
Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock - Überarbeitung des Runderlasses

Bezug:

Runderlass des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt vom 08.05.2015 über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG

Informationsvorlagen IV-059/2017 und IV-013/2018 „Kommunale Finanzen“ bzgl. der Anschreiben der Lutherstadt Wittenberg und des Landkreises Wittenberg und deren Beantwortung durch den Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt

Sachverhalt:

Der Runderlass des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt vom 08.05.2015 über die Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes wurde komplett überarbeitet und neu strukturiert.

Zuweisungen können wie bisher gewährt werden

- a) zur Milderung oder zum Ausgleich von Notlagen im Haushalt (§ 17 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. FAG)
- b) zur Milderung oder zum Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. FAG)
- c) zur Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 4 FAG)

Zuweisungen können in Anlehnung an die bisherigen Regelungen gewährt werden in der Form von

- a) Bedarfszuweisungen (nicht rückzahlbare Zuweisungen)
- b) Liquiditätshilfen (zinslose Darlehen) im Vorgriff auf die künftige Gewährung einer Bedarfszuweisung
- c) kurzfristigen Liquiditätshilfen (zinslose Darlehen)

Ein Rechtsanspruch auf Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock besteht nicht. Diese Mittel werden auch nur nachrangig zu den eigenen Haushaltsmitteln der Kommunen sowie nachrangig zu sonstigen Drittmitteln zur Verfügung gestellt.

Ausgeglichen werden können nur strukturbedingte, das heißt vorgefundene Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen, nicht aber solche, die auf kommunalpolitischen haushaltswirksamen Entscheidungen beruhen. Mindestvoraussetzung für die Gewährung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock ist grundsätzlich die Einhaltung der Bestimmung zur kommunalen Haushaltswirtschaft, insbesondere die Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung. Reichen die kommunalen Finanzmittel nicht aus, um eine angemessene Aufgabenerfüllung sicherzustellen, sind zunächst die Gemeinden in der Pflicht, ihre Altfehlbeträge durch eine besonders sparsame Haushaltswirtschaft, den Einsatz von Vermögenserlösen oder durch Mehreinnahmen aus überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen auszugleichen. Ansonsten ist die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock ausgeschlossen.

Im Folgenden sollen die einzelnen Fälle, für die Zuweisungen ausgereicht werden können, näher erläutert werden.

Zuweisung zur Milderung oder zum Ausgleich von Notlagen im Haushalt

Eine haushaltsrechtliche Notlage liegt nur dann vor, wenn diese auf der aktuellen objektiven Unmöglichkeit oder einem subjektiv nicht zumutbaren Verhalten der Kommune beruht, den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Dabei wird die Gesamtsituation des kommunalen Haushalts beurteilt. Ausgliederungen der Kommune sowie Beteiligungen werden in die Betrachtung mit einbezogen. Die Kommune hat dabei nachzuweisen, dass sie alles ihr Zumutbare getan hat, um Fehlbeträge aus eigener Kraft auszugleichen. Dazu gehört auch, dass Konsolidierungsmaßnahmen unverzüglich umgesetzt wurden. Gleichzeitig muss dargelegt werden, dass die Kommune nach Erhalt einer Bedarfszuweisung ohne weitere Hilfen aus dem Ausgleichsstock finanziell wieder handlungsfähig wird.

Analog der bisherigen Regelungen aus dem Runderlass zur Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock haben die Kommunen folgende Maßnahmen zur Einzahlungs- und Ertragsverbesserung zur ergreifen:

- a) überdurchschnittliche Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer A (362 v.H. – Wittenberg 2018: 322 v.H.), die Grundsteuer B (433 v.H. – Wittenberg 2018: 395 v.H.) und die Gewerbesteuer (400 v.H. – Wittenberg 2018: 380 v.H.)
- b) Festsetzung kostendeckender Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Beiträge im rechtlich zulässigen Rahmen
- c) Einführung oder Erhöhung gesetzlich zulässiger Gebührentatbestände (z.B. Parkgebühren, Straßenreinigungsgebühren, Sondernutzungsgebühren) und örtlicher Steuern (Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer) soweit nicht ihre Unwirtschaftlichkeit belegt werden kann
- d) Erhöhung der Eintrittspreise für Veranstaltungen der Kommune, soweit diese nicht kostendeckend sind

Neu ist, dass die Einführung neuer Gebührentatbestände oder Steuern von einer Wirtschaftlichkeitsanalyse abhängig gemacht werden kann. Führt dies zu zusätzlichen Auszahlungen, die die zusätzlichen Einzahlungen übersteigen, kann von der Umsetzung abgesehen werden.

Auszahlungs- und aufwandsseitig hat die Kommune ihre Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich kritisch zu überprüfen. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung ist darzustellen und es ist zu prüfen, ob sich nicht durch kommunale Gemeinschaftsarbeit einzelne Aufgaben wirtschaftlicher wahrnehmen lassen. Folgende Positionen sind zu überprüfen:

a) Personalaufwand:

- Ausnutzung aller Optimierungsmöglichkeiten,
- Prüfung, ob auf freiwillige Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden kann
- Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Ziel, ob nicht durch Zusammenlegung oder Verlagerung von Arbeitsbereichen, durch Technikeinsatz oder durch kommunale Gemeinschaftsarbeit Einsparpotentiale erschlossen werden können
- Gleiches gilt für die in Eigenbetrieben oder unmittelbaren Beteiligungen (bei Stimmrechten mit mehr als 50 v.H.) gebundenen Personalkosten

b) Schuldendienst

c) Umlagen, auf die Einfluss genommen werden kann (z.B. bei Zweckverbänden)

d) Freiwillige Leistungen:

Ein gewisser Umfang an freiwilligen Aufgaben ist zulässig. Dafür definiert der Runderlass nunmehr konkret, dass alle Aufgaben als freiwillig anzusehen sind, deren Wahrnehmung nicht durch Gesetz konkret vorgeschrieben ist und legt die Berechnungsmethode sowie die Höhe des möglichen Anteils für freiwillige Leistungen neu fest. Außerdem werden die Produktgruppen in der Anlage 2 des Runderlasses konkret benannt, die für die Ermittlung der freiwilligen Leistungen herangezogen werden.

Als Mittelzentrum darf die Lutherstadt Wittenberg 5 v.H. des Zuschussbedarfes für freiwillige Leistungen im Verhältnis zum Zuschussbedarf insgesamt ausweisen. Nach jetziger Liste der freiwilligen Leistungen aus dem Haushaltskonsolidierungskonzept leistet sich die Lutherstadt Wittenberg 5,23 v.H., wobei noch keine Überprüfung vorgenommen wurde, ob diese Übersicht ggf. zu erweitern oder einzuschränken ist. Überschreitungen hinsichtlich der Zuschussbedarfe können jedoch für nicht allgemein wahrgenommene freiwillige Aufgaben geduldet werden, an denen ein herausragendes landespolitisches Interesse besteht. Das ist bei der Stiftung Luthergedenkstätten der Fall. Ohne den Zuschuss an die Stiftung wäre der Anteil an freiwilligen Leistungen lediglich 4,88 v.H., so dass der Rahmen des Zulässigen eingehalten wird. Nichtsdestotrotz müssen bei einem Fehlbedarf auch die freiwilligen Leistungen reduziert werden, wenn der Haushaltsausgleich nicht auf einem anderen Weg erzielt werden kann.

e) Pflichtaufgaben: Untersuchung auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und Vergleich der Zuschussbedarfe mit anderen Kommunen der gleichen Größenklasse

f) Investitionen: Vermeidung, soweit diese nicht unabweisbar sind oder die Deckung unter Einhaltung des Konsolidierungszieles gewährleistet ist

Zusätzlich hat die Kommune darauf zu achten, dass Beteiligungen einen Ertrag für den Haushalt erwirtschaften, dass Immobilien, die nicht zwingend für die Zwecke der Kommune benötigt werden, veräußert werden, dass Entgelte für vermietete oder verpachtete Grundstücke im Rahmen des möglichen erhöht werden sowie ein aktives Forderungsmanagement betrieben wird.

Die Höhe der Bedarfszuweisung richtet sich nach dem Jahresfehlbetrag, der in den folgenden 2 Haushaltsjahren nicht ausgeglichen werden konnte. Dieser kann bis zum 90 v.H. ausgeglichen werden. Dabei kann der Zuschussbedarf für die Erbringung der freiwilligen Leistungen ganz oder teilweise in Abzug gebracht werden.

Zuweisung zur Milderung oder zum Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen

Außergewöhnlich ist eine Belastung dann, wenn der Kommune im Rahmen der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zwangsläufig höhere Aufwendungen entstehen, als bei der überwiegenden Mehrzahl vergleichbarer Kommunen. Die Kommune darf dabei keine Entscheidungsfreiheit besitzen, die Aufwendungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Das ist beispielsweise im Rahmen einer gesetzlich vorgesehenen Gebietsänderung der Fall. Keine außergewöhnliche Belastung wird durch die Durchführung von freiwilligen Aufgaben begründet. Auch andere Fälle werden durch den Runderlass ausgeschlossen.

Zuweisung zur Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes

Eine besondere Härte kann sich insbesondere bei einem Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen aus dem Zeitverzug bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ergeben oder bei Gesetzesänderungen, durch die die finanziellen Leistungen des FAG an geänderte Kriterien geknüpft werden.

2017 hat die Lutherstadt Wittenberg aufgrund der veränderten Berechnungsgrundlagen der Kreisumlage nach dem FAG eine Bedarfszuweisung aufgrund dieser Vorschrift erhalten. Diese wurde an keine Bedingungen geknüpft.

Fazit:

Die Grundsätze des Runderlasses wurden nicht verändert. Lediglich die Möglichkeit, die Einführung neuer Gebühren oder Steuern zu unterlassen, wenn deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen werden kann oder die Möglichkeit, als Mittelzentrum einen höheren Anteil an freiwilligen Leistungen vorzuhalten, stellt eine Verbesserung für die Kommunen dar.

Wenn Mittel aus dem Ausgleichsstock beantragt werden sollen, muss nachgewiesen werden, dass die Kommune überdurchschnittlich hohe Konsolidierungsbemühungen unternommen hat. Die zu veranlassenden Konsolidierungsmaßnahmen werden in dem Runderlass aufgeführt.

Die Lutherstadt Wittenberg könnte nach Vorlage der Jahresabschlüsse der Jahre 2012 bis 2014 für den nicht gedeckten Jahresfehlbetrag des Jahres 2013 eine Zuweisung zur Milderung oder zum Ausgleich von Notlagen im Haushalt beantragen. Die oben genannten Nachweise wären dann zu erbringen und die genannten Bedingungen zu erfüllen.

Torsten Zugehör

Anlage:

Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock 2018