Abs. 2 und Abs. 4a des Schulgesetzes. Zudem erfolgt die Auszahlung in Raten.

Zu § 11 Besondere Ergänzungszuweisung für die Unterhaltung der Kreisstraßen

Absatz 1

Gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) vom 6. Juli 1993 (GVBl. LSA S. 334), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492, 520), sind die Landkreise und die kreisfreien Städte die Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Die Zuweisungen an die Träger der Straßenbaulasten für Kreisstraßen haben ihren Ursprung im Straßengesetz Sachsen-Anhalt. Mit Inkrafttreten des (ersten) Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1995 wurde diese finanzielle Regelung des Straßengesetzes als Straßenbaulastzuweisungen in das FAG überführt.

Der Gesetzentwurf zum Finanzausgleichsgesetz 2010/2011 sah keine gesonderten Straßenbaulastzuweisungen vor. Jedoch wurde im Finanzausgleichsgesetz vom 16. Dezember 2009 mit dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der SPD vom 19. November 2009 eine Teilmasse für Straßenbaulastzuweisungen in das Finanzausgleichsgesetz eingebracht. Dies geht zurück auf den Wunsch, die nach dem früheren Finanzausgleichsgesetz als ergänzende Zuweisung unabhängig von der Finanzkraft allein nach der Länge der Kreisstraßen gewährten Straßenbaulastzuweisungen auch in der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes wiederzufinden. Da der Finanzbedarf für die Straßenunterhaltung bereits in dem Finanzbedarf der allgemeinen Zuweisungen enthalten war, entschloss sich der Gesetzgeber, anstelle einer Besonderen Zuweisung lediglich den Anteil für die Straßenunterhaltung aus der steuerkraftbezogenen Verteilung der allgemeinen Zuweisungen der jeweiligen kommunalen Gruppe herauszulösen. Dieser Teilbetrag wird nach der von der zuständigen obersten Landesbehörde anerkannten Länge der Kreisstraßen verteilt. Diese Regelung wurde im aktuellen Gesetz, Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2011 (GVBl. LSA S. 870), übernommen

Der vorliegende Gesetzentwurf fußt auf dem Verständnis, besondere Ergänzungszuweisungen in Höhe des ungedeckten Ausgabenbedarfs zu ermitteln und steuerkraftunabhängig zu verteilen.

Der Bedarf je Straßenkilometer wurde errechnet, in dem aus den Jahresrechnungstatistiken 2009 und 2010 der ungedeckte Bedarf des Abschnitts 65 aus dem geltenden Gliederungs- und Gruppierungserlass pro Straßenkilometer ermittelt wurde. Der so entstandene Betrag von 5 819 Euro je Straßenkilometer wurde mittels der anerkannten Straßenlängen 2011 zum Gesamtbedarf hochgerechnet. Die weitere Berechnung entspricht der unter § 7 beschriebenen Verfahrensweise.

Die gem. § 11 ermittelten Beträge lauten daher wie folgt (vgl. Anlage 14):

	FAG 2013	FAG 2014
Kreisfreie Städte	193.177	189.403
Landkreise	9.491.043	9.223.145
Summe	9.684.220	9.412.548

Absatz 2

Die Leistungen für die Wahrnehmung der Kreisstraßenunterhaltung bemessen sich nach der von der zuständigen obersten Landesbehörde anerkannten Länge der Kreisstraßen am 1. Januar des jeweils vorvergangenen Jahres. Die Auszahlung erfolgt in zwei Raten.

Ergebnis der Anhörung

Mit der Regelung der Unterhaltung der Kreisstraßen als Besondere Ergänzungszuweisung wurde dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände gefolgt.

Zu § 12 Schlüsselzuweisungen

Absatz 1

Die Gewährung steuerkraftabhängiger Schlüsselzuweisungen steht unter dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt, die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen aufgrund eines Gesetzes angemessen auszugleichen (Artikel 88 LVerf LSA).

Die Verteilung der jeweils bereitgestellten Finanzausgleichsmasse orientiert sich ausschließlich an dem errechneten Finanzbedarf der drei kommunalen Gruppen im jeweiligen Jahr. Aus diesem Grund wird das in den bisherigen Finanzausgleichsgesetzen gewählte Verfahren einer Verteilung auf die kommunalen Gruppen nach festen Quoten aufgegeben. An diese Stelle rückt die Nennung konkreter Eurobeträge, die aus dem errechneten Finanzbedarf einer jeden Gruppe nach Abzug der ihr zufließenden Zuweisungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 3 Nr. 3 und der besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 3 Nr. 4a) verbleibt. Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden bleiben bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen außen vor.

Absatz 2

Die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Kommunen basiert einerseits auf einem normierten finanziellen Bedarf und andererseits auf einer normierten Steuerkraft (Gemeinden) bzw. einer normierten Umlagekraft (Landkreise). Der normierte Finanzbedarf wird durch die Bedarfsmesszahl, die normierte Steuerkraft durch die Steuerkraftmesszahl und die normierte Umlagekraft durch die Umlagekraftmesszahl ausgedrückt. Ist die Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl bzw. die Umlagekraftmesszahl, erfolgt zwischen diesen Schlüsselgrößen ein begrenzter Ausgleich mittels der Schlüsselzuweisung. Der Ausgleich ist dabei so zu bemessen, dass sich die Finanzausstattungen der Kommunen aus Steuerkraft bzw. Umlagekraft und Schlüsselzuweisungen angleichen, ohne zu einer Übernivellierung zu führen. Das Ausgleichsverhältnis zwischen der Steuerkraftmesszahl (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen zu § 13) bzw. der Umlagekraftmesszahl (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 14) und der Bedarfsmesszahl (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 12) ist in den einzelnen kommunalen Gruppen unterschiedlich hoch, um den differenzierten Sachverhalten gerecht werden zu können.

Bei den kreisfreien Städten bleibt es bei der bisherigen Ausgleichsquote der vorangegangenen Finanzausgleichsgesetze von 70 v. H., da unter ihnen keine außergewöhnlich steuerschwache Stadt ist (S. 164 des Gutachtens zum kFa LSA).

Die Ausgleichsquote wird bei den Landkreisen in zwei Schritten von 70 v. H. über 80 v. H. im Jahr 2013 auf 90 v. H. im Jahr 2014 angehoben. Die Anpassung der Ausgleichsquote ist geboten, da ein stärkerer Ausgleich zwischen steuerstarken und steuerschwachen Landkreisen angestrebt wird. Weil es den Landkreisen - anders als ihren kreisangehörigen Gemeinden - nicht möglich ist, selbst Einfluss auf die Besteuerungsgrundlagen und deren Hebesätze zu nehmen, sind keine Fehlanreize bei der Pflege der Besteuerungsgrundlagen zu erwarten (S. 170/171 des Gutachtens zum kFa LSA). Sie sind vielmehr abhängig von der Entwicklung der Steuerkraft und der Höhe der den kreisangehörigen Gemeinden zufließenden Schlüsselzuweisungen. Denn allein danach richtet sich ihre Umlagekraft und letztendlich die Höhe der ihnen selbst zufließenden Schlüsselzuweisungen. Mit diesem Gesetz wird gleichzeitig die Umlagekraftberechnung in § 14 auf 40 v. H. angehoben und zugleich auch die Steuerkraftberechnung der Gewerbesteuer neu geregelt. Da mit einer Änderung der Ausgleichsquote immer eine Umverteilung der Mittel einhergeht, erfolgt die Änderung in einem zweistufigen Verfahren. Hierdurch wird den Landkreisen Gelegenheit gegeben, sich auf die finanziellen Auswirkungen einzustellen.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden erfolgt die Bemessung der Schlüsselzuweisungen künftig in einem mehrstufigen Verfahren, bei dem besonders steuerschwache Gemeinden einen zusätzlichen Ausgleich erhalten (S. 164 ff des Gutachtens zum kFa LSA). Als steuerschwach gelten Gemeinden, deren eigene Steuerkraft je Einwohner nicht 80 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden erreicht. Diese Gemeinden erhalten vorab einen Ausgleich in Höhe von 80 v. H. dessen, was ihnen an eigener Steuerkraft zu 80 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden fehlt. Dieser Ausgleich wird als Schlüsselzuweisung A bezeichnet und der Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden entnommen. Die verbleibenden Mittel stehen für die Schlüsselzuweisung B zur Verfügung. In der zweiten Stufe erfolgt ein Ausgleich zwischen der Bedarfsmesszahl und der ggf. um die Schlüsselzuweisung A erhöhten Steuerkraftmesszahl. Hier bleibt es bei einer Ausgleichsquote von 70 v. H., um einen Anreiz zu schaffen bzw. beizubehalten, die eigene Steuerkraft zu erhalten und möglichst zu erhöhen.

Ergebnis der Anhörung:

Dem Vortrag der kommunalen Spitzenverbände, dass eine Beurteilung der Anhebung des auszugleichenden Unterschiedsbetrages zwischen der Umlagekraftmesszahl und Bedarfsmesszahl von 70 % über 80 % in 2013 auf 90 % in 2014 mangels Details der Binnenverteilung nicht abgegeben werden könne, ist entgegenzuhalten, dass der Anhörung zum Gesetzentwurf eine Modellrechnung hierzu beigelegt war. Im Übrigen wird dem im Zusammenhang angesprochen Ansinnen der kommunalen Spitzenverbände mit der Einrichtung einer Besonderen Ergänzungszuweisung für die Unterhaltung der Kreisstraßen entsprochen. An der Regelung in Absatz 2 Satz 2 wurde daher festgehalten.

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, die die in den Sätzen 4 und 5 normierte Aufstockung zwar begrüßen, zugleich jedoch fordern, dass die Umverteilungsmasse in Höhe von 6,3 Mio. Euro als zusätzlicher Bedarf zusätzlich vom Land bereitzustellen sei, damit die betroffenen Gemeinden ihre Aufgaben überhaupt erfüllen können und dies ganz überwiegend die Mittelzentren treffe, wurde nicht gefolgt.

Die Landesverfassung gibt der Gesamtheit der Kommunen in Art. 88 Abs. 1 einen Anspruch auf die Finanzmasse, die erforderlich ist, um die Differenz zwischen den eigenen Einnahmen und dem zur Bestreitung der Ausgaben nötigen Betrag zu decken, mithin ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Dem kommt das Land mit der im Finanzausgleichsgesetz auszureichenden Finanzausgleichsmasse nach. Im Weiteren ist das Land gem. Art. 88 Abs. 2 Verf LSA verpflichtet, aufgrund eines Gesetzes einen angemessenen Ausgleich zwischen den Kommunen vorzunehmen. Dieser Verpflichtung ist das Land mit der in § 12 Abs. 2 FAG enthaltenen Aufstockung bei Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft nachgekommen, ohne dass dadurch die Aufgabenerfüllung nach Art. 88 Abs. 1 in Mitleidenschaft gezogen wird. Insoweit besteht kein verfassungsrechtlicher Anspruch, bei Wahrnehmung der Ausgleichspflicht des Landes im Rahmen des Art. 88 Abs. 2 Verf LSA den nach Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA bereits errechneten angemessenen Finanzbedarf in gleicher Höhe aufzustocken.

Absatz 3

Das Umlageverfahren dient dem zusätzlichen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen. Die Vorschrift beruht auf dem Gedanken der interkommunalen Solidarität. In diese Solidarität sind jedoch nicht nur die herausragend steuerstarken Gemeinden als Geber und die besonders steuerschwachen als Nehmer eingebunden. Vielmehr werden alle erfasst, jedoch ergeben sich bei den besonders steuerstarken und den besonders steuerschwachen Gemeinden die größten Auswirkungen.

Art. 88 Abs. 1 Verf LSA gewährt der einzelnen Kommune keinen unmittelbaren Anspruch auf Gewährung eines bestimmten Anteils der eigenen oder vom Bund zugewiesenen Landesmittel, sondern legt nur fest, dass die Kommunen insgesamt über Finanzmittel verfügen müssen, die es ihnen ermöglichen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen (LVerfG LSA, LVerfG E 11, S. 429, 451; Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 88 RN 1). Durch das vorliegende Gesetz wird die Erfüllung dieses Auftrags durch die Ausgestaltung der Zuweisungen sichergestellt. Dass die Kommunen dem Verfassungsauftrag aus Abs. 1 entsprechend „insgesamt“ über die den Aufgaben angemessene Finanzausstattung verfügen, gewährleistet jedoch noch keine optimale Verteilung dieser Ausstattung zwischen den Kommunen. Daher bestimmt Art. 88 Abs. 2 S. 1 Verf LSA, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen aufgrund eines Gesetzes angemessen auszugleichen ist. Abs. 2 Satz 1 kommt ein eigenständiger Regelungsgehalt zu. Auch wenn das Land bereits gemäß Absatz 1 dafür gesorgt hat, dass die Kommunen über die für die angemessene Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel verfügen, bleibt es zu einem Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft verpflichtet. Hierbei ist zu bedenken, dass eine angemessene Finanzausstattung nicht nur unter-, sondern auch überschritten werden kann.

Die Durchführung eines Finanzausgleichs zwischen den Kommunen wird von den meisten Bundesländern für notwendig gehalten. An der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Ausgleichs besteht keinerlei Zweifel. Gerade in den neuen Bundesländern sind die großen Gewerbeansiedlungen in aller Regel mit Mitteln der Allgemeinheit in beträchtlichem Umfang gefördert worden, so dass es legitim ist, nicht nur die jeweilige Gemeinde an dem späteren Gewerbesteueraufkommen partizipieren zu lassen, sondern auch die Allgemeinheit.

Hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung der Umlage gibt es zwei Grundmodelle. Am häufigsten ist die sogenannte „Abundanzumlage“, bei der eine normierte Steuerkraft mit einem normierten Bedarf verglichen wird. Übersteigt die Steuerkraft den Bedarf, wird von Abundanz gesprochen. Folge der Abundanz ist zum Einen, dass kein Bedarf mehr für weitere finanzielle Aufstockungen durch das Land besteht, zum Anderen, dass die Möglichkeit eines Zugriffs auf einen gewissen Prozentsatz des abundanten Teils der Finanzkraft besteht. In der Regel verfügen nur relativ wenige Gemeinden eines Bundeslandes über eine derart ausgeprägte Finanzkraft, zumeist aufgrund eines oder mehrerer besonders starker Gewerbesteuerzahler.

Bei dem andern Grundmodell wird nicht nur diese überschießende Steuerkraft für die Umlage herangezogen, sondern eine breitere Bemessungsgrundlage gewählt. Entsprechend den Empfehlungen im Gutachten zum kFa LSA wurde die neu geschaffene Norm in Anlehnung an eine entsprechende Regelung in Baden-Württemberg gestaltet. Allerdings wurde die Norm stark modifiziert und in der Wirkung deutlich abgeschwächt, vor allem um den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

Der jetzigen Regelung sind in Sachsen-Anhalt zwei erfolgreiche Beschwerden vor dem Landesverfassungsgericht gegen die früher in Form einer Abundanzumlage ausgestalteten Bestimmungen vorangegangen. Mit Urteil vom 13.6.2006 (LVG 21/05, „Barleben“) hat das Landesverfassungsgericht die mit Gesetz vom 21.12.2004 (GVBl. LSA S. 840) geschaffene Finanzausgleichsumlage für verfassungswidrig erklärt. Kern der Beanstandungen durch das Gericht war, dass das Gesetz die Vermeidung einer verbotenen Nivellierung der Finanzkraftunterschiede nicht sicherstelle.

Hierauf reagierte der Gesetzgeber mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 20.03.2007. Hierin bestimmte § 19a Abs. 3, Satz 3: „Führt die Verpflichtung zur Abführung der Finanzausgleichsumlage zu einer unangemessenen Veränderung der Finanzkraft einer Gemeinde, entfällt die Verpflichtung zur Abführung der Umlage, soweit dies zur Sicherung einer angemessenen Finanzkraft der Gemeinde erforderlich ist.“ Mit Urteil vom

16.02.2010 (LVG 9/08, „Sössen“) wurde die Neuregelung für unvereinbar mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung erklärt. Ansprüche und Verbindlichkeiten aufgrund des Gesetzes müssten schon anhand des Gesetzestextes berechenbar sein und die Konkretisierung dürfe nicht der Exekutive überlassen bleiben. Weiterhin wurde eine ab dem 01.01.2008 vorgenommene Kürzung der Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage um die Finanzausgleichsumlage als eine Verletzung der Finanzhoheit der Kreise angesehen. Weil – jedenfalls sofern das Steueraufkommen und der Finanzbedarf der Kreise unverändert bleiben sollten – eine mögliche Reaktion der Kreise darauf in einer Erhöhung der Kreisumlage bestehen kann, liegt darin eine potentielle mittelbare Beeinträchtigung eigener Interessen der klagenden abundanten Gemeinde. Dies wertete das Verfassungsgericht jedoch als unmittelbare eigene Beeinträchtigung der Rechte der klagenden Gemeinde, so dass sie sich auch auf diese Rechtsverletzung berufen konnte.

Bezüglich der anderen Finanzierungsregelungen des FAG sah das Landesverfassungsgericht eine konsequente Trennung zwischen den Ebenen als gewahrt an. Hiermit untermauerte es seine Auffassung von der Systemwidrigkeit der beanstandeten Norm. Die Vorschriften zur Berechnung der Schlüsselzuweisung (damals als Allgemeine Zuweisung bezeichnet) für die kreisangehörigen Gemeinden waren demnach nicht zu beanstanden. Das Land regelt wie andere Bundesländer auch durch die Schlüsselzuweisung für kreisangehörige Gemeinden, die neben der Steuerkraftmesszahl die Umlagegrundlage für die Kreisumlage bildet, mittelbar auch die Finanzausstattung der Kreise. Auch durch die Regelungen zur Berechnung der Steuermesskraftzahl als zweiter Komponente der Kreisumlage wird notwendigerweise mittelbar zugleich die Finanzausstattung der Kreise bestimmt. Jede Veränderung auf Gemeindeebene wirkt sich somit auch auf der Kreisebene aus. Derartige abstrakt-generelle Regelungen sind auch schlechterdings unvermeidbar.

Es lassen sich weitere Beispiele außerhalb des FAG finden, in denen durch Regelungen zu den Finanzbeziehungen der Gemeinden in die Finanzausstattung der Kreise eingegriffen wird. Das Gemeindefinanzreformgesetz trifft Regelungen über die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der Gewerbesteuerumlage und der Umsatzsteuer. Hierbei wird nicht einfach versucht, das tatsächliche auf die jeweilige Kommune entfallende Aufkommen dieser Steuern etwa anhand der Finanzamtsstatistiken zu ermitteln, sondern es wird ein Verfahren angewendet, bei dem die Einkommensteuerbeträge nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag berücksichtigt werden. Die auf die übersteigenden Beträge „entfallenen Steuern bleiben bei dem Verteilungsschlüssel außer Betracht, um eine gleichmäßigere Aufteilung des Gemeindeanteils zu erreichen.“ (Erläuterung zum Gemeindefinanzreformgesetz in: Das Deutsche Bundesrecht VII E 15 Seite 7, 314. Lieferung August 1972). Diese im Detail immer wieder modifizierten Regelungen bewirken seit Jahrzehnten einen zwischen-gemeindlichen Finanzausgleich, dessen Ergebnisse selbstverständlich voll in die Bemessungsgrundlage der Kreise durchschlagen. Zwar ist der Bundesgesetzgeber nicht an die Landesverfassungen gebunden, soweit ersichtlich hat trotz jahrzehntelanger Gültigkeit der Vorschrift aber noch nie jemand die Auffassung vertreten, die Vorschriften über die Kapazitätsgrenzen bei der Anrechnung der Einkommensteuer stellten eine systemwidrige Vermengung der Finanzierung der Kreis- und der Gemeindeebene dar.

Nach der Sössen-Entscheidung ist also davon auszugehen, dass es sowohl zulässige als auch unzulässige Beeinflussungen der Finanzierung der Kreisebene durch Regelungen zu den Finanzbeziehungen der Gemeinden geben kann. Den genauen Verlauf der Trennlinie, der auch nicht entscheidungsrelevant war, hat das Landesverfassungsgericht jedoch nicht bestimmt. Jedenfalls stellen abstrakt-generelle Regelungen zur Berechnung der Schlüsselzuweisung auch dann keinen verfassungswidrigen Eingriff in die Finanzhoheit der Kreise dar, wenn sie eine gleichmäßigere Aufteilung der Finanzausstattung zwischen den Gemeinden bewirken.

Zwischenzeitliche Klagen vor den Landesverfassungsgerichten von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern gegen die in den jeweiligen Bundesländern geltenden Regelungen zur

Finanzausgleichsumlage blieben erfolglos (VGH Sachsen vom 29.1.2010 [Vf. 25-VIII-09] und LVerfG MV vom 26.1.2012 [LVerfG 18/10]). Auch hieraus lassen sich keine weiteren Anhaltspunkte für den Verlauf der Trennlinie zwischen nach der Landesverfassung zulässigen und unzulässigen Eingriffen in die Finanzausstattung der Kreise durch Regelungen zu den Gemeinden gewinnen. Bei ähnlicher Ausgangslage in anderen Landesverfassungen wird von den dortigen Landesverfassungsgerichten die in Sachsen-Anhalt vertretene Auffassung nicht geteilt. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat mit Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 zur dortigen Finanzausgleichsumlage entschieden, dass nicht verlangt werden könne, dass ein interkommunaler Finanzausgleich nur zwischen den kreisangehörigen Gemeinden statfinde. Abgeschöpfte Mittel dürften nicht nur an die kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch an die Landkreise fließen. Eine Trennung der Ebenen würde dem System des Finanzausgleichs widersprechen. Der Gedanke interkommunaler Solidarität umfasse auch ausgleichende Finanzströme zwischen der Gemeinde- und Kreisebene. Gleichermaßen werden im Gutachten zum kFa LSA Bedenken gegen die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt geäußert.

Der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt gleichwohl Rechnung tragend, wurde der vom Gutachter empfohlenen Anlehnung an das Umlageverfahren in Baden-Württemberg gefolgt, allerdings mit erheblichen Modifikationen.

Entgegen der früheren Regelung zur Abundanzumlage wird jetzt in § 12 Absatz 3 für die kreisangehörigen Gemeinden ein Ausgleichsverfahren als Rechenschritt bei der Ermittlung der endgültigen Schlüsselzuweisung durchgeführt. Nach den oben gemachten Ausführungen ist dies rechtlich zulässig, auch wenn sich – wie bei jeder Festlegung zur Höhe der Schlüsselzuweisung – mittelbar Auswirkungen auf die Höhe der Kreisumlage ergeben.

Die Schlüsselzuweisung A bewirkt gegenüber der Vorgängerregelung eine Verlagerung unter den Zuweisungsempfängern zugunsten der steuerschwachen und zulasten der steuerstarken Kommunen. Die herausragend steuerstarken abundanten Gemeinden werden jedoch hierdurch nicht belastet. Die Aufgabe, auch diese in die interkommunale Solidarität einzubinden, erfüllt die Heranziehung zur Schlüsselzuweisung C.

Satz 1

Die geforderte Trennung der Ebene der Kreise und kreisangehörigen Kommunen wird über die in den allgemeinen Erörterungen dargestellte Ausgestaltung der Umlage als Rechenschritt zur Ermittlung der endgültigen Schlüsselzuweisung hinaus dadurch sichergestellt, dass die Umlage nur von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben wird und auch nur diesen wieder zufließt. Sie unterscheidet sich somit von der früheren Regelung, die die Mittel dem Ausgleichsstock zufließen ließ, aus dem Mittel von der gesetzlichen Regelung her grundsätzlich auch von Kreisen und kreisfreien Städten beansprucht werden könnten.

Eine Zusammenfassung von kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten in einer einheitlichen Gruppe war aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Zudem ließ sich für die verschiedenen Arten von Kommunen keine einheitliche Bemessungsgrundlage finden, die eine Gleichbehandlung gewährleistet. Ein gesonderter Ausgleich jeweils innerhalb der drei Gruppen würde zwar den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts nachkommen. Von einer solchen Regelung wurde aber Abstand genommen, denn extrem starke Unterschiede der Finanzkraft, die eine Umverteilung als zwingend geboten erscheinen lassen, gibt es nur bei den kreisangehörigen Kommunen. Bei einem separaten Ausgleich nur zwischen den drei kreisfreien Städten nach den gleichen Regeln, die für den kreisangehörigen Raum gelten, würde die Umverteilung von Mitteln zu unangemessenen Ergebnissen führen, weil die Lasten nicht solidarisch von einer größeren Gemeinschaft getragen würden. Es würde hauptsächlich eine Verlagerung von der Landeshauptstadt Magdeburg zur nach Halle stattfinden. Für Dessau-Roßlau würden sich nur geringe Veränderungen ergeben. Die

Durchführung des Ausgleichs mit einer Verschiebung, die im Wesentlichen nur zwischen zwei Städten stattfindet, käme einer verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen Einzelfallregelung nahe. Eine gesonderte Durchführung eines Ausgleichs innerhalb der Gruppe der Landkreise ist nicht angezeigt, weil hier auch aufgrund der Anhebung der Ausgleichsquote auf 80 und dann 90 v. H. die Spannbreite bei der Finanzausstattung wesentlich geringer ist

Auch das sächsische Finanzausgleichsgesetz sieht in § 25a die Zahlung einer Finanzausgleichsumlage lediglich für kreisangehörige Gemeinden vor.

Sätze 2 und 3

Die Höhe der Umlage war unter der verfassungsrechtlichen Maßgabe zu bestimmen, dass die Unterschiede in der Finanzkraft zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen verringert werden, es aber zu keiner Nivellierung oder gar Übernivellierung kommen darf. Hierzu wurden Modellrechnungen durchgeführt. Nach Vornahme der Umverteilung verfügen die abgeschöpften Gemeinden immer noch über mehr Finanzmittel als die durch den Finanzausgleich begünstigten. Sie behalten die Möglichkeit zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben und ggf. zum Abbau von Schulden. Nach herrschender und zuletzt vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Urteil vom 26. Januar 2012 überzeugend begründeter Ansicht ist dabei auf die normierte Steuerkraft und nicht auf die tatsächlich erhobenen Steuern abzustellen. Es kann nicht darauf ankommen, ob eine Kommune ihre finanziellen Spielräume zur Bereitstellung von Leistungen oder zur Verschonung ihrer Bürger von anderswo erhobenen Steuern und Abgaben nutzt. Beides ist gleichermaßen Ausdruck der vorhandenen Finanzkraft.

Die Höhe des Ausgleiches war einerseits so zu bemessen, dass die Finanzsituation der steuerschwachen Gemeinden eine spürbare Verbesserung erfährt. Andererseits durften keine Fehlanreize gesetzt werden. Auch nach Zahlung aller Umlagen muss für die finanzstarken Kommunen ein ausreichender Anreiz bestehen bleiben, auf einen künftigen Erhalt und Ausbau einer günstigen Wirtschaftsstruktur hinzuarbeiten. Genauso dürfen die finanzschwachen Gemeinden nicht verleitet werden, sich auf eine Alimantation durch das Finanzausgleichssystem zu verlassen und keine eigenen Aktivitäten zur Verbesserung der Finanzsituation mehr zu unternehmen.

Durch die Neuverteilung analog Absatz 2 Satz 6 mit der erhöhten Masse ist ein einfaches und gerechtes Verteilungsverfahren gewährleistet. Folge der Verteilung ist es, dass für kreisangehörige Kommunen die Schlüsselzuweisung nicht mehr aus der Summe von Schlüsselzuweisung A und B besteht, sondern dieser Betrag um die in Absatz 3 definierte Schlüsselzuweisung C vermehrt oder vermindert wird.

Eine Nivellierung oder gar Übernivellierung galt es schon aus verfassungsrechtlichen Gründen zu vermeiden. Es war zu beachten, dass durch die Einführung der Vorabauflastung (Abs. 2 Satz 5) gegenüber der alten Regelung bereits eine wesentlich stärkere Angleichung der Finanzkraft erreicht wird. Unter Berücksichtigung dieser Parameter erscheinen die vom Gutachter berechneten Auswirkungen einer Umlage von 25 v. H. als zu hoch. Es kann aber kein punktgenauer Wert als der einzig richtige gefunden werden, vielmehr ist eine relativ breite Spanne rechtlich vertretbar. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob innerhalb dieser zulässigen Bandbreite mehr Wert auf den Erhalt der Anreizstruktur oder auf eine stärkere Angleichung gelegt wird.

Die breite Bemessungsgrundlage führt zu gerechteren Ergebnissen, als dies eine reine Abundanzumlage täte. Bei der gewählten Form der Bemessungsgrundlage gibt es keine „Sprungstelle“ beim Erreichen der Abundanz mehr, sondern der Ausgleich ist viel breiter angelegt. Nach Auskunft des Finanzministeriums Baden-Württemberg war eine von den Kommunen geforderte Schaffung eines gleitenden Übergangs auch dort ein wesentliches Motiv für den Übergang von einer Anknüpfung an die Abundanz zur jetzigen Regelung. Dass ne-

ben der Steuerkraftmesszahl auch die Schlüsselzuweisung in die Bemessungsgrundlage einbezogen wird, wirkt als Sicherheitsvorkehrung gegen eine Nivellierung oder Übernivellierung. Wie die Modellrechnungen zeigen, kann es innerhalb der Rangfolge der Finanzkraft der Kommunen durch die Umlage mit der Bemessungsgrundlage Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung nicht zu Verschiebungen kommen. Es findet zwar eine ziehharmonikaartige Angleichung statt, der Berechnungsmodus stellt aber sicher, dass jede Kommune ihren Platz in der Reihenfolge der Finanzkraft behält. Insoweit bedarf es keines weiteren Ausgleichs.

Dies gilt indessen nur bei der Betrachtung der Finanzbeziehungen zwischen Gemeinde und Land. Die Mittelverwendung der Gemeinden für die Zahlung weiterer Umlagen kann selbstverständlich Verschiebungen in der Reihenfolge ihrer für eigene Aufgaben zur Verfügung stehenden verbleibenden Einnahmen bewirken. Das Gesetz räumt den Kreisen und Verbandsgemeinden bei der Festsetzung der Höhe der Umlagen einen Entscheidungsspielraum ein. Die dadurch bedingten unterschiedlich hohen Umlagesätze wirken sich naturgemäß auf die den Gemeinden verbleibende Finanzausstattung aus. Diese Verschiebungen ließen sich nur vermeiden, wenn der Gesetzgeber eine einheitliche Höhe der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage festlegen würde. Die Umlage gem. Absatz 3 ist nicht kausal für die von Kreisen und Verbandsgemeinden bewirkten Verschiebungen. Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung der Umlage müssen daher durch die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage verursachte Effekte außer Betracht bleiben.

Inwieweit bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden Aufgaben auf die Verbandsgemeindeebene verlagert wurden, ist lokal unterschiedlich und spiegelt sich in der Höhe der jeweiligen Umlage wider. Bei einer wie auch immer gearteten Anrechnung der Verbandsgemeindeumlage auf die Umlage gem. Absatz 3 hätten es die Gemeinden in der Hand, durch Aufgabenverlagerungen auf die Ebene der Verbandsgemeinden die Höhe der Umlage zu beeinflussen. In geringerem Ausmaß gilt das auch für die Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene, etwa durch die Überführung der Trägerschaft von Museen usw. von kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreise. Dies zeigt, dass es systemwidrig wäre, die Zahlung von Umlagen an andere kommunale Ebenen bei der Betrachtung der Finanzkraftreihenfolge im Verhältnis Land – Kommune mit einzubeziehen.

Ein Abzug der Verbandsgemeindeumlage von der Bemessungsgrundlage musste auch schon deshalb unterbleiben, weil nur so eine Gleichbehandlung von Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden erreicht werden konnte.

Wenn systemwidrig andere, der Mittelverwendung zuzuordnende Umlagen als Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit einer Finanzausgleichsumlage herangezogen würden, käme dies eines generellen Verbotes gleich. Dies stünde im Widerspruch zu der allgemein und auch vom Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt anerkannten grundsätzlichen Zulässigkeit einer Finanzausgleichsumlage, die den Verfassungsauftrag des Artikels 88 Abs. 2 umzusetzen hilft.

Sätze 4 und 5

Ein- und Auszahlung nach dem Umlageverfahren und die weiteren Zahlungen des Landes nach diesem Gesetz werden verrechnet. Weitergehende Verrechnungsmöglichkeiten aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen (§ 26 Abs. 4) werden hierdurch nicht berührt. Lediglich einige wenige Kommunen, die besonders steuerstark sind, müssen Einzahlungen in das Ausgleichssystem aus eigenen Mitteln leisten. Da die Auszahlungen nach diesem Gesetz ratenweise zu den Terminen nach Absatz 5 erfolgen, war es systemgerecht, den einzahlenden Kommunen auch die Möglichkeit einer ratenweisen Begleichung zu ermöglichen.

Satz 6

Durch die gesetzlich angeordnete sofortige Vollziehbarkeit der Bescheide wird einer Verzögerung der Zahlungen entgegengewirkt (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Die sehr moderate Verzinsung (§ 24) alleine bewirkt anders als die hohen Verzugszinsen gem. § 288 BGB keinen ausreichenden Anreiz für eine rechtzeitige Zahlung. Auf einen regelmäßigen Zahlungseingang ist das Land jedoch angewiesen, weil es sich bereit erklärt hat, ggf. für die säumigen Kommunen in Vorleistung zu treten und Zahlungsausfälle in der denkbaren Höhe nicht anderweitig kompensieren kann. Insbesondere ist die Möglichkeit des Landes zur Zwischenfinanzierung durch Neuverschuldung infolge der Schuldenbremse und künftig des Fiskalpakts sehr eingeschränkt. Zur Vollziehung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichsbedarf das Land daher zwingend einer zügigen Erstattung der verauslagten Beträge.

Die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung war erforderlich, weil nach Auffassung der Rechtsprechung (jedenfalls einzelner Gerichte) kein Fall von § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (Entfallen der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten) vorliegen dürfte. Das VG Magdeburg (9 B 271/05 MD), bestätigt vom OVG Sachsen-Anhalt (4 M 307/05) mit Beschluss vom 20.03.2006, hat in einem Rechtsstreit über die Aussetzung der Vollziehung eines Bescheides über die damals erhobene Abundanzumlage entschieden, dass der Bescheid nicht sofort vollziehbar sei. Gegenüber der Finanzierungsfunktion überwiege die Ausgleichsfunktion der Umlage. Die Einnahmen aus der Umlage seien im Verhältnis zum Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs so gering, dass der Finanzierungsfunktion nur eine untergeordnete Bedeutung zukomme. Daher liege kein Fall des § 80 Abs. 2 Nr. 1 vor. Auch wenn dieser Argumentation entgegengehalten werden kann, dass bei einem Finanzausgleich Finanzierungs- und Ausgleichsfunktion immer kumulativ und nie alternativ vorliegen, so dass die vom Gericht getroffene Aufspaltung zweifelhaft ist und der Realität nicht gerecht wird, musste dennoch im Gesetz Vorsorge getroffen werden.

Soweit das Land im Falle einer gerichtlich angeordneten Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs einer Kommune gegen einen Festsetzungsbescheid für die Auszahlungen an die anderen Kommunen in Vorleistung gehen sollte, wird es hierfür durch die Verzinsung entschädigt. Diese Regelung findet sich als letzter Satz von § 24.

Ergebnis der Anhörung

Die kritische Sichtweise der kommunalen Spitzenverbände zur Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach § 12 Abs. 3 führte nicht dazu, davon Abstand zu nehmen.

Wie in der Einzelbegründung zum Gesetzestext ausgeführt, legt Art. 88 Abs. 1 der Landesverfassung fest, dass die Kommunen insgesamt über Finanzmittel verfügen müssen, die es ihnen ermöglichen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Die Kommunen haben einen Anspruch auf einen angemessenen Ausgleich der Differenz zwischen den eigenen Einnahmen und dem zur Bestreitung der Ausgaben nötigen Betrag. Gemäß Art. 88 Absatz 2 regelt das Land aufgrund eines Gesetzes einen angemessenen Ausgleich zwischen den Kommunen. Dies geschieht auch dadurch, dass eine Umverteilung zwischen reichen und armen Kommunen im Finanzausgleichsgesetz ausgestaltet wird. Das Land trifft, soweit die Kommunen zwar insgesamt, nicht aber die einzelne Kommune über eine angemessene Finanzausstattung verfügt, zunächst einmal nur eine Verantwortung für die Herbeiführung eines angemessenen Ausgleichs, aber keine Verpflichtung zur Finanzierung aus eigenen Mitteln. Durch Wahrnehmung dieser Verpflichtung kann sich das Land also schon deshalb nicht aus einer Finanzierungsverantwortung zurückziehen, weil eine solche nicht besteht.

Dem Anliegen der Spitzenverbände, dass durch die Kumulierung von Umlagen keine zu starke Abschöpfung der Steuerkraft erfolgen dürfe, trägt die Regelung in vollem Umfang Rechnung.

Wie von den Spitzenverbänden gefordert, wurden sowohl die Einführung einer Abundanzumlage nach sächsischem Vorbild als auch die Regelungen weiterer Bundesländer zur Finanzausgleichsumlage und die dazu ergangene Rechtsprechung der jeweiligen Landesverfassungsgerichte sehr sorgfältig analysiert. Die sächsische Regelung wurde zwar vom Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen mit Urteil vom 29. Januar 2010 gebilligt. Das Gericht setzte sich dabei in seiner Urteilsbegründung auch mit der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt auseinander und kam teilweise zu abweichenden Ergebnissen. Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt unter dem Eindruck der Argumente des sächsischen Urteils seine bisherige Rechtsprechung revidiert. Schon aus diesem Grunde verbietet sich eine Anlehnung an die sächsische Regelung. Zudem bleibt es bei der Einschätzung, dass die allgemeine Finanzausgleichsumlage durch Vermeidung einer „Sprungstelle“ beim Erreichen der Abundanz und Schaffung eines gleitenden Übergangs eine gerechtere Lösung als eine reine Abundanzumlage bietet.

In ihrer Stellungnahme treten die kommunalen Spitzenverbände dem Vorziehen der Einführung der Finanzausgleichsumlage auf das Jahr 2013 nicht grundsätzlich entgegen. Wegen der Einzelheiten der Stellungnahme zur Berücksichtigung der Übergangsregelung wird auf § 29 verwiesen.

Die Berechnungen, die inzwischen durch die Aktualisierung weiterer Teile der Datengrundlagen mit wesentlich größerer Genauigkeit als bei den ersten Planungen vorliegenden zeigen, dass auch bei einer Einführung der Umlage im Jahr 2013 keine Überforderung der Kommunen drohen dürfte, für die die Schlüsselzuweisung C negativ ist.

Absatz 4

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat im Urteil vom 13.6.2006 (LVG 21/05, TZ 92) ausgeführt, dass der Gesetzgeber die Verfassungskonformität dadurch sicherstellen könne, dass es „nach Modellrechnungen niemals zu einem verfassungswidrigen Eingriff in die Kommunalfinanzen oder zu einer verbotenen Nivellierung kommen kann“. Anderenfalls müsse eine Härtefallregelung geschaffen werden.

Beiden Vorgaben des Verfassungsgerichts wird Rechnung getragen, so dass ein Verzicht auf eine Härtefallregelung grundsätzlich vertretbar wäre.

Bezüglich des Problems Nivellierung wird auf die Ausführungen zu Absatz 3 verwiesen. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts muss des Weiteren gewährleistet sein, dass keine Kommune durch die Durchführung des Umlageverfahrens ihre Mindestfinanzausstattung verlieren darf. Dies ist durch die gewählte Bemessungsgrundlage und die moderate Höhe der Umlage grundsätzlich ebenso gewährleistet wie die Vermeidung einer Nivellierung oder gar Übernivellierung.

Für seltene Einzelfälle wurde dennoch eine Korrekturmöglichkeit vorgesehen, auch wenn dies aus den genannten Gründen verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten gewesen wäre. Maßgeblich waren hierfür die Erfahrungen mit Anträgen auf Zahlungen aus dem Ausgleichsstock einschließlich der Gewährung von Liquiditätshilfen.

Durch langjährige Verwaltungspraxis und eine durch Rechtsprechung und Literatur vorgenommene weitere Klärung sind die Voraussetzungen für Zahlungen aus dem Ausgleichs-

stock (§ 17) hinreichend scharf umrissen. Die an § 17 anknüpfende Regelung wird somit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot gerecht.

Eine Entlastung gem. Absatz 4 setzt voraus, dass das Umlageverfahren für die außergewöhnliche Belastung oder Notlage im Haushalt der Gemeinde kausal ist („wegen des Umlageverfahrens nach Absatz 3“). Dies ist von vornherein nur für die Nettozahler unter den Gemeinden möglich, die durch das Umlageverfahren per saldo Finanzmittel verlieren. Das Kausalitätserfordernis führt auch dazu, dass die Entlastung nicht höher sein kann als die potentielle Belastung durch die Umlage gem. Absatz 3, also die nach Verrechnung verbleibende Differenz zwischen Aus- und Einzahlung nach dieser Vorschrift.

Die Anknüpfung an die Voraussetzungen der Gewährung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock führt dazu, dass die hierzu entwickelten Kriterien übertragbar sind. Ist etwa die Finanznot einer Gemeinde auf mangelnde Sparsamkeit oder unterdurchschnittliche Hebesätze zurückzuführen, erhält sie ebenso wenig Mittel aus dem Ausgleichsstock wie eine Entlastung nach Absatz 4.

Eine Ausnahmesituation, die zur Anwendung der Befreiung von der Zahlung führen könnte, ist wegen der rückschauenden Betrachtung bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisung im ersten Jahr der Durchführung des Umlageverfahrens möglich. Hier hatten die Kommunen nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen.

Beim plötzlichen Ausfall eines großen Steuerzahlers (z. B. aus der Solarindustrie) kann einer Kommune eine unverschuldete Unterfinanzierung drohen, wenn sie wegen Unabsehbarkeit dieses Ereignisses keine Rücklagen bilden konnte. Auch dies ist ein potentieller Anwendungsfall von Absatz 4.

Satz 1 geht von der Situation aus, dass der Anspruch auf Befreiung von der Umlage schon rechtzeitig vor Ergehen der Bescheide gestellt wird und bereits zu diesem Zeitpunkt ausreichende Erkenntnisse über Tatsachen vorliegen, die eine positive Bescheidung des Antrags ermöglichen. Dies dürfte in der Praxis eher selten sein. Der Regelfall wird daher das Verfahren nach Satz 2 sein.

Aus organisatorischen Gründen wird darauf verzichtet, alle bereits ergangenen Bescheide zu ändern, wenn sich aufgrund der einer Kommune zu gewährenden Befreiung die zur Verfügung stehende Verteilungsmasse ändert. Ohne die Bereitschaft des Landes, in Vorleistung zu treten, müssten alle Festsetzungsbescheide unter dem Vorbehalt ergehen, dass alle vorgesehenen Einzahlungen auch tatsächlich geleistet werden. Befreiungen einzelner Gemeinden von der Einzahlung in das Umlageverfahren hätten zur Folge, dass alle Bescheide – ggf. sogar mehrfach – geändert werden müssten. Die Überzahlungen müssten zurückgefordert werden.

Dennoch musste der Charakter eines Umlageverfahrens zwischen den kreisangehörigen Kommunen gewahrt werden. Das Land tritt daher nur vorübergehend in Vorleistung und erhält die ausgelegten Beträge bei der nächsten Durchführung des Verfahrens erstattet.

Beispiel: Die Kommune A erhält für das Jahr 2014 einen Bescheid, in dem sie zu einer die Auszahlung um 100.000 Euro übersteigenden Umlage herangezogen wird. Dies basiert auf den bislang hohen Gewerbesteuerereinnahmen von einem einzelnen Betrieb, der jedoch Ende 2013 in die Insolvenz gegangen ist. Mitte 2014 wird entschieden, dass der Kommune die Befreiung nach Absatz 3 zu gewähren ist. Zu diesem Zeitpunkt sind jedoch die Bescheide für 2014 längst an alle Kommunen ergangen. Die Bescheide werden nicht mehr geändert, sondern das Land tritt für 2014 in Vorleistung. Im Jahr 2015 erhält es jedoch aus der nach Absatz 3 Satz 1 erhobenen Umlage den Betrag von 100.000 Euro erstattet.

Absatz 5

Die Auszahlung erfolgt in sechs Raten jeweils zum 10. der Monate Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember eines jeden Jahres, um einerseits einen gleichmäßigen Geldfluss und andererseits eine effektive verwaltungsmäßige Abwicklung zu gewährleisten.

Zu § 13 Bedarfsmesszahl

Absatz 1

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs der einzelnen Kommune dient die Bedarfsmesszahl als normierte Größe. Sie ist das Produkt aus dem Gesamtansatz, der an die Einwohnerzahl anknüpft, und dem Grundbetrag.

Absatz 2

Ausgangspunkt der Bemessung ist die Einwohnerzahl. In den meisten Ländern wird darüber hinaus nicht jeder Einwohner mit dem Berechnungsfaktor „1“ angesetzt. Vielmehr berücksichtigen die meisten Länder den Faktor „Einwohner“ umso mehr, je größer die Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft ist. Dieses Prinzip der veredelten Einwohnerzahl unterstellt, dass der verhältnismäßige Verwaltungsaufwand mit der Größe der Bevölkerungszahl wächst. Für die drei kommunalen Gruppen sind dabei aber spezifische Unterscheidungen zu treffen, so dass in der Folge der Gesamtansatz für die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise unterschiedlich definiert wird.

Nummer 1 regelt den Gesamtansatz der kreisfreien Städte. Darin wird an der bisherigen Gewichtung der Einwohnerzahl sowohl im Allgemeinen als auch der Größe nach als Hauptansatz festgehalten (S. 144 ff (157,158) des Gutachtens zum kFa LSA). Die Regressionsanalyse des Gutachtens weist höhere Zuschüsse für den Anteil der unter 6-jährigen an der Einwohnerzahl aus. Nach dem im Gutachten verwendeten Datenmaterial handelt es sich dabei um Kinder bis 6 Jahre. Der Mehrbedarf liegt bei den kreisfreien Städten beim 2,8-fachen. Deshalb wird die Anzahl der Kinder bis 6 Jahre an der ungewichteten Einwohnerzahl mit dem Faktor 2,8 als Nebenansatz vervielfältigt und mit dem Hauptansatz addiert.

Nummer 2 trifft die Regelung zum Gesamtansatz der kreisangehörigen Gemeinden.

Die Hauptansatzstaffel beinhaltet die künstliche Veredelung der Einwohnerzahlen als Bezugspunkt jeglichen kommunalen Handelns. Denn die Einwohnerzahl repräsentiert in großem Maße die verschiedensten Bedarfe einer Gemeinde. Der Einwohner einer Kommune ist letztlich Bedarfsverursacher oder Leistungsnutzer der kommunalen Leistungen und kann insofern auch als Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit gelten. Daher beinhalten die Hauptansatzstaffeln die für die jeweilige Gemeindegröße in Ansatz zu bringenden Gewichtungsfaktoren, aus denen sich die (den Finanzbedarf repräsentierenden) Einwohnerzahlen ergeben. Auf der Basis des Brecht'schen Gesetzes sowie zahlreicher empirischer Untersuchungen wird argumentiert, dass der Pro-Kopf-Finanzbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Gemeindegröße wächst. Deshalb wird die Einwohnerzahl durch Anwendung einer (zumeist degressiv) anwachsenden Gewichtungsskala – der Hauptansatzstaffel- „veredelt“. Diese wird zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich herangezogen. Begründet wird die Hauptansatzstaffel heute mit steigenden Kosten der Leistungserstellung sowie mit dem besonderen Bedarf zentraler Orte. (so, aber kritisch Prof. Dr. Thomas Lenk, Gutachten 2007 zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte im sächsischen kommunalen Finanzausgleich; Wolfgang Scherf, Sachgerechter Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen S. 15 ff m. w. N. u. a.

auch Junkernheinrich,) Die Einwohnerveredelung wird zwar in der Literatur häufig sehr kritisch betrachtet, gleichwohl stellt sie einen zentralen Bestandteil der Bedarfsermittlung in den meisten Bundesländern dar. Lediglich Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verzichten auf eine sog. Hauptansatzstaffel oder Einwohnerveredelung und wenden stattdessen andere Instrumente, so die Abgeltung übergemeindlicher Aufgaben bei zentralen Orten, an. Aber auch mit Hauptansatzstaffeln ausgestattete Finanzausgleichssysteme enthalten Elemente im Sinne des Zentralitätsgedankens, welche ergänzend zur Einwohnerveredelung Anwendung finden. So auch in Sachsen-Anhalt.

Die Abschaffung der Hauptansatzstaffel in Sachsen-Anhalt, wie im Gutachten zum kFa LSA empfohlen, hätte eine starke Verschiebung der allgemeinen Zuweisungen im kreisangehörigen Raum zugunsten der kleineren Gemeinden also auch der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden zur Folge, obgleich diese entgegen der Einheitsgemeinden weniger Aufgaben zu verantworten haben. Durch den Wegfall würden insbesondere die Gemeinden und Städte teilweise starke Verluste erfahren, die mehr als 20.000 Einwohner aufweisen. Gerade diese haben in Sachsen-Anhalt zumeist jedoch besondere Funktionen und damit auch erhöhte Kosten der Aufgabenwahrnehmung, so dass sich dies neben dem Zuschlag für Mittelzentren auch in der Hauptansatzstaffel niederschlägt. Zudem ist es möglich, dass die Zentralörtlichkeit durch die Einwohnerveredelung nur unzureichend abgebildet wird, so wenn eine relativ kleine Gemeinde eine herausgehobene zentralörtliche Ausstrahlung aufweist. Den raumordnerischen Gesichtspunkten wird daher in Sachsen-Anhalt auch weiterhin sowohl über die Hauptansatzstaffel als auch über den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren Rechnung getragen. Über die Hauptansatzstaffel wird somit die mit zunehmender Einwohnerzahl wachsende Ausgabenlast je Einwohner aufgrund breiteren Aufgabenspektrums größerer Gemeinden berücksichtigt. Deshalb wird an der Hauptansatzstaffel festgehalten,

Da die Entwicklung der Einwohnerzahlen regional sehr unterschiedlich verläuft, wird künftig über die Regelung des § 25 Absatz 1 Satz 3 eine demografische Komponente in das FAG aufgenommen. Anstelle der aktuellen Einwohnerzahl findet die höchste Einwohnerzahl der letzten 5 Jahre Anwendung (S. 154, 156, 158 des Gutachtens zum kFa LSA). Für das Jahr 2013 werden die Einwohnerzahlen von 2007 bis 2011 herangezogen. Bezogen auf die letzte bekannte Einwohnerzahl vom 31. Dezember 2010 wäre in 209 Fällen die höchste Einwohnerzahl die des Jahres 2007. In neun Fällen käme die Einwohnerzahl des Jahres 2008 zum Tragen und jeweils in einem Fall die des Jahres 2009 und 2010. In Umsetzung des Gesetzes können Verschiebungen auftreten, gleichwohl dürfte überwiegend die Einwohnerzahl von 2007 zur Anwendung kommen.

Zum Ausgleich zentralörtlicher Belastungen wird die maßgebende Einwohnerzahl in Form eines Zentralitätsansatzes erhöht. Für Gemeinden mit der Funktion eines Mittelzentrums beträgt die Erhöhung 20 v. H.

Auch im kreisangehörigen Raum weist die Regressionsanalyse des Gutachtens höhere Zuschüsse für den Anteil der unter 6-jährigen an der Einwohnerzahl aus. Er liegt bei den kreisangehörigen Gemeinden beim 6,7-fachen. Deshalb wird die Anzahl der Kinder bis 6 Jahre an der Einwohnerzahl vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres mit dem Faktor 6,7 als Nebenansatz U6 vervielfältigt (S. 154 ff des Gutachtens zum kFa LSA). Die Summe der Ansätze bildet den Gesamtansatz.

Nummer 3 bestimmt den Gesamtansatz der Landkreise. Dieser besteht weiterhin aus dem durch den Dünnbesiedelungszuschlag veränderten Hauptansatz. Damit wird an der bewährten Regelung festgehalten. Denn im Gutachten zum kFa LSA wird der kreisangehörige Raum als Ganzes, mithin um die Gemeinden konsolidiert betrachtet und für diese Gesamtheit eine Mehrbelastung durch Fläche ausgeschlossen. Gleichermaßen wird im Gutachten eingeräumt, dass mögliche Mehrbelastungen durch eine besonders dünne Besiedlung auf der Kreisebene anfallen könnten (S. 151 des Gutachtens zum kFa LSA). Dem folgend erscheint die Beibehaltung des Dünnbesiedelungszuschlages weiterhin gerechtfertigt.

Ergebnis der Anhörung:

Entgegen der kritischen Betrachtung der kommunalen Spitzenverbände im Hinblick auf das Transparenzgebot des kommunalen Finanzausgleichs, wurde an der Regelung festgehalten. Für die geforderte Plausibilisierung besteht keine Veranlassung. Der sog. U6 Faktor beruht auf Mehrausgaben für die Kinderbetreuung in Kindertagesstätten. Ausweislich der im Gutachten zum kFA LSA dargestellten Regressionsanalyse für die Zuschussbedarfe der Rechnungen 2010 der kreisangehörigen Einheits- und Verbandsgemeinden ergaben sich signifikante Bedarfe für Kinder bis zu 6 Jahren, die anzuerkennen sind. Das Gutachten beinhaltet im Weiteren die Berechnungsmethode des anzuwendenden Faktors für Gemeinden und kreisfreie Städte (6,7 und 2,8), welche keinen Anlass zu Zweifeln gebietet.

Die von den kommunalen Spitzenverbänden reklamierten Mehrbedarfe für ältere Menschen, die vorwiegend in größeren Städten leben, lassen sich hingegen nicht belegen. Die Regressionsanalyse im Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich weist solche gerade nicht aus. Eine Mehrbelastung ist hiernach nur im Einzelplan 5 festzustellen, welche durch die Entlastung im Einzelplan 4 aufgefangen wird. Dem folgend kann eine signifikante Mehrbelastung nicht festgestellt werden.

Zudem lassen die Spitzenverbände außer Acht, dass den Mittelzentren mit dem Finanzausgleichsgesetz für ihre Aufgaben zudem gem. § 13 Abs. 2 Nr. 2 FAG noch ein Zuschlag für die Funktion des Mittelzentrums (Zentralitätszuschlag) gewährt wird.

Die Ausführungen bei Unterbringung von Kindern unter 6 Jahren in außerhalb der Gemeinde befindlichen Kindertagesstätten, vermag den Mehrbedarf ebenfalls nicht in Frage zu stellen. Wie die kommunalen Spitzenverbände hierzu selbst ausführen, hat die Gemeinde gem. § 11 Abs. 5 KiFöG der aufnehmenden Gemeinde die Kosten der Betreuung zu erstatten. Hinsichtlich der Behauptung, dass diese geringer als der ermittelte Bedarf nebst Zuschlag ausfallen, wurde seitens der kommunalen Spitzenverbände keine Berechnung vorgelegt.

Infolge der Aufnahme der Besonderen Ergänzungszuweisung für die Unterhaltung der Kreisstraßen neben der Besonderen Ergänzungszuweisung für die Schülerbeförderung ist der Dünnbesiedelungszuschlag auch nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände entbehrlich. Insoweit wurde dieser gestrichen.

Absatz 3

Der Grundbetrag ist der Wert, der mathematisch erforderlich ist, damit die zur Verfügung stehende Finanzmasse aufgeteilt werden kann.

§ 14 Steuerkraftmesszahl für Gemeinden

Absatz 1

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erfolgt für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden jeweils gesondert. Dies ist erforderlich, da sich für jede kommunale Gruppe unterschiedlich hohe gewogene Durchschnittshebesätze für die jeweiligen Steuerarten ergeben. Die Berechnungsmethode für die Steuerkraftzahlen und damit letztlich für die Steuerkraftmesszahlen ist aber in beiden Fällen gleich.

Absatz 2

Die Steuerkraftmesszahl ist die Summe der Steuerkraftzahlen der Realsteuern und der Gemeindeanteile an Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Die Berechnung der Steuerkraftzahlen ist im Absatz 3 beschrieben.

Absatz 3

Nummer 1

Die Berechnung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und B sind gegenüber den früheren Finanzausgleichsgesetzen unverändert. Das jeweilige Ist-Aufkommen des vorvergangenen Jahres wird durch den jeweiligen Hebesatz geteilt. Damit erhält man den Ausgangsbetrag (100 v. H.), der dann mit dem gewogenen Durchschnittshebesatz der jeweiligen Steuerart multipliziert wird.

Nummer 2

Die Berechnungen der Steuerkraftzahl für die Gewerbesteuer wird mit diesem Gesetzentwurf gegenüber der Regelung der Finanzausgleichsgesetze 2010/2011 und 2012 vereinfacht. Zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer wird künftig nur noch das vorvergangene Jahr herangezogen, anstelle einer Durchschnittsbildung aus einem Dreijahreszeitraum (S. 158 ff. des Gutachtens zum kFa LSA). Damit wird die Steuerkraftberechnung und in Folge auch die Bemessung der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreisumlagen aktueller.

Das Nettoverfahren wird in modifizierter Form beibehalten. Bei dem bisherigen Verfahren wurde die Gewerbesteuerumlage vom Ausgangsbetrag abgezogen und beeinflusste somit das Ergebnis der Steuerkraftnormierung, weil auch die Gewerbesteuerumlage mit dem gewogenen Durchschnittshebesatz multipliziert wurde. Künftig wird die Gewerbesteuerumlage erst nach der Normierung der Steuerkraft abgezogen; sie bleibt damit als feste Größe unverändert (S. 159 des Gutachtens zum kFa LSA).

Nummer 3

Die Steuerkraftzahlen der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer entsprechen dem jeweiligen Ist-Aufkommen.

Absatz 4

Im Rahmen freiwilliger gemeindlicher Zusammenschlüsse ist es den beteiligten Gemeinden erlaubt, für einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren die Fortgeltung der bisherigen Realsteuerhebesätze zu vereinbaren. Um für neu gebildete (Einheits-)Gemeinden eine Steuerkraftzahl errechnen zu können, ist es erforderlich, zunächst das Steueraufkommen nach Steuerarten getrennt für die jeweils zugehörigen Ortsteile zu erfassen. Anschließend sind für jeden Ortsteil wiederum getrennt nach Steuerarten die Ausgangsbeträge zu ermitteln. Durch Addition der Ausgangsbeträge der jeweils zugehörigen Ortsteile ergibt sich für jede Steuerart ein Ausgangsbetrag für die neu gebildete (Einheits-)Gemeinde, der die fortgeltenden Realsteuerhebesätze wie vereinbart beachtet.

Absatz 5

Diese Vorschrift trägt der Tatsache Rechnung, dass über die gemeinsame Nutzung von Gewerbegebieten und die Aufteilung der daraus erzielten Gewerbesteuererinnahmen kommunale Vereinbarungen bestehen. In diesem Fall kann auf gemeinsamen Antrag die Steuerkraft

unter Berücksichtigung des vertraglich vereinbarten Aufteilungsverhältnisses (anteilig) berechnet werden.

Ergebnis der Anhörung

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände auf gesetzlich festgelegte fiktive Hebesätze umzustellen, da dies den Vorteil habe, dass neben dem Transparenzgebot auch die Konsolidierungsbemühungen der einzelnen Kommunen unterstützt werden würden und jede Kommune, die bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze unter dem gesetzlich festgelegten fiktiven Wert bliebe, wüsste, dass dies konkret bei ihr zu Mindereinnahmen beim kommunalen Finanzausgleich führt, wurde nicht gefolgt.

Die konkrete Angabe fiktiver Hebsätze hat nur scheinbar den Vorteil, die eigene Steuerkraft jeder Steuerart sofort errechnen zu können. In der Praxis vermag dies jedoch nicht zu helfen, da es der einzelnen Kommune nicht ermöglicht, ihre Schlüsselzuweisungen zu berechnen.

Die gewogenen Durchschnittshebesätze liegen ab Mitte August über den Realsteuervergleich (aus der Kassenstatistik) vor. Selbst wenn es danach noch zu Korrekturmeldungen bei den Steuereinnahmen kommen sollte, ist nicht mit größeren Auswirkungen auf die gewogenen Durchschnittshebesätze zu rechnen. Dabei spielt es auch nur eine untergeordnete Rolle, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze aus dem Realsteuervergleich ohne Kommastellen vorliegen. Für die Haushaltsplanung wird in der Regel die vom Statistischen Landesamt herausgegebene Modellrechnung der Finanzausgleichsleistungen (sog. Orientierungsdaten) verwendet, die auf den Ergebnissen des Realsteuervergleichs basiert.

Auch das Argument, dass bei fiktiven Hebesätzen deutlicher würde, in welcher Richtung die Festsetzung der eigenen Hebesätze die Finanzausgleichsleistungen beeinflusst, überzeugt nicht, denn dies ist den Festsetzungen der Finanzausgleichsleistungen des lfd. Jahres entnehmbar. Aus der Berechnung der Steuerkraft gehen die gewogenen Durchschnittshebesätze hervor.

Zudem hat die Regelung gegenüber der Angabe fiktiver Hebsätze den Vorteil, dass sie eine fließende Anpassung an die Entwicklung im Land zulässt, ohne dass in regelmäßigen Abständen das Gesetz diesbezüglich zu ändern ist.

Zu § 15 Umlagekraftmesszahl für Landkreise

Die Umlagekraftmesszahl der Landkreise beträgt 40 v. H. der Umlagegrundlagen. Dies entspricht in etwa dem Landesdurchschnitt der Umlagesätze (S. 171 des Gutachtens zum kFa LSA). Damit steigt die Umlagekraftmesszahl gegenüber dem Vorjahr um 5 Prozentpunkte an. Die Berechnungsbasis der Umlagekraft bilden unverändert die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden sowie deren Schlüsselzuweisungen im laufenden Jahr. Für das Jahr 2013 ist die Übergangsregelung des § 29 Absatz 1 zu beachten.

Ergebnis der Anhörung

Die Anhebung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise auf 40 v. H. wird von den kommunalen Spitzenverbänden mitgetragen.

Zu § 16 Investitionspauschale

Absatz 1

Den Kommunen sollen auch künftig investive Schlüsselzuweisungen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Sie sind – nach wie vor – vorrangig zur Finanzierung des Eigenanteils bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln zu verwenden und dem Vermögenshaushalt zuzuführen. Im Hinblick auf die Höhe führt das Gutachten zum kFA LSA allerdings aus, dass eine ursprünglich angedachte deutliche Reduzierung der investiven Landeszuweisungen analog der degressiv gestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungen – teilungsbedingte Lasten - zu einem Investitionsrückgang der Kommunen führen würde. (S. 56 des Gutachtens zum kFa LSA). Der Gutachter schlägt einen gleichbleibenden Betrag ab dem Jahr 2013 von jährlich rd. 125 Mio. vor, denn nur so lassen sich für steuerschwache Kommunen die Mittel zur Kofinanzierung aufbringen, um an Investitionszuweisungen des Landes überhaupt nach partizipieren zu können (S. 98 des Gutachtens). Dem Rechnung tragend, wird die Investitionspauschale nicht auf 78 Mio. Euro abgeschmolzen, sondern weiterhin in einer angemessenen Höhe von 125 Mio. Euro für das Jahr 2013 und 2014 weitergeführt.

Ergebnis der Anhörung

Der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände, dass infolge des nach wie vor im kommunalen Bereich bestehenden erheblichen Investitionsbedarf der Betrag von 125 Mio. Euro/Jahr nicht ausreichend, sondern vielmehr eine Mindesthöhe von 150 Mio. Euro/Jahr notwendig sei, wurde nicht gefolgt.

Ausweislich des zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes in Auftrag gegebenen Gutachtens müssen die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt auch weiterhin in der Lage sein, notwendige Investitionen zu tätigen. Um dies zu gewährleisten, wurde von den ursprünglich angedachten Kürzungen der Investitionspauschale im Zuge des Rückganges der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Abstand genommen und die Höhe bei 125 Mio. Euro, die auch bis 2020 verstetigt werden soll, belassen. Insoweit ist gewährleistet, dass auch weiterhin notwendige Investitionen durchgeführt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben den Mitteln der Investitionspauschale erhebliche Fördermittel seitens des Landes gewährt werden.

Absatz 2

Von der Investitionspauschale werden nach § 16 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes für das Jahr 2012 und der vorangegangenen Finanzausgleichsgesetze jährlich 10 Mio. Euro vorab entnommen und finanzschwachen Kommunen zur Erbringung des Eigenanteils für nach § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102) geförderte Straßenbauprojekte zur Verfügung gestellt. Für diesen Zweck nicht verbrauchte Mittel fließen im Folgejahr in die investiven Zuweisungen zurück.

Da das Entflechtungsgesetz eine höhere Förderquote zulässt als das frühere Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Vorgängerregelung, ist in den letzten Jahren das bereitgestellte Volumen nicht mehr in vollem Umfang in Anspruch genommen worden. Deshalb kann die Vorabentnahme zur Bereitstellung von Mitteln für finanzschwache Kommunen auf 5 Mio. Euro reduziert werden. Die nicht verbrauchten Mittel der Vorjahre – insbesondere des Jahres 2012 - fließen der Investitionspauschale des jeweiligen Folgejahres wieder zu und werden auf diese Art und Weise auf alle Kommunen verteilt.

Ergebnis der Anhörung

Dem Vorbringen der kommunalen Spitzenverbände, den Vorwegabzug bei 10 Mio. Euro zu belassen, weil dieser sich bewährt habe, wurde nicht gefolgt.

Die Begründung der kommunalen Spitzenverbände zur Beibehaltung der Vorwegentnahme in Höhe von 10. Mio. Euro überzeugt nicht. Denn wie bereits in der Einzelbegründung dargelegt, lässt das Entflechtungsgesetz zum Einen eine höhere Förderquote zu, zum Anderen wurde das in den letzten Jahren bereitgestellte Volumen nicht mehr im vollen Umfang in Anspruch genommen. Zudem ist die Vorwegentnahme auch systematisch nicht überzeugend. Vielmehr steht diese im Widerspruch zur Intention der Investitionspauschale, wonach es den Kommunen gerade im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung überlassen bleiben soll, Prioritäten für die Verwendung zu setzen. Daher verbleibt es bei einer Kürzung um 5 Mio. Euro.

Absatz 3

Die Verteilung der Mittel auf die kreisfreien Städte (25 v. H.), die kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich der Verbandsgemeinden) in Höhe von 55 v. H. und die Landkreise (20 v. H.) bleibt gegenüber der Vorgängerregelungen unverändert (Satz 1). Die Verteilung der Mittel erfolgt bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden wie bereits im Jahre 2012 zu 75 v. H. nach der Einwohnerzahl und zu 25 v. H. nach der Fläche. Dem Gutachten zum kFa LSA wird insoweit hinsichtlich der Verteilung an die kreisfreien Städte nur nach Einwohnern nicht gefolgt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch die kreisfreien Städte, hier insbesondere die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau, eine nicht unerhebliche Fläche aufweisen. Mit der Verteilung nach Einwohnern und Fläche wird der Planbarkeit von zukünftigen Investitionen weiterhin Rechnung getragen. Insoweit wird die Rückkehr zur ebenfalls möglichen Verteilung nach Steuerkraft nicht erwogen.

Zur Vermeidung von möglichen Sprungstellen wird die Investitionspauschale zudem zukünftig auch an die sog. abundanten Kommunen geleistet. Diese waren wegen ihrer finanziellen Stärke bisher bei der Verteilung der Investitionspauschale ausgeklammert, da sie aufgrund eigener Steuereinnahmen Investitionsausgaben im ausreichenden Maße selbst erwirtschaften konnten. Mit der Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage, bei der die abundanten Gemeinden einen Teil ihrer Steuermehreinnahmen zum interkommunalen Ausgleich abzugeben haben, erscheint es jedoch sachgerecht, sie an der Investitionspauschale zukünftig wieder teilhaben zu lassen.

Absatz 4

§ 2 Abs 1 VerbGemG LSA listet die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf, die die Verbandsgemeinde anstelle ihrer Mitgliedsgemeinden zu erfüllen hat. Das Modell der Verbandsgemeinde wurde im Rahmen der Gemeindegebietsreform (2006-2011) für das Land Sachsen-Anhalt neu eingeführt. Es bildeten sich 18 Verbandsgemeinden, davon 17 mit Wirkung zum 01. Januar 2010. Um die Gebietsstrukturen „Einheitsgemeinde“ einerseits und „Verbandsgemeinde“ andererseits nicht unterschiedlich zu behandeln, bedarf es einer Regelung eines Anspruches der Verbandsgemeinde am Aufkommen der Investitionspauschale.

Mangels eines vorliegenden aussagekräftigen Ausgabeverhaltens der Organisationsstruktur Verbandsgemeinde kann ein eigener Anspruch der Verbandsgemeinde auf einen (An-)Teil der allgemeinen Zuweisungen und in der Folge an der Investitionspauschale, noch nicht errechnet werden. Damit verbleibt es – für die Jahre 2013 und 2014 – bei der verbandsinternen Regelung über die Verbandsgemeindeumlage. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass

das Eigentum trotz Aufgabenübergang auf die Verbandsgemeinde weiterhin überwiegend auf Gemeindeebene verblieben ist. Dem Vorschlag des Gutachters, bereits einen größeren Teil der Investitionspauschale, welcher ohne nähere Ausführungen im Gutachten mit z. B. 60 v. H. beziffert wurde (S. 193 des Gutachtens zum kFa), unmittelbar der Verbandsgemeinde zukommen zu lassen, wird insoweit für die Jahre 2013 und 2014 noch nicht gefolgt. Für die kommenden Jahre wird aufgrund dann vorliegender Daten eine anderweitige Verteilung der Investitionspauschale zwischen Mitgliedsgemeinden und Verbandsgemeinde neu geprüft.

Zu § 17 Ausgleichsstock

Absatz 1

Der Ausgleichsstock dient der Milderung oder dem Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen in den Haushalten der Kommunen (Satz 1). Daneben dient er der Vermeidung (Abmilderung) besonderer Härten, die bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes entstehen können (Satz 3). Dabei resultieren die Haushaltsprobleme der Kommunen regelmäßig aus unterschiedlichsten Ursachen, die sowohl durch Einbrüche beim Steueraufkommen – hier in erster Linie von Gewerbesteuer – als auch im Rückgang von Zuweisungen des Landes zu finden sind, aber auch aus der fehlenden Konsolidierungsbereitschaft einiger Kommunen herrühren. Zudem werden die Mittel des Ausgleichsstocks gemäß § 18 Absatz 1 Satz 2 zur Finanzierung der kommunalen Konsolidierungsprogramme verwendet.

Sätze 1 und 2

Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 1 (in Verbindung mit dem Runderlass des MF vom 3. Mai 2011, AZ: 27.10611, MBl. LSA S. 235 ff., zur Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock) können – im Einzelfall und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel vorrangig leistungsschwachen Kommunen – Leistungen zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten und Notlagen gewährt werden. Hierbei lässt sich die Notwendigkeit und Höhe einer Zuweisung nur anhand der Betrachtung der Gesamtsituation des kommunalen Haushaltes beurteilen. Als Notlage gilt insbesondere der Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten einer Kommune zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen. Voraussetzung ist, dass die verfügbaren Einnahmequellen ausgeschöpft sind und alle Möglichkeiten zur Ausgabebeschränkung genutzt wurden.

Zum Ausgleich eines in der Jahresrechnung ausgewiesenen und durch das Rechnungsprüfungsamt bestätigten Fehlbetrages im Sinne des § 46 Nr. 7 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 22. Oktober 1991 (GVBl. LSA S. 378), in der jeweils geltenden Fassung, kann dann eine Bedarfszuweisung in angemessener Höhe gewährt werden. Dafür muss die Entstehung des Fehlbetrages trotz wirtschaftlicher Haushaltsführung und Nutzung aller Einsparmöglichkeiten unvermeidlich und dessen Abdeckung entgegen § 23 GemHVO in den zwei darauffolgenden Jahren aus eigener Kraft nicht möglich gewesen sein. Das Verhältnis von Fehlbetrag und Zuweisung (Deckungsquote) wird nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel den Bedürfnissen des Einzelfalles abgepasst.

Soweit es die Kassenlage der Antragstellenden notwendig macht, kann in begründeten Fällen ein angemessener Abschlag auf eine zu erwartende Bedarfszuweisung (sog. Liquiditätshilfe) bewilligt werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nach Ausschöpfung des festgesetzten Kassenkreditrahmens sowie aller weiterer Möglichkeiten zur Kassenbestandsverstärkung die Antragstellenden nicht in der Lage sind, rechtlich unabweisbare Zahlungen zu leisten. Liquiditätshilfen sind grundsätzlich rückzahlbar, können jedoch als Abschlag bei der Bewilligung einer Bedarfszuweisung auf den Auszahlungsbetrag angerechnet werden.

Die Bewilligung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock soll dazu dienen die Leistungsfähigkeit der Kommunen wiederherzustellen, diese zum eigenständigen Wirtschaften zu befähigen und so die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu sichern.

Absatz 2

Leistungen aus dem Ausgleichsstock können (nur) auf Antrag gewährt werden. Das Verfahren zur Antragstellung regelt Ziffer 3 des RdErl. des MF vom 3. Mai 2011 (a. a. O.). Satz 2 stellt unmittelbar den Zusammenhang zwischen der Entstehung der Jahresfehlbeträge und der Haushaltswirtschaft der Kommune her. Kann der Haushaltsausgleich entgegen den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen nicht erreicht werden, ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept mit dem Ziel aufzustellen, die dauernde Leistungsfähigkeit wieder zu erlangen (vgl. § 92 Abs. 3 GO LSA); nur dadurch wird es gelingen, die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu sichern (§ 90 Abs. 1 GO LSA). Dieses Haushaltskonsolidierungskonzept ist dem Antrag beizufügen.

Absatz 3

Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock werden auf Antrag grundsätzlich als nichtrückzahlbare Zuweisungen gewährt. Satz 1 schränkt die Leistungsfähigkeit des Ausgleichsstockes in zweifacher Hinsicht ein: Zum einen besteht kein Rechtsanspruch auf die Bewilligung dieser Zuweisungen und zum anderen können im Einzelfall Hilfen nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bewilligt werden. Als Sonderform des Finanzausgleichs zwingt die Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Anwendung restriktiver Maßstäbe, da es den verfassungsrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufen würde, wenn ausgabefreudige Kommunen auf diesem Wege bevorzugt würden. Mit dem Ziel, eine erneute (bzw. ständige) Inanspruchnahme des Ausgleichsstockes zu vermeiden, kann die Bewilligung von Leistungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden.

Ergebnis der Anhörung

Es gibt keine Veranlassung, die für den Ausgleichsstock vorgesehene Mittel stattdessen den Kommunen für die laufenden Aufgaben zur Verfügung zu stellen, wie dies von den Spitzenverbänden offenbar angestrebt wird.

Die Kommunen erhalten mit diesem ebenso wie mit den vorhergehenden Finanzausgleichsgesetzen eine angemessene Finanzausstattung. Der Finanzbedarf wurde systemgerecht ermittelt. Soweit hierbei noch ein Nachholbedarf bestanden haben sollte, wurde dem jedenfalls im Ergebnis der Anhörung durch die Änderungen bei der Berücksichtigung der Mai-Steuerschätzung 2013 sowie des aktualisierten harmonisierten Verbraucherpreisindexes, für die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse 2014 Rechnung getragen.

Die Einschätzung, dass der Ausgleichsstock in der vorgesehenen Höhe nach dem bisherigen Verfahren im Antragswege nicht ausgeschöpft würde, trifft vermutlich zu. Die Aufstockung mit Mitteln, die über die Gewährleistung eines angemessenen Finanzausgleichs hinausgehen, ist jedoch zur Finanzierung des in § 18 geregelten Entschuldungsprogramms STARK IV erforderlich. Zur Klarstellung wurde in § 18 Absatz 1 Satz 2 angefügt, um die von den Spitzenverbänden aufgeworfene Frage nach der Verwendung der Mittel des Ausgleichsstocks auch im Gesetzestext selbst zu beantworten.

Zu § 18 Entschuldungsprogramme

Vorbemerkung

Die bevorstehende „Schuldenbremse“ führt zu einem engen Zeitfenster, in dem alle Kommunen in die Lage versetzt werden müssen, künftig ohne neue Schulden auszukommen. Das Programm STARK II leistet hierfür einen wichtigen Beitrag, zielt aber nur auf ein Segment der kommunalen Verschuldung ab, nämlich auf die fundierten Schulden der Kernhaushalte und damit auf den Vermögenshaushalt.

Struktur der kommunalen Verschuldung am 31.12.2010 :

Schulden der Kernhaushalte (o. Kassenkredite) 2,8 Mrd. EUR 1.202 Euro/Einw.

Kassenkredite: 1,0 Mrd. EUR 421 Euro/Einw.

Daneben haben auch kommunale Unternehmen und Einrichtungen Schulden.

Quelle: StaLa: Statistischer Bericht Schulden der öffentlichen Haushalte, Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen Stand: 31.12.1010 (Herausgabemonat: November 2011).

STARK II deckt damit nur einen Ausschnitt der kommunalen Gesamtverschuldung ab.

Insbesondere im Zeitraum 2000 bis 2006 sind jedoch die bei STARK II ausgeklammerten Kassenkredite sprunghaft angewachsen und verharren seitdem auf hohem Niveau. Ende 2010 betrugen sie 987,2 Mio. Euro, Ende 2011 920,8 Mio. Euro. Hierbei sind einige Kommunen extrem, andere überhaupt nicht betroffen. Diesen Beträgen stehen Geldanlagen von etwa 500 Mio. Euro gegenüber. Ihrem Sinn nach sollen Kassenkredite dazu dienen, Liquiditätsschwankungen im Jahresverlauf auszugleichen, so dass eigentlich wenigstens einmal im Jahr der Stand der Kassenkredite einer Kommune Null erreichen müsste. Von diesem Zustand sind jedoch viele Kommunen weit entfernt. Bei ihnen stellen die Kassenkredite in Wirklichkeit eine dauerhafte Verschuldung dar, die beim Überschreiten eines bestimmten Ausmaßes von den Kommunen nicht mehr aus eigener Kraft abgebaut werden kann. Auch jetzt gibt es in solchen Fällen bereits Hilfen, die in Form von Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock (§16) geleistet werden. Da die Kassenkredite sich leider nicht als temporäres, sondern als Dauerproblem herauskristallisiert haben, ist das Land gefordert, im Rahmen seiner Möglichkeiten eine noch zielgerichtete Hilfsmöglichkeit als die Zahlungen nach § 16 zu schaffen.

Die Höhe der Kassenkredite ist jedoch kein taugliches Anknüpfungskriterium für die Entschuldungshilfen, da keine eindeutige Trennung zwischen „echten“ und „unechten“ Kassenkrediten möglich ist. Das Hilfsprogramm soll daher an die Altfehlbeträge (vgl. die Erläuterungen zu § 16 Abs. 1 Satz 1 und 2) anknüpfen. Um jedweden Anschein möglicher Manipulationen zu vermeiden, ist als Stichtag für die höchstmögliche Bemessungsgrundlage der Förderung der 31.12.2011 in Aussicht genommen worden. Die Einzelheiten werden im Erlasswege geregelt.

Absatz 1

Die Bestimmung schafft eine Ermächtigungsgrundlage für ein derartiges Hilfsprogramm für stark mit Altfehlbeträgen belasteten Kommunen. Die Durchführung des unter dem Arbeitstitel „STARK IV“ derzeit entwickelten Programms wird aber im Wesentlichen erst nach der in diesem Gesetz geregelten Periode liegen.

Absatz 2

Die Verweisung auf § 16 Abs. 3 stellt sicher, dass der Bescheid mit den erforderlichen Nebenbestimmungen versehen werden kann. Die Auskunftspflichten sind notwendig, weil der Kernhaushalt einer Kommune allein kein umfassendes Bild über ihre finanzielle Situation ermöglicht.

Die Regelung gibt Gestaltungsfreiheit bei der Wahl der Rechtsform. Sowohl Regelungen durch Bescheid mit Nebenbestimmungen als auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag sind möglich.

Die für alle an dem Entschuldungsprogramm teilnehmenden Kommunen geltenden Mindestvoraussetzungen werden Mindesthebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer betreffen sowie den Kostendeckungsgrad kommunaler Einrichtungen.

Der zu schließende Vertrag oder der Bescheid muss Regelungen über den Höchstbetrag enthalten, den die Kommune in der Haushaltssatzung für Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit festlegen darf. Bei unvorhersehbaren Notlagen kann die Kommunalaufsicht im Benehmen mit dem Minister der Finanzen zeitlich begrenzte Überschreitungen der vertraglich oder als Nebenbestimmung zum Bescheid festgelegten Beträge zulassen.

Ergebnis der Anhörung:

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen zwar, dass die Landesregierung den Abbau der Altfehlbeträge verstärkt in den Blick nehmen will. Die Kassenkredite würden häufig mit den Fehlbeträgen korrespondieren, die in den vergangenen Jahren aufgelaufen und innerhalb eines Konsolidierungszeitraums von höchstens zehn Jahren auszugleichen seien. Dem folgend würden die Fehlbeträge nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände dem Grunde nach zum Finanzbedarf der Kommunen zählen. Selbst bei großzügigen Entschuldungsregelungen, die im Übrigen auch bei der Bedarfsermittlung selbst ansetzen können, verbliebe ein Eigenanteil bei den Gemeinden. Dieser Anteil müsse von den Gemeinden finanzierbar sein. Überschüsse, die zum Abbau von Altdefiziten dienen sollen, müssten daher beim Bedarf unberücksichtigt bleiben. Dem wurde nicht gefolgt.

Die Kommunen haben, wie von Art. 88 Landesverfassung vorgesehenen, die Beträge erhalten, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Sofern sie nicht durch Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten oder ihres Sparpotentials die Finanzierungslücke geschlossen haben, die zwischen den unmittelbaren eigenen Einnahmen und den Zuweisungen des Landes einerseits und den Ausgaben andererseits besteht, sind Fehlbeträge entstanden. Folgt man der Argumentation der Spitzenverbände, dass die aus den vorherigen Haushaltsjahren entstandenen Fehlbeträge zum Finanzbedarf der Kommunen zählen, so handelt es sich jedenfalls um einen Finanzbedarf, der das angemessene Maß des aktuellen Haushaltsjahres übersteigt und der demzufolge nach der Landesverfassung auch nicht auszugleichen ist. Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse können die Fehlbeträge daher keine Berücksichtigung finden.

Zudem sollte durch die beabsichtigte Festlegung eines Landesanteils von nunmehr bis zu 90 % und einer möglichen Streckung der Aufbringung des von den Gemeinden zu tilgenden Anteils auf bis zu 10 Jahre es selbst für besonders finanzschwache Kommunen – wenn auch nicht ohne eigene Anstrengung, so z. B. Erhöhung von Steuern und/oder Einschnitten z. B. bei der Infrastruktur – die Aufbringung der Eigenanteile möglich sein. Während der Laufzeit sollen Land und Kommunen jeweils die Zinslast für den von ihnen zu tilgenden Anteil tragen. Dies bedeutet, dass die Kommune – eigene Vertragstreue vorausgesetzt - mit Abschluss des Konsolidierungsvertrages die Sicherheit hat, dass der vom Land übernommene Tilgungsanteil für sie keine finanzielle Belastung mehr darstellen wird. Es ist beabsichtigt, dass die Ver-

träge nicht nur den Tilgungsanteil der Kommune, sondern darüber hinaus konkrete Sparmaßnahmen festlegen, beispielsweise durch Abbau von Doppelstrukturen bei der Infrastruktur. Für die Stellung von Anträgen auf Teilnahme am Programm „Stark IV“ ist ein Zeitraum bis zum 31.12.2015 vorgesehen. Der Erlass zu „Stark IV“ soll zudem technische Regeln enthalten, die eine Gleichstellung von kameralistisch und doppisch buchenden Kommunen sicherstellen. All diese Maßnahmen sollen dafür sorgen, dass die Kommunen sowohl den erforderlichen finanziellen Spielraum als auch die erforderliche Planungssicherheit gewinnen, um ihre Eigenanteile aufzubringen. Weitergehende Einschnitte in das System des Finanzausgleichs sind im Hinblick auf die Eigenanteile entgegen der Ansicht der Spitzenverbände nicht angezeigt.

Zu § 19 Kreisumlage

Absatz 1

Die Landkreisordnung räumt dem Landkreis mit § 67 [Erhebung von Abgaben, Kreisumlage] das Recht ein, eine Kreisumlage zu erheben. Danach kann ein Landkreis, „soweit seine sonstigen Erträge bzw. Einnahmen nicht ausreichen, um seine Aufwendungen bzw. seinen Finanzbedarf zu decken, von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Grundstücken nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage erheben (Kreisumlage). Die Umlagesätze sind in der Haushaltssatzung für jedes Jahr festzusetzen.“ In Ergänzung des § 67 Abs. 2 LKO LSA regelt der zweite Teil des Finanzausgleichsgesetzes den zwischengemeindlichen Finanzausgleich im Detail.

Die Landkreise haben im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung das Recht, die Umlagesätze in unterschiedlicher Höhe festzusetzen. Die Regelung des Satzes 2 begrenzt dieses Recht in der Weise, dass der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen darf. Damit soll ein völliges Auseinanderdriften der Umlagesätze verhindert werden. Dennoch eröffnet es eine Spreizung von rund 10 Prozentpunkten. In der Praxis spielt eine Differenzierung der Umlagesätze allerdings nur eine untergeordnete Rolle.

Absatz 2

Umlagegrundlagen sind das normierte Steueraufkommen der einzelnen Steuerarten, ausgedrückt als Steuerkraftzahlen, und die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im laufenden Jahr. In den vorangegangenen Finanzausgleichsgesetzen bildeten abweichend davon die allgemeinen Zuweisungen des vorvergangenen Jahres einen Teil der Umlagegrundlagen. Dies macht eine Übergangsregelung in § 29 Absatz 2 erforderlich, da anderenfalls die im Jahr 2011 geflossenen und die im Jahr 2012 fließenden allgemeinen Zuweisungen bei der Bemessung der Kreisumlage außen vor bleiben würden, was wiederum zu Ungleichbehandlungen führen könnte. Deshalb werden im Jahr 2013 die allgemeinen Zuweisungen der Jahre 2011 und 2012 sowie die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zu je einem Drittel angesetzt. Die Auswirkungen der geänderten Steuerkraftberechnung für die Gewerbesteuer fließen über die Regelung des § 29 Absatz 1 in die Kreisumlagebemessung ein.

Satz 3 regelt den Umgang mit negativen Umlagegrundlagen. Diese entstehen in der Regel durch hohe Gewerbesteuererstattungen, die das sonstige Gewerbesteueraufkommen übersteigen und so zu einem Minusbetrag führen. Darüber hinaus ist ab dem Jahr 2014 bei den kreisangehörigen Gemeinden die Schlüsselzuweisung C (vergleiche § 12 Absatz 3) in die Bemessung der Kreisumlage einzubeziehen. Diese kann ebenfalls negativ sein.

Absatz 3

Absatz 3 regelt die Fälligkeit der Umlage (zum 20. eines jeden Monats), es sei denn, Umlagegläubiger und Umlageschuldner legen einvernehmlich abweichende Fälligkeitstermine fest. Diese Vorschrift entspricht der bisherigen Regelung.

Zu § 20 Erhöhung der Umlagesätze

Absatz 1

Die Vorschrift zur Erhöhung der Umlagesätze geht zurück auf das bisherige Finanzausgleichsgesetz. Mit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1995 hat der Gesetzgeber die Befugnis zur Änderung der Kreisumlage innerhalb des laufenden Jahres in einen zeitlichen Rahmen gestellt. Zudem ist die Verpflichtung festgeschrieben worden, die kreisangehörigen Gemeinden rechtzeitig vor der Beschlussfassung von der Absicht der Erhöhung zu informieren sowie ihnen die beschlossenen Änderung unverzüglich, spätestens aber zwei Wochen nach der Beschlussfassung mitzuteilen. Beschlussfassung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 bedeutet nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts, (vgl. Urt. vom 14. Oktober 2004, Az.: 2 L 25/03), dass lediglich die Entscheidung des jeweiligen Kreistages bis zum 31. Mai erfolgen muss. Nicht erforderlich ist, dass die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde vorliegt und die geänderte Satzung bereits bekannt gemacht ist. Eine Anzeige im Sinne des § 20 Abs. 1 Satz 2 erfordert lediglich die „Absicht der Erhöhung“ anzukündigen, nicht aber die Erhöhung selbst. Entscheidend ist also das Vorliegen eines objektiven Moments, d. h. es wird abgestellt auf die Erklärung (der beabsichtigten Erhöhung) und den Zugang dieser Erklärung. Ob tatsächlich ein entsprechender Wille zur Erhöhung vorhanden ist, ist im Hinblick auf die Anzeige also unerheblich. Gleiches gilt für die erstmalige Festsetzung von gegenüber dem Vorjahr höheren Umlagesätzen. Diese Maßnahmen dienen sowohl dem Informationsbedürfnis als auch dem Schutz der kreisangehörigen Gemeinden, denn sie geben den Gemeinden die Möglichkeit, auf das Vorhaben des Landkreises reagieren zu können. Unterstrichen wird die Schutzwirkung dadurch, dass bei Nichteinhaltung der Frist ein Recht auf Verschiebung der Kreistagssitzung in dem Umfang verlangt werden kann, in dem die Frist überschritten wurde.

Absatz 2

Absatz 2 beinhaltet als weitere, noch stringendere Schutzvorschrift, dass den Gemeinden die beschlossene Änderung der Umlagesätze spätestens 2 Wochen nach der Beschlussfassung mitzuteilen ist. Wird die Frist nicht eingehalten, ist eine Rückwirkung auf den Beginn des laufenden Jahres nicht möglich.

Absatz 3

Die Erhöhung der Umlagesätze bedarf der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Hierzu muss der Landkreis die Erhöhung der Umlagesätze unmittelbar nach der Beschlussfassung des Kreistages der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen. Diese hat ihre Entscheidung innerhalb eines Monats nach Vorlage dem Landkreis bekannt zu geben. Wird diese Frist nicht eingehalten, gilt der Beschluss als genehmigt.

Zu § 21 Vorläufige Festsetzung der Kreisumlage

Absatz 1

Die Regelung entspricht der mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 2. Dezember 2008 (GVBl. S. 398) neu gefassten Vorschrift zur vorläufigen Festsetzung der Kreisumlage. Der Landkreis kann auf der Grundlage dieser Norm vorläufig monatliche Teilbeträge wie im abgelaufenen Jahr erheben, wenn der Umlagesatz bei Beginn des Jahres noch nicht festgesetzt ist. Nach der Festsetzung findet nach Absatz 1 Satz 4 eine Verrechnung statt.

Absatz 2

Absatz 2 regelt den Fall, dass ein Landkreis, z. B. wegen kommunalaufsichtlicher Beanstandung, bis zum Jahresende über keine genehmigte Haushaltssatzung verfügt. In diesen Fällen fehlt dem Landkreis die nach § 19 Absatz 1 Satz 2 erforderliche Rechtsgrundlage zur (endgültigen) Festsetzung der Kreisumlage. Um zu vermeiden, dass Einnahmeverluste entstehen, die wiederum zu einer Gefährdung der Erfüllung der pflichtigen Aufgaben führen, sieht Satz 1 vor, dass der Landkreis in diesem Fall die Kreisumlage anhand der zuletzt bekannt gemachten Umlagesätze endgültig festzusetzen hat. Diese Vorschrift dient letztlich der Rechtssicherheit.

Zu § 22 Erhebung der Verwaltungsgemeinschaftsumlage

Da noch nicht über alle Klagen gegen die kommunale Neuordnung rechtskräftig entschieden wurde, wird einstweilen noch eine Norm für die Erhebung der Verwaltungsgemeinschaftsumlage benötigt. Sie entspricht der bisherigen Regelung. Auch für die Verwaltungsgemeinschaft gilt, dass sie ihre Aufgaben in erster Linie durch eigene Einnahmen decken soll. Reichen diese Einnahmen nicht aus, so erhebt die Verwaltungsgemeinschaft von den Mitgliedsgemeinden eine Umlage. Diese wird nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden bemessen, es sei denn, der Gemeinschaftsausschuss trifft durch einstimmigen Beschluss eine andere Regelung (§ 83 GO LSA).

Zu § 23 Erhebung der Verbandsgemeindeumlage

Vorbemerkung

Da mit dem Gesetz über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (Verbandsgemeindegesetz – VerbGemG LSA) vom 14. Februar 2008 die Verbandsgemeinde eingeführt worden ist, bedurfte es im FAG 2010/2011/2012 auch einer Regelung über den zwischengemeindlichen Finanzausgleich zwischen der Verbandsgemeinde und den ihr angehörenden Gemeinden. Die jetzige Regelung führt diejenige der Vorgängergesetze fort. Die Verbandsgemeinde kann zur Deckung ihres Finanzbedarfs von den Mitgliedsgemeinden in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Kreisumlage eine Umlage erheben, soweit ihre eigenen Einnahmen nicht ausreichen. Die Höhe der Umlagesätze ist in der Haushaltssatzung für jedes Jahr festzusetzen.

Satz 1

Während § 83 GO LSA „mit dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden“ den Maßstab für die Verteilung des Umlagebedarfs der Verwaltungsgemeinschaft in der

Gemeindeordnung vorgibt, verweist § 10 VerbGemG auf die Maßstäbe der Kreisumlage (§ 19). Umlagegrundlagen sind damit die Steuerkraftzahlen der Mitgliedsgemeinden nach § 14 sowie die Schlüsselzuweisungen nach § 11. Bei der Umlageerhebung wird insoweit die unterschiedliche Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden berücksichtigt, was einen verbandsgemeindeinternen Finanzausgleich zur Angleichung des Leistungsvermögens der Mitgliedsgemeinden bewirkt (vgl. Landtagsdrucksache 5/920 vom 2. Oktober 2007, S. 70).

Sätze 2 und 3

Diese Sätze regeln die Fälligkeit der Umlage. Diese Vorschrift entspricht den Regelungen für die Erhebung der Kreis- und Verwaltungsgemeinschaftsumlage.

Zu § 24 Verzinsung

Vorbemerkung

Die Vorschrift soll den Gläubigern von Umlagen ermöglichen, für überfällige Umlagen Stundungs- und Verzugszinsen zu erheben und gleichzeitig die (maximale) Zinshöhe festzulegen. Aus Gründen der Rechtssicherheit nimmt die Vorschrift die in Betracht kommenden Umlagen, nämlich die Kreisumlage, die Verwaltungsgemeinschaftsumlage, die Verbandsgemeindeumlage sowie die Finanzausgleichsumlage und die Umlage, die ggf. innerhalb von Verbandsgemeinden als Finanzausgleich zu zahlen ist, ausdrücklich in Bezug.

Satz 1

Liegt eine Stundung oder Verzug vor, soll der Umlagegläubiger Zinsen erheben. Diese Formulierung stellt sicher, dass grundsätzlich die Verpflichtung zur Zinserhebung besteht. In begründeten Ausnahmefällen kann der Umlagegläubiger aber von dieser Verpflichtung ganz oder teilweise absehen, indem er auf die Erhebung verzichtet oder den Zinssatz herabsetzt. Ein begründeter Ausnahmefall liegt beispielsweise dann vor, wenn die Erhebung der Zinsen die vom Schuldner nicht zu vertretenden Zahlungsschwierigkeiten verschärft, er in seiner wirtschaftlichen Lage schwer geschädigt würde oder der Zinsanspruch sich nur auf einen geringen Betrag belaufen würde. Bei einer Ermäßigung sollen die eigenen Finanzierungskosten des Gläubigers in der Regel nicht unterschritten werden.

Satz 2

Eine Stundung liegt vor, wenn die Fälligkeit einer Umlageforderung zeitlich hinausgeschoben wird. Erforderlich ist insoweit ein ausdrücklicher Antrag des jeweiligen Umlageschuldners. Der Antrag soll dem betreffenden Umlagegläubiger, also dem Landkreis, der Verwaltungsgemeinschaft, der Verbandsgemeinde oder dem Land, rechtzeitig vor Eintritt der Fälligkeit vorgelegt werden. Der Umlagegläubiger hat die Stundung nach dem Wortlaut der Vorschrift zu gewähren, wenn die sofortige Leistung der Forderung für den Umlageschuldner eine unzumutbare Härte bedeuten würde. Eine solche ist beispielsweise dann anzunehmen, wenn sich der Umlageschuldner aufgrund von ihm nicht zu vertretender ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse vorübergehend in ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten befindet oder im Falle der sofortigen Leistung in diese geraten würde und das Interesse an der Stundung das Interesse des Gläubigers an einer sofortigen Zahlung erheblich überwiegt. Gegenüber der vorherigen Gesetzesfassung wurde die Formulierung von „erhebliche“ in „unzumutbare“ Härte geändert, um die Möglichkeit zu schaffen, auch die berechtigten Interessen des jeweiligen Gläubigers in die Abwägung mit einbeziehen zu können.

Satz 3

Für den Eintritt des Verzuges gilt § 286 BGB in entsprechender Anwendung. Verzug ist insbesondere in dem hier noch einmal ausdrücklich normierten Fall gegeben, dass für die Leistung der Umlage eine Zeit nach dem Kalender bestimmt ist und der Umlageschuldner die Umlage erst nach diesem Zeitpunkt erbringt. Die Bestimmung des Zeitpunktes, zu dem die Leistung erbracht werden muss, erfolgt im Gesetz, der Hauptsatzung oder durch Vereinbarung. Leistungszeit nach dem Kalender bedeutet z. B.: Mitte des Monats, Ende des Quartals, Ende des Jahres.

Satz 4

Satz 4 regelt die im Regelfall festzusetzende Zinshöhe. Der Zuschlag zum Basiszinssatz von 2 Prozentpunkten ist zweckmäßig, um einen Anreiz für die Umlageschuldner zu schaffen, die Umlageschuld rechtzeitig zu erbringen. Ggf. sind Ermäßigungen nach Absatz 1 möglich.

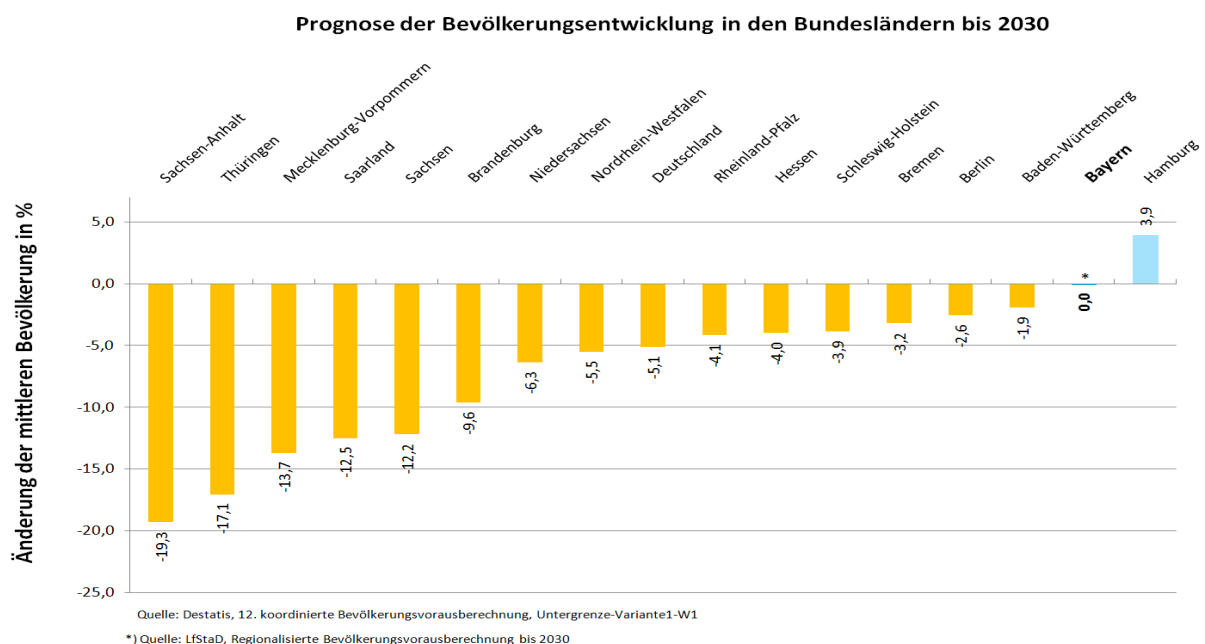
Zu § 25 Einwohner und Gebiet

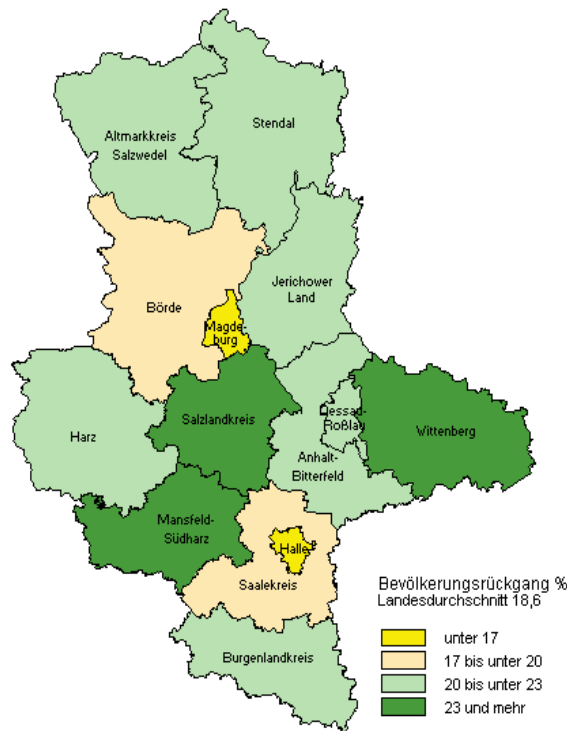
Vorbemerkung

§ 25 legt die notwendigen Bezugsgrößen und Stichtage fest. Die Absätze 2 bis 5 entsprechen im Wesentlichen der Vorgängerregelung.

Absatz 1

Die demografische Entwicklung stellt für das Land Sachsen-Anhalt eine große politische Herausforderung für die nächsten Jahre dar. Sachsen-Anhalt ist das Bundesland, welches in den Jahren 2000 bis 2010 den größten Bevölkerungsrückgang erfahren hat. Auch nach der Prognose bis 2030 liegt Sachsen-Anhalt an der Spitze, wie die nachfolgenden Abbildungen zeigen. Dabei ist der Rückgang, wie die Abbildung zwei zeigt, innerhalb des Landes unterschiedlich ausgeprägt.





Quelle Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Mit dem demografischen Wandel verändert sich auch das Lebensumfeld vieler Menschen in den ländlichen Regionen unmittelbar und spürbar: Arbeits- und Schulwege werden länger; Vereinen und freiwilligen Feuerwehren fehlt der Nachwuchs; private Anbieter wie Einzelhändler ziehen sich zurück und Gebäude stehen leer.

Insoweit gilt es den Einwohnerrückgang finanziell abzufedern. Eine wichtige Verteilungsgrundlage im kommunalen Finanzausgleich ist die Einwohnerzahl. Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss, dass eine Abnahme der Bevölkerung zu geringeren Einnahmen in den betroffenen Gemeinden, Städten und Landkreisen führen kann.

Dem folgend soll mit Satz 3 ein Demografiefaktor im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs derart eingeführt werden, dass nicht wie bisher die Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres als Maßstab der Verteilung der Schlüsselzuweisungen gelten soll. Vielmehr soll diese mit den Einwohnerzahlen der davor liegenden fünf Jahre verglichen und der sodann höchste Wert zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen zugrunde gelegt werden. Für die Verteilung der übrigen Finanzmassen verbleibt es bei der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres, sofern keine speziellere Regelung erfolgt ist (Satz 1 und 2). Nach Satz 4 ist der jeweilige Gebietsstand zum 1. Januar des Festsetzungszeitraumes maßgebend.

Damit wird auch dem Gutachten zum kFa LSA gefolgt. Der Gutachter stellte fest, dass die Zuschussbedarfe pro Einwohner bei stark schrumpfenden Gemeinden in signifikanter Weise über denen von Gemeinden mit stabiler Bevölkerungsentwicklung liegen. Um hier zu einer gewissen Abfederung zu kommen, empfiehlt das Gutachten, im FAG anstatt der aktuellen Einwohnerzahl die jeweils höchste der letzten drei oder fünf Jahre zu verwenden (S. 28 des Gutachtens zum kFa LSA).

Die Regelung in Satz 5, dass nach dem maßgeblichen Stichtag (Ergehen des Bescheides) bekannt werdende Änderungen an den vom Statistischen Landesamt bereitgestellten Einwohnerzahlen außer Betracht bleiben, dient der Schaffung verlässlicher Planungsgrundlagen für die Kommunen und letztlich dem Rechtsfrieden. Sie zielt vor allem auf die zu erwartenden Auswirkungen des Zensus ab. Erste Ergebnisse werden 18 Monate nach dem Stichtag,

also im November 2012 vorliegen. Die detaillierten Auswertungen folgen 24 Monate nach dem Zensusstichtag, also ab Mai 2013. Eine nachträgliche und möglicherweise erhebliche und zeitlich weit zurückwirkende Änderung der Bemessungsgrundlagen könnte besonders betroffene Kommunen vor ernste Schwierigkeiten stellen und kommt daher nicht in Betracht. Auf Rückforderungen bei den durch Anwendung der alten Werte begünstigten Kommunen zu verzichten, aber bei Erhöhungen der Einwohnerzahl trotzdem Nachzahlungen zu leisten, würde dagegen das Land finanziell überfordern. Im Hinblick auf diesen zu erwartenden Anwendungsfall war es geboten, die Rechtslage, die sich so auch aus Absatz 5 Satz 1 ableiten lässt, ausdrücklich klarzustellen.

Die Zensusergebnisse werden in dem für dieses FAG entscheidenden Zeitraum bekanntgegeben. Sie können von den bisherigen beim Statistischen Landesamt vorliegenden Einwohnerzahlen abweichen. Das kann sowohl für die Festsetzungsbescheide, zumindest für die des Jahres 2014, als auch für den zu berücksichtigenden Fünfjahreszeitraum gemäß § 25 FAG relevant sein. Die Regelungen der Sätze 6 und 7 stellen sicher, dass auf die sich aufgrund der Zensusergebnisse möglicherweise neu ergebenden Einwohnerzahlen angemessen reagiert werden kann. Die Einräumung einer Verordnungsermächtigung an das Ministerium für Inneres und Sport führt nicht zu materiellrechtlichen Änderungen. Sie wird aber dazu beitragen, dass durch nähere Erläuterungen rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf die Verwendung der neuen Zensuszahlen vermieden werden.

Absatz 2

stellt die notwendigen Anpassungen bei Veränderungen der Gemeindestruktur klar und entspricht der Vorgängerregelung.

Absatz 3

entspricht im Wesentlichen der Vorgängerregelung, stellt aber den maßgeblichen Stichtag 31.12. ausdrücklich klar. Es wird Bezug genommen auf die vom Statistischen Landesamt bereitgestellte Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung zum 31.12. In der Regel liegen diese Angaben nur für das vorvergangene Jahr vor, so dass die Anwendung des in Absatz 5 Satz 1 festgelegten Grundsatzes voraussichtlich zum selben Ergebnis führen würde. Mit der ausdrücklichen Normierung soll Planungssicherheit geschaffen werden.

Absatz 4

schreibt die Vorgängerregelung fort. Während Schwankungen innerhalb normaler Bandbreiten von den Kommunen aufgefangen werden können, können bei deren Überschreiten Hilfen aus dem Ausgleichsstock (§ 17) geleistet werden. Die Vorschrift ist Rechtsgrundverweisung auf § 17. Eine Überschreitung von mehr als 15 v. H. der Bezugsgrößen ist ein gesetzlich normierter Spezialfall einer außergewöhnlichen Belastung im Sinne von § 17 Absatz 1 FAG.

Absatz 5

trifft allgemeine Regelungen zu der bei der Leistungsgewährung nach dem FAG zugrunde zu legenden Datenbasis. Die Vorgängerregelung wird fortgeschrieben. Die in Satz 1 angesprochenen abweichenden Regelungen bestehen vor allem in zahlreichen Bezugnahmen des Gesetzes auf das vorvergangene Jahr.

Zu § 26 Abrundung, vorläufige Leistungen, Berichtigungen, Aufrechnung

§ 26 entspricht den Regelungen der vorangegangenen Gesetzesfassungen. Die Norm enthält die notwendigen Verfahrensregelungen für die Berichtigungen fehlerhafter Leistungen, die Möglichkeit der Aufrechnung einzelner empfangener Leistungen, die ganz oder teilweise zurückgezahlt werden müssen und zur Abrundung (der Zuweisungen und Umlagen auf volle Eurobeträge). Absatz 2 letzter Satz der Vorgängerregelung wurde gestrichen, weil die Norm, auf die verwiesen wurde, entfallen ist. Daneben finden die allgemeinen Rechtsgrundsätze, etwa zur Zulässigkeit der Aufrechnung Anwendung. Eine Spezialregelung zur Aufrechnung enthält § 11 Absatz 3 Satz 4, die erforderlich ist, weil dort die Aufrechnung zwingend (ohne Ermessensausübung) erfolgen muss.

Zu § 27 Verjährung

§ 27 entspricht der Regelung des vorhergehenden Finanzausgleichsgesetzes und enthält die erforderlichen Verfahrensregelungen betreffend der Verjährung der Ansprüche nach dem Finanzausgleichsgesetz. Der Verweis auf die Abgabenordnung betrifft die Hemmung, Unterbrechung und Wirkung der Verjährung. Im Unterschied zu § 214 BGB, das dem Schuldner nur ein Leistungsverweigerungsrecht bezüglich eines verjährten Anspruchs gibt, diesen aber nicht zum Erlöschen bringt, ist durch den Verweis auf § 232 Abgabenordnung ein Erlöschen des verjährten Anspruchs geregelt.

Zu § 28 Auskunftspflicht

Die Regelung ist identisch mit der Vorgängernorm. Sie regelt die Auskunftspflichten der Kommunen und die Folgen von Verletzungen dieser Pflichten. Der noch weitergehende Auskunftsanspruch in § 17 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt. Neben der Anwendung geschätzter Zahlen stehen den in Absatz 1 genannten Behörden die allgemeinen gesetzlichen Möglichkeiten offen, also z. B. das Anordnungsrecht und die Möglichkeit der Ersatzvorname durch die Kommunalaufsicht nach dem Vierten Teil der Gemeindeordnung.

Zu § 29 Übergangsvorschriften

Vorbemerkung

Das FAG 2013 beinhaltet eine veränderte Steuerkraftberechnung für die Gewerbesteuer. Damit es nicht zu umstellungsbedingten Gewinnern oder Verlierern kommt, bedarf es einer Übergangsregelung (S. 193 ff des Gutachtens zum kFa LSA).

Mit der Umstellung der Steuerkraftberechnung für die Gewerbesteuer auf einen Einjahreszeitraum anstelle eines Dreijahreszeitraumes würden Teile der Steuerkraft der Jahre 2009 und 2010 unberücksichtigt bleiben. Deshalb müssen noch ein Drittel der Steuerkraft des Jahres 2009 und zwei Drittel der Steuerkraft des Jahres 2010 in die Berechnung einbezogen werden. Eine Übergangsregelung, die dies berücksichtigt, wirkt aber nicht allein auf die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer, sondern in Folge auch auf die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl und damit quasi automatisch auf die Bemessung der Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig sind die Steuerkraftzahlen Umlagegrundlagen der Kreis-, Verwaltungsgemeinschafts- und Verbandsgemeindeumlage.

Absatz 1

Im Gutachten zum kFA LSA wird vorgeschlagen, den Finanzausgleich zweimal zu rechnen, nämlich einmal mit der aktuellen Gewerbesteuerkraft und einmal mit der noch nicht abgerechneten Gewerbesteuerkraft der Vorjahre. Die sich bei den beiden Berechnungen jeweils ergebenden allgemeinen Zuweisungen würden addiert und anschließend durch 2 geteilt. Die so ermittelten Beträge wären die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2013.

Würde man dem Vorschlag des Gutachtens 1 zu 1 folgen, wären die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden noch relativ einfach zu berechnen. Die weiteren Berechnungen der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise und der Kreisumlage würden weit umfangreichere Vergleichsberechnungen nach sich ziehen. Die gesetzestechnische Beschreibung dieser Verfahrensweise wäre dem Verständnis des Gesetzes und seiner Lesbarkeit nicht zuträglich.

Der Ansatz des Gutachtens kann auch einfacher umgesetzt werden, indem nur für die Steuerkraft der Gewerbesteuer zwei unterschiedliche Berechnungen durchgeführt werden, denn die Steuerkraftzahlen der übrigen Steuerarten bleiben in den im Gutachten vorgeschlagenen Berechnungsschritten gleich. Die Differenzberechnung bleibt auf die Gewerbesteuer begrenzt und deren ermittelte Steuerkraftzahl aus alter und neuer Steuerkraft fließt in die Steuerkraftmesszahl ein. Damit können alle Folgeberechnung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise und der Kreis-, Verwaltungsgemeinschaft- und Verbandsgemeindeumlage ohne zusätzlichen Aufwand durchgeführt werden.

Zur Umsetzung erfolgt im Ausgleichsjahr 2013 zunächst eine Berechnung der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer gemäß § 14 Absatz 3 Nummer 2. Anschließend wird eine zweite Berechnung der Steuerkraftzahl auf Basis von einem Drittel der Steuerkraft des Jahres 2009 und zwei Dritteln der Steuerkraft des Jahres 2010 unter Berücksichtigung des jeweiligen Anteils der Gewerbesteuerumlage dieser Jahre. Die Ergebnisse beider Berechnungen werden addiert und anschließend durch 2 geteilt. Der sich daraus ergebende Betrag bildet die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer für das Jahr 2013. Dieses Berechnungsverfahren gilt gleichermaßen für kreisfreie Städte und die kreisangehörige Gemeinden.

Für die Landkreise ergibt sich damit automatisch eine Berücksichtigung im Rahmen von § 15 Nummer 1.

Absatz 2

Neben einer Änderung der Steuerkraftberechnung für die Gewerbesteuer beinhaltet das FAG 2013 eine Änderung der Bemessungsgrundlagen für die Kreisumlage, die gleichzeitig auch für die Verwaltungsgemeinschaftumlage und die Verbandsgemeindeumlage dienen. Damit es auch hier nicht zu umstellungsbedingten Gewinnern oder Verlierern kommt, bedarf es einer weiteren Übergangsregelung (S. 193 ff des Gutachtens zum kFa LSA).

In den vorangegangenen Finanzausgleichsgesetzen stellte die Kreisumlage auf die Steuerkraftzahlen der Gemeinden und auf die allgemeinen Zuweisungen jetzt Schlüsselzuweisungen des vorvergangenen Jahres ab. Künftig werden neben den Steuerkraftzahlen der Gemeinden die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres als Bemessungsgrundlage herangezogen. Damit würden die im Jahr 2011 geflossenen und die im Jahr 2012 fließenden allgemeinen Zuweisungen außen vor bleiben. Deshalb werden im Jahr 2013 die allgemeinen Zuweisungen der Jahre 2011 und 2012 sowie die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zu je einem Drittel angesetzt. Die Auswirkungen der geänderten Steuerkraftberechnung für die Gewerbesteuer fließen über die Regelung des Absatzes 1 in die Kreisumlagebemessung ein.

Ergebnis der Anhörung:

Dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände in der Anhörung zum Gesetzentwurf, die bei einer Einführung der Finanzausgleichsumlage im Jahr 2013 eine Benachteiligung darin sehen, dass sich die Situation für die Gemeinden, für die die Übergangsregelung nach § 29 nachteilig wirkt, zusätzlich verschärfen wird, da die Umlage i. H. v. 10 v. H. an der durch die Übergangsregelung tendenziell erhöhten Steuerkraftmesszahl ansetze und insofern auf den Verzicht der Anwendung der Übergangsvorschrift des § 29 für die Berechnung der Finanzausgleichsumlage bitten, wurde nicht gefolgt.

Zunächst ist festzustellen, dass die Formulierung der kommunalen Spitzenverbände den Schluss zulässt, dass sie - abgesehen von grundsätzlichen Bedenken - der Einführung der allgemeinen Finanzausgleichsumlage (FAU) bereits im Jahr 2013 nicht ablehnend gegenüberstehen.

Die gewünschte Prüfung hat ergeben, dass die Herausrechnung der Übergangsregelung aus der Finanzausgleichsumlage rechentechnisch möglich wäre. Der Rechenweg wäre jedoch derart aufwändig, dass das Ergebnis auch von Experten nur noch mit großem Aufwand nachvollzogen werden könnte. Gesetzestechnisch wäre eine Umsetzung ebenfalls möglich, wenngleich einer Transparenz nicht mehr zuträglich. Denn zur Umsetzung müssten zwei unterschiedliche und dennoch auf den ersten Blick fast gleiche Berechnungen miteinander verknüpft werden. Im Hinblick auf die Festsetzung - und damit gegenüber der einzelnen Kommune - würde die Finanzausgleichsumlage damit kaum noch vermittelbar sein.

Zudem sprechen auch rechtlich keine Gründe für den Wegfall der Übergangsregelung bei der Ermittlung der Finanzausgleichsumlage. Sinn und Zweck der Übergangsregelung ist, die Umstellung des Dreijahreszeitraumes auf einen jährlichen Zeitraum zur Berechnung der Gewerbesteuer angemessen aufzufangen. Eine unterschiedliche Anwendung von Bemessungsgrundlagen innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes widerspräche dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Es lässt sich keine plausible Begründung finden, warum für manche Zwecke eine andere Berechnungsgrundlage zugrunde gelegt werden soll als für andere. Daher wird dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nicht entsprochen.

II. Artikel 2 Änderung des Schulgesetzes

Zu 1.

Die Regelungen der Sätze 2 bis 5 des § 71 Abs. 7 können mit der Übernahme der Schülerbeförderung für die in § 71 Abs. 2 und 4 a benannten Schüler und Schülerinnen in das FAG entfallen. Die Kosten der Schülerbeförderung werden zukünftig im Rahmen der besonderen Ergänzungszuweisung gem. § 10 FAG anteilig mit abgegolten.

Zu 2.

Der Absatz 7a der die spezielle Kostenregelung für den oben genannten Schülerkreis beinhaltet kann mithin ebenso entfallen.

III. Artikel 3 Änderung des Krankenhausgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KHG)

Zu 1.

Mit dem Entfallen des § 2 Krankenhausgesetz (unter 2.) ist die Verweisung in § 1 Absatz 1 Satz 1 auf § 2 Krankenhausgesetz zu streichen.

Zu 2.

Die Verpflichtung der Landkreise und kreisfreien Städte zur Aufbringung von 30 v. H. der Finanzierungsmitteln nach § 9 Abs. 1 und 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes entfällt mit dem Jahr 2014. Im Rahmen des von Herrn Prof. Dr. Deubel erstellten Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleichs wird hierzu ausgeführt, dass es zwar in steuerstarken Ländern mit hohen Überschüssen in den Verwaltungshaushalten den Kommunen durchaus zugemutet werden kann, sich an der Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser zu beteiligen. dies gelte jedoch nicht für die in Sachsen-Anhalt überwiegend finanzschwächeren Kommunen, denn diese müssten zur Refinanzierung auf Mittel der Investitionspauschale zurückgreifen oder neue Kredite aufnehmen (S. 101/101 des Gutachtens - „Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020“). Dem wird gefolgt. Mit dem Verzicht der Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt wird die Regelung zur Aufbringung der Finanzierungsmittel in § 2 Krankenhausgesetz des Landes Sachsen-Anhalt gegenstandslos und ist entsprechend aufzuheben.

IV. Artikel 3 Inkrafttreten

Absatz 1

Das Finanzausgleichsgesetz und die Änderungen des Schulgesetzes treten zum 1. Januar 2013 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Finanzausgleichsgesetz vom 16. Dezember 2009 in der mit Datum vom 21. Dezember 2011 geänderten Fassung (GVBl. LSA S. 870) außer Kraft.

Absatz 2

Die Änderung des Krankenhausgesetzes tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2014 in Kraft.