

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN
Postfach 100 948 | 01076 Dresden

Sächsischer Landtag
Vorsitzender des Haushalts- und
Finanzausschusses
Herrn Klaus Tischendorf, MdL
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drs.-Nr.: 6/5321

Thema: Sächsischen kommunalen Finanzausgleich überprüfen - finanzielle Gerechtigkeit in Stadt und Land sicherstellen, Demografie und ungleiche Soziallasten einpreisen

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
L/K/23-FV 6005/6/658-
2016/29163

Dresden, 28. Juni 2016

Der Landtag möge beschließen:

Die Staatsregierung wird aufgefordert zu berichten,

- 1. nach welchen Kriterien, wann und mit welchem Ergebnis seit 2008 geprüft wurde, den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I zu verändern;**
- 2. inwieweit die Ausgleichswirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II (GMG II) derzeit noch erfüllt wird;**
- 3. inwiefern die derzeitige Ausgestaltung des GMG II zur Erfüllung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den sächsischen Kommunen beiträgt;**
- 4. welche Wirkung der derzeitige Mechanismus des GMG II bei sinkenden Bevölkerungszahlen im kreisangehörigen Raum gegenüber den kreisfreien Städten hat, insbesondere wie sich die Verteilung der Schlüsselmasse seit 2008 entwickelt hat;**
- 5. nach welchen Kriterien, wann und mit welchem Ergebnis geprüft wurde, inwieweit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sichergestellt ist, dass die Mittel-, Grund- und Oberzentren im Freistaat Sachsen finanziell so ausgestattet sind, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können;**
- 6. inwiefern im derzeitigen kommunalen Finanzausgleich den regional ungleich verteilten Soziallasten Rechnung getragen wird;**



Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
der Finanzen
Carolaplatz 1
01097 Dresden

Telefon +49 351 564 4000
Telefax +49 351 564 4009

minister@smf.sachsen.de*

www.smf.sachsen.de

Verkehrsverbindung:
Zu erreichen mit den
Straßenbahnenlinien 3, 7, 8
Haltestelle Carolaplatz

Für Besucher mit Behinderungen befinden sich Parkplätze im Innenhof. Bitte beim Pförtnerdienst melden.

*Kein Zugang für verschlüsselte elektronische Dokumente. Zugang für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente nur unter den auf www.smf.sachsen.de/eSignatur.html vermerkten Voraussetzungen.

7. aus welchen Gründen die Staatsregierung die Aufnahme eines Demografiefaktors in den kommunalen Finanzausgleich bislang nicht verfolgt hat, obwohl die demografische Entwicklung für Sachsen seit Jahren bekannt ist;
8. aus welchen Gründen die Staatsregierung das Ungleichgewicht in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum zusätzlich durch die Einwohnerveredlung für den kreisfreien Raum verschärft;
9. inwieweit und mit welchem Ergebnis die Einführung eines Flächenfaktors (im Sinne etwa eines Flächenlastenausgleichs) in den kommunalen Finanzausgleich geprüft wurde und
10. inwieweit und mit welchem Ergebnis die Einführung eines sozialen Nebensatzes in den kommunalen Finanzausgleich geprüft wurde.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

namens und im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung nehme ich zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen:

Der Freistaat Sachsen ist aufgrund Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes und Artikel 87 Absatz 1 der Sächsischen Verfassung verpflichtet, im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben eigenverantwortlich erfüllen können. Die dafür erforderlichen Mittel werden den Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Mit dem Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG) regelt der Freistaat Sachsen seine Finanzbeziehungen zu den kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen. Dabei verfolgt er u. a. folgende Ziele:

- Mit dem Kommunalen Finanzausgleich ergänzt der Freistaat Sachsen die eigenen Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften soweit, dass sie ihre Aufgaben angemessen erfüllen können (vertikaler Finanzausgleich).

- Der Kommunale Finanzausgleich verteilt die Finanzausgleichsmasse so zwischen den einzelnen Gemeinden und Landkreisen, dass jede Gebietskörperschaft unter Beachtung aller kommunalen Einnahmen weitgehend gleichmäßig in die Lage versetzt wird, ihre Aufgaben zu erfüllen (horizontaler Finanzausgleich).

Die Festlegung der Finanzausgleichsmasse und die Verteilung zwischen den Räumen erfolgt dabei regelgebunden nach den beiden Gleichmäßigkeitsgrundsätzen.

Die Ausgestaltung und die Wirkungsweise des Kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen sind seit Einführung der Gleichmäßigkeitsgrundsätze Gegenstand verschiedener gutachterlicher Untersuchungen, die gesondert neben den gesetzlich verankerten turnusmäßigen Prüfpflichten durchgeführt worden sind bzw. werden, um den Sächsischen Finanzausgleich mit Blick auf spezifische Fragestellungen (z. B. Flächenansatz, Demografieansatz, Soziallastenansatz) anlassbezogen zu überprüfen.

Zu 1.:

Nach § 2 Absatz 2 SächsFAG ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben des Freistaates Sachsen im Verhältnis zu den notwendigen Auszahlungen der Gemeinden und Landkreise das Finanzverteilungsverhältnis nach § 2 Absatz 1 Satz 2 SächsFAG (= vertikaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz - GMG I) anzupassen ist. Seit dem Jahr 2008 gab es entsprechend vier Überprüfungen, die als Anlage der jeweiligen Gesetzesbegründung beigefügt worden sind. Auf die betreffenden Gesetzentwürfe der Staatsregierung zum Sechsten bis Neunten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes wird verwiesen (Drs. 4/12979, 5/3196, 5/9951, 6/779). Im Ergebnis der Überprüfungen wurde mit dem Achten Änderungsgesetz (SächsFAG 2013/2014) der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I ab dem Jahr 2013 zu Gunsten der Kommunen dauerhaft um 30 Mio. EUR angepasst, die der Dynamisierung des GMG I unterliegen.

Zu 2. bis 4.:

Nach § 4 Absatz 1 Satz 2 SächsFAG ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen, ob auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Auszahlungen im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum das Finanzverteilungsverhältnis nach Satz 1 (= horizontaler Gleichmäßigkeitssatz - GMG II) anzupassen ist. Da bis zur Novellierung des SächsFAG im Rahmen des Achten Änderungsgesetzes ein zweijähriger Überprüfungsturnus vorgesehen war, erfolgten seit dem Jahr 2008 insgesamt drei GMG II-Überprüfungen, die in den Gesetzentwürfen der Staatsregierung zum Sechsten bis Achten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes als begründende Anlagen enthalten sind. (Drs. 4/12979, 5/3196, 5/9951). Mit dem Achten Änderungsgesetz wurden ab dem Jahr 2013 im GMG II dauerhaft 22,5 Mio. EUR zugunsten des kreisangehörigen Raumes umgeschichtet.

Insgesamt gewährleistet der GMG II eine sachgerechte Mittelverteilung in den Räumen. Das wesentliche Ziel des Kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen, d. h. die Aufgabenerfüllung der Kommunen finanziell sicherzustellen, wird damit erfüllt.

Empirisch gestützt wird dies durch die beobachteten Deckungsquoten der sächsischen Kommunen, also das Verhältnis der Gesamteinnahmen zu den Gesamtausgaben.

In Vorbereitung des SächsFAG 2017/2018 ist der GMG II gutachterlich untersucht worden (das Gutachten wird dem Landtag als Bestandteil der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung übersandt). Dabei wurden u. a. die Deckungsquoten der Kommunen differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet. So waren die sächsischen Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 in der Lage, ihre Ausgaben durch entsprechende Einnahmen insgesamt zu decken.

Deckungsquoten der sächsischen Kommunen in Prozent (2010 bis 2013):

Kommunen insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehöriger Raum	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden
104,3	105,6	103,6	98,7	108,1

Einerseits wird deutlich, dass die kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum eine höhere Überdeckung ihrer Gesamtausgaben erzielten. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung in den beiden Räumen soll ab dem Jahr 2017 erneut eine Umschichtung zugunsten des ländlichen Raumes vorgenommen werden.

Andererseits besteht eine deutliche Asymmetrie innerhalb des ländlichen Raumes zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden. Da der kreisangehörige Raum insgesamt eine positive Deckungsquote erreicht, ist das primäre Instrument für eine Aussteuerung der Finanzverteilung im kreisangehörigen Raum jedoch die Kreisumlage, welche vom Kreistag im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und angepasst an die jeweiligen regionalen Besonderheiten festgelegt wird.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen dem kreisangehörigen Raum und den kreisfreien Städten entwickelte sich seit dem Jahr 2008 wie folgt:

Mio. EUR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kreisangehöriger Raum	1.325,8	1.512,6	1.469,8	1.334,1	1.189,0	1.403,3	1.461,3	1.431,3	1.428,6
Kreisfreier Raum	1.050,0	936,8	1.039,9	879,5	845,1	1.005,5	1.019,9	1.091,4	1.078,0
Summe	2.375,8	2.449,4	2.509,7	2.213,6	2.034,1	2.408,8	2.481,3	2.522,7	2.506,6

Quelle: Festsetzung des jeweiligen Jahres

Zu 5.:
Teilaspekt: Finanzielle Ausstattung der Mittel-, Ober- und Grundzentren

Die Finanzverteilung im Sächsischen Finanzausgleich erfolgt regelgebunden und anhand von einheitlichen, objektiven Maßstäben, welche die bestehenden Finanzkraft- und Bedarfsunterschiede zwischen den Kommunen möglichst genau widerspiegeln.

Die Finanzverteilung orientiert sich somit grundsätzlich nicht an raumplanerischen Maßstäben, die vor allem auch normative Vorstellungen über die Entwicklung der Räume einbeziehen. Unabhängig davon berücksichtigt der Sächsische Finanzausgleich mittelbar Aspekte der Zentralität und der überregionalen Aufgabenerfüllung bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen. So wird über den Hauptansatz der kreisangehörigen Gemeinden dem Umstand Rechnung getragen, dass mit steigender Einwohnerzahl auch mehr Aufgaben für die Bevölkerung im Umland erbracht werden. Die unterschiedlichen Pro-Kopf-Zuschussbedarfe in den Mittel-, Grund- und Oberzentren werden somit bei der Bestimmung der Finanzbedarfe berücksichtigt. Zur letzten Anpassung der Hauptansatzstaffel wird auf die Begründung zum SächsFAG 2013/2014 verwiesen.

Teilaspekt: Übertragene Aufgaben

Nach § 16 Absatz 2 Satz 1 SächsFAG wird im Abstand von zwei Jahren untersucht, inwieweit es Veränderungen im Aufgabenbestand der Kommunen gab. Die Ergebnisse der Überprüfung werden als Anlage der Begründung des jeweiligen Änderungsgesetzes zum SächsFAG beigefügt. Darüber hinaus werden allgemeine Kostensteigerungen im Bereich der übertragenen Aufgaben auch im Rahmen der Überprüfung nach § 2 Absatz 2 SächsFAG (GMG I) berücksichtigt. Insofern wird auf die Ausführungen zu Ziffer 1 des Antrages verwiesen.

Zu 6.:

Das SächsFAG enthält seit dem Jahr 2016 einen Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem der Landkreise. Nach § 12 Absatz 3 SächsFAG werden die Einwohnerzahlen der Landkreise Görlitz, Nordsachsen und Zwickau mit einem prozentualen Zuschlag vervielfältigt, sodass die Einwohner dieser Landkreise bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl ein höheres Gewicht erhalten. Die aus dem Nebenansatz resultierenden höheren Zuweisungen für die Landkreise Görlitz und Zwickau finden ihre Begründung in den höheren Zuschussbedarfen im Sozialbereich infolge der Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Görlitz und Zwickau (vgl. Anlage 5 der Begründung zum Neunten Gesetz zur Änderung des SächsFAG; Drs. 6/779).

Zu 7. und 9.:

Die Frage nach einem Flächen- und Demografieansatz im Kommunalen Finanzausgleichssystem ist im Jahr 2010 für das SächsFAG 2011/2012 wissenschaftlich untersucht worden.¹ Die Gutachter kamen dabei zu dem Ergebnis, dass weder die Einführung eines Flächen- noch eines Demografieansatzes im Sächsischen Finanzausgleich sachgerecht ist. Zu letzterem ist dabei anzumerken, dass durch die mit dem SächsFAG 2013/2014 erfolgte Anpassung des Finanzkraftverhältnisses zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum sowie durch die neuerlich geplante Umschichtung im GMG II zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes ab dem Jahr 2017 insbesondere den unterschiedlichen demografischen Entwicklungen in den Räumen in Form einer diskretionären Anpassung Rechnung getragen wird. Grundsätzlich wird damit das gleiche Ziel wie im Falle eines regelgebundenen Demografieansatzes erreicht.

Außerdem beinhaltet das SächsFAG einen Mechanismus, der analog zu einem Flächenfaktor wirkt. Dies ist der Straßenlastenausgleich nach §§ 18 bis 20 SächsFAG, der pauschale und finanzkraftunabhängige Zuweisungen für die Gebietskörperschaften je Kilometer Straßenlänge und differenziert nach Straßenkategorien vorsieht. Darüber hinaus werden die sächsischen Kommunen außerhalb des SächsFAG bei der Finanzierung der Schülerbeförderungskosten durch den Freistaat finanziell unterstützt, so dass die Unterschiede in den Zuschussbedarfen in diesen in die Fläche wirkenden Aufgabenbereichen (Straßen, Schülerbeförderung) relativ gering sind. Dadurch erübrigt sich ein gesonderter Flächenansatz im SächsFAG.

Zu 8.:

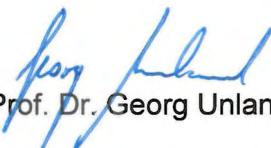
Es gibt kein Ungleichgewicht bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Ziffern 2 bis 4 des Antrages verwiesen.

¹ Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung: „Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsen“, Hannover, April 2010. Vgl. Anlage 2 zu Drs. 5/3196.

zu 10.:

Die Frage, inwieweit die Einführung eines gesonderten Soziallastenansatzes im Sächsischen Kommunalen Finanzausgleich erforderlich ist, wurde durch die Firma con_sens für das SächsFAG 2013/2014 gutachterlich untersucht.² Insgesamt kam das Gutachten zu dem Schluss, dass über die bereits außerhalb des SächsFAG bestehenden Ausgleichssysteme für das SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kosten der Unterkunft und Heizung) - und das SGB XII - Sozialhilfe (insbesondere Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) - hinaus kein gesonderter Soziallastenausgleich im SächsFAG erforderlich ist. Zugleich gebe es deutliche Hinweise, dass für verschiedene Sozialleistungen „noch nennenswerte Potenziale zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit“ bestehen. Ferner wird auf die Ausführungen zu Ziffer 6 des Antrages verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Georg Unland

² Gutachten von con_sens: „Untersuchung zur Streuung der Kosten für Soziales zwischen den sächsischen Kommunen und Bewertung der bestehenden Finanzverteilung sowie mögliche Alternativen unter Berücksichtigung der Ziele des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes“, Hamburg, Mai 2012. Vgl. Anlage 6 zu Drs. 5/9951).