K03 Bedarfsorientierten Finanzausgleich für sächsische Kommunen und Landkreise auf den Weg bringen - Eigenverantwortung anerkennen und stärken

Gremium:	LAG Haushalt und Finanzen
Beschlussdatum:	08.08.2018
Tagesordnungspunkt:	TOP 6 Kommunalwahl 2019

1. Reformbedarf des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes

Das kommunale Finanzausgleichssystem stellt über seine Mittelverteilung eine entscheidende Finanzierungsquelle der sächsischen Kommunen dar. Daneben werden den Kommunen und Landkreisen finanzielle Mittel über eine Vielzahl von zweckgebundenen Förderprogrammen zur Verfügung gestellt. Diese entscheidenden Bausteine sind daran zu messen, ob so die Aufgabenerfüllung der sächsischen Kommunen gesichert und gleichzeitig ihre finanzielle Eigenverantwortung gewährleistet werden kann. Die Einschätzungen dazu gehen zwischen Landesregierung und kommunaler Familie auseinander. Dass Konflikte bei der Verteilung knapper, finanzieller Ressourcen aufkommen und Begehrlichkeiten auf beiden Seiten bestehen, ist im Grunde nicht verwunderlich. Die aktuelle Praxis des kommunalen Finanzausgleichs kombiniert mit Förderprogrammen ist allerdings nicht im Stande, solche Konflikte einigermaßen zu befrieden und das obwohl die Einnahmenseite konjunkturbedingt recht positiv aussieht.

Die aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes weist deutliche Defizite auf:

- Intransparenz und veraltete Zahlen: Es wird auf veraltete Daten für die Ermittlung der Mittelverteilung zurückgegriffen, wodurch das System nur punktuell und sehr langsam auf veränderte Situationen reagiert. Dies wird durch den aktuellen FAG-Entwurf der Staatsregierung für die Jahre 2019 bis 2020 eindrucksvoll sichtbar. Die Datenbasis für die Berechnungen stellen die Jahre 2013 bis 2016 dar. Hinzu kommen der intransparente Umgang der Staatsregierung mit den verwendeten Daten sowie die intransparenten Absprachen unter Regierungsdominanz im FAG-Beirat.

- Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen: Jede Kommune hat klare Pflichtaufgaben und zusätzlich freiwillige, aber absolut sinnvolle Leistungen, welche sie erfüllen muss. Die zu diesen Aufgaben passende Mittelverwendung erfordert dezidierte, individuelle Entscheidungen der kommunalen Akteure vor Ort. Die aktuelle Kombination aus hohen zweckgebundenen Investitionsmitteln des FAG und den unzähligen Förderprogrammen lässt eine Entscheidung durch die Verantwortlichen vor Ort jedoch nur im marginalsten Maße zu. Prioritäten und investive Vorhaben werden nicht am individuellen Bedarf, sondern an den jeweils passenden Mitteln des FAG und bzw. oder den vorgeschriebenen Verwendungszwecken von Förderprogrammen ausgerichtet. Die aktuelle Konstruktion verschiebt die Bedarfsentscheidung hin zur Staatsregierung und verlagert sie damit weg von den regionalen, gewählten Volksvertretern.

- Keine Bedarfsorientierung, sondern starre Verteilungsregelungen: Seit Jahren beobachten wir nicht nur in Sachsen, dass immer noch Menschen aus dem ländlichen Raum abwandern. Auf der anderen Seite wachsen größere

Städte und haben alle Folgeerscheinungen zu tragen. Aufgrund der im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz geregelten Mittelverteilung ist dies besonders fatal für kleinere Gemeinden: Das Problem hierbei ist die Ermittlung der Bedarfsmesszahlen und die hiermit verbundene „Einwohnerveredelung“ nach Anlage 1 SächsFAG. Ob es gerechtfertigt ist, dass für einen Bewohner einer kleinen Gemeinde (< 1500 Einwohner) nur fast halb so viel Geld ausgeschüttet wird, wie für einen Bewohner einer Stadt mit über 35.000 Einwohnern, kann bezweifelt werden. Eine sachgerechte Datengrundlage für die Spreizung ist nicht festzustellen. Die Einwohnerveredelung scheint willkürlich und anhand fiktiver Schätzungen festgelegt zu sein.

Es ist deshalb unverständlich, dass der sächsische Finanzminister Dr. Matthias Haß (CDU) Anfang April 2018 klargestellt hat, dass es keine Veränderungen am bestehenden Finanzausgleichssystem geben wird.

Bestehende Ausgleichsregeln werden lediglich weitergeführt und im Rahmen dieser bestehenden Regeln werden Anpassungen vorgenommen. Das Problem sieht er in einer Diskrepanz zwischen der guten Finanzlage und der Stimmung in den Kommunen, die mit vorgegriffenen Wunschlisten aufwarten würden. Auch 28 Jahre nach der politischen Wende will die Regierung offenbar die Kommunen weiterhin „am goldenen Zügel“ führen und verweigert ihnen ein „mehr“ an finanzieller Eigenverantwortung. Darin zeigt sich indessen eine altbekannte Überheblichkeit, denn nach Art. 82 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln. Mangelnde Transparenz und unzureichende Kommunikation politischer Entscheidungen der Staatsregierung mit den Kommunen leisten ihren übrigen Beitrag zur Unzufriedenheit im Land.

2. Unsere Lösungsansätze für ein zeitgemäßes Finanzausgleichssystem

Mit deutlichen Schritten zur großen Reform!

Eine Reform des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes ist notwendig. Einige Verteilungsmechanismen müssen den aktuellen Herausforderungen und Zielvorstellungen angepasst werden. Die grundlegenden Prinzipien der gleichmäßigen Einnahmenentwicklung in vertikaler und horizontaler Perspektive müssen um eine Kostenbetrachtung der Aufgaben ergänzt werden.

Eine Totalrevision des SächsFAG birgt aufgrund der Komplexität der verschiedenen Mechanismen, ihrer Wechselwirkungen untereinander und der daraus resultierenden, schwer kalkulierbaren Verteilungseffekte ein gewisses Risiko. Daher wollen wir uns in klaren, überschaubaren Modernisierungsschritten dem eigentlichen Ziel nähern: Die Selbstverwaltungshoheit und finanzielle Eigenverantwortung der sächsischen Kommunen erhöhen und den Übergang zu einem bedarfsorientierten Finanzausgleichsgesetz vollziehen.

Finanzielle Mittelverteilung klar an Bedarfen orientieren und mehr Verantwortung vor Ort belassen!

Angesichts des politischen Ziels, den ländlichen Raum attraktiver zu gestalten und seiner weiteren Entvölkerung entgegen zu wirken, müssen die starre Spreizung bei der Einwohnerveredelung verringert und sinnvolle Alternativen zu den bisherigen Gemeindegrößenklassen gefunden werden. Die Zuweisungspauschalen

unterschiedlich großer Gemeinden müssen sich am tatsächlichen Zuschussbedarf orientieren. Die derzeitige Verteilungsregelung gehört dringend auf den Prüfstand, um eine bedarfsorientierte Mittelverteilung zu gewährleisten, auch wenn dies gegebenenfalls zu einer Erhöhung der Ausgleichsmasse führen muss. In eine neue Regelung soll die Sicherstellung einer Mindestfinanzkraft der Kommunen integriert werden. Damit wollen wir gewährleisten, dass neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben für alle Kommunen auch die Erbringung freiwilliger Aufgaben möglich bleibt. Das SächsFAG kann imstande sein, auf veränderte Bedarfe durch Wachstum und Schrumpfung gleichermaßen zu reagieren, aber nur wenn es modernisiert und reformiert wird.

Zur Stärkung der lokalen und regionalen Entscheidungskompetenzen sollen die Kommunen selbst entscheiden, worin sie investieren. Dazu sollten Mittel, die bisher über spezielle Förderprogramme finanziert werden in das FAG überführt werden. Zusätzlich sollte das FAG in der Lage sein, Mittel so einzusetzen, dass Anreize zur Entwicklung von nachhaltigen, zukunftsorientierten Investitionen und freiwillige kommunale Aufgaben ermöglicht werden, ohne dass kleinteilige Vorschriften die Richtung kommunaler Innovationen vorschreiben. Die grundlegende Prioritätensetzung, welche Maßnahmen vorrangig zu finanzieren sind, bleibt so vor Ort bei den Stadt-, Gemeinde- und Kreisräten. Ein höherer Anteil ungebundener Finanzmittel würde zudem Konflikte mit der doppischen Haushaltsführung vermeiden und Haushaltsbuchungen sowie -abschlüsse vereinfachen.

Sozialer Nebenansatz zum Ausgleich von sozialen und demografischen Disparitäten!

Die Sozialkosten, wie bspw. Nettokosten für Unterkunft und Asyl, ALG II sowie Jugend- und Sozialhilfe, sind in den Kommunen sehr unterschiedlich verteilt. Ein sozialer Nebenansatz kann diese ungleiche Lastenverteilung austarieren. Besonders die kommunalen Ausgaben im Rahmen des SGB-II werden als geeigneter Indikator für solch einen Verteilungsmechanismus erachtet. Dieser Ausgabenposten ist nicht nur der größte Posten an Sozialausgaben in den Kommunen. Die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB-II geben zudem eine Tendenz über weiter anfallende soziale Folgekosten an.

Ein sozialer Nebenansatz muss unterschiedliche demografische Bedingungen berücksichtigen und den Bedarf sowohl schrumpfender als auch wachsender Städte und Regionen abbilden. Dabei wollen wir auch Anreizkomponenten integrieren, damit Kommunen proaktiv einer Verfestigung sozialer Hilfsbedürftigkeit entgegenwirken bzw. Strukturen der Daseinsvorsorge einer schrumpfenden Bevölkerung anpassen, also Gestalten statt Verwalten!

Nebenansatz für Kita-Betreuung schaffen!

Ein Kita-Betreuungsansatz inklusive eines Finanzierungsanteils für Investitionen verteilt Gelder zum Zweck der frühkindlichen Bildung anhand der vorhandenen Kinderbetreuungsplätze der öffentlichen und freien Träger und wäre eine sinnvolle Ergänzung des aktuellen Schüleransatzes. Der jetzt noch außerhalb des SächsFAG verteilte Landeszuschuss nach § 18 SächsKitaG von aktuell 600 Millionen Euro im Jahr 2018 soll hier einfließen. Administrativ aufwendige Programme wie z.Bsp. Kita-Invest können entfallen und unbürokratisch über diesen Nebenansatz ausgereicht werden. Der Nebenansatz muss so gestaltet werden, dass die aufwendige Fremdkinderabrechnung der Kommunen untereinander entfallen kann,

welche aktuell notwendig ist, wenn Wohnsitz und in Anspruch genommener Betreuungsplatz in unterschiedlichen Gemeinden liegen.

Ökologischer Lastenausgleich und flächeninduzierte Anreizstrukturen!

Naturschutz ist eine wichtige Aufgabe der Kommunen. Bisher gibt es keine sinnvollen Anreizstrukturen für kommunale Naturschutzpolitik. Die Verwaltung von Schutzflächen (bspw. Natur- und Landschaftsschutzflächen), die hiermit für eine Gemeinde bzw. einen Landkreis verbundenen Kosten sowie die verminderte wirtschaftliche Nutzungsfähigkeit solcher Flächen werden an keiner Stelle im FAG berücksichtigt. Empfehlenswert ist z.B. ein Ausgleich für einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Schutzflächen im Gebiet einer Gemeinde oder eines Landkreises. Den Lastenausgleich erhält dann der Träger der Aufgaben und Lasten. Der überdurchschnittliche Flächenanteil wird mit einer Pauschale pro Flächeneinheit vergütet, die nach der Art der Schutzfläche abgestuft ausgestaltet ist. Als Effekt hätten Kommunen ein Interesse daran, Schutzflächen auszuweisen. Zumindest jedoch würde dieser Lastenausgleich dem Naturschutz entgegenstehende Interessen ein Stück weit befrieden. Denkbar wäre diesen Ausgleich als Sonderlastenausgleich, ähnlich dem Ausgleich für Straßenbaulasten, einzuführen.

Bedarfsfaktoren erkennen und evaluieren!

Eine Reform des Finanzausgleichssystems muss den sehr unterschiedlichen Gegebenheiten und Entwicklungen der Kommunen im Land gerecht werden, ohne eine zentralistische Über- oder Fehlsteuerung zu bewirken. Anhand geeigneter Indikatoren sollen unterschiedliche Zuschussbedarfe der Kommunen benannt werden. Auf Grundlage vergleichbarer Zahlen und transparenter Daten sind entsprechend bedarfsorientierte Verteilungsmechanismen so zu konstruieren und regelmäßig zu evaluieren, dass Extreme vermieden werden. Eine Reform muss sich an zentralen Staats- und Verfassungszielen und an den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts orientieren. „Frieden“, „Gerechtigkeit“, die „Bewahrung der Schöpfung“, die Stärkung des Selbstverwaltungsrechts und der finanziellen Eigenverantwortung der sächsischen Kommunen werden maßgebende Projektionsflächen eines modernen Finanzausgleichssystems sein.

Partizipativen Prozess beginnen!

Die Größe dieser Herausforderung darf uns nicht abschrecken, das SächsFAG zu reformieren und die Verteilungsmechanismen insgesamt zu verbessern. Eine bedarfsorientierte Reform ist keine einfache Angelegenheit und lässt sich nicht allein technokratisch von außen lösen. Vielmehr braucht es einen im geeigneten Rahmen stattfindenden diskursiven Erörterungsprozess, der den Kommunen die Chance gewährt, ihre Bedarfsforderungen zu artikulieren, der auch die Erwartungen an die Aufgabenerfüllung durch das Land und dessen finanzielle Möglichkeiten berücksichtigt. Diese gemeinsame Erarbeitung wäre das Zeichen eines respektvollen Umgangs der Staatsregierung mit der kommunalen Familie. Im Ergebnis ist es durchaus möglich, dass sich die Finanzmasseaufteilung verschiebt. Das SächsFAG muss den Entwicklungen unserer Zeit angepasst werden. Diese Strategie von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in Sachsen beendet das bisherige Wegdiskutieren bekannter Probleme.

Begründung

Bedarfsorientierten Finanzausgleich für sächsische Kommunen und Landkreise auf den Weg bringen - Eigenverantwortung anerkennen und stärken

Politische Gestaltungsmöglichkeiten werden dort konkret erfahrbar, wo sie auf die Lebenswirklichkeit der Menschen treffen. Dem Handeln der Kommunen und Landkreise kommt daher eine hohe Bedeutung zu, sowohl was die Akzeptanz unseres politischen Systems betrifft als auch die Verbesserung der tatsächlichen Lebensumstände der Bürger*innen. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in Sachsen haben daher Hochachtung vor allen, die sich hier verantwortungsvoll einbringen und vor Ort unsere grundgesetzlichen Werte leben und damit einen Beitrag leisten, solidarisch, offen und sicher zusammenzuleben sowie unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Anstrengungen, gutes Leben für alle zu gestalten, finden unsere volle Unterstützung. Dazu gehört auch, die Städte, Gemeinden und Landkreise bedarfsorientiert finanziell auszustatten. Dieser Ausdruck der Wertschätzung der Leistungen der kommunalen Familie wird durch die derzeitigen Regelungen zum Finanzausgleich und der tatsächlichen Fördermittelpraxis durch die Landesregierung nur unzureichend umgesetzt. Es entsteht der Eindruck, dass zentrale politische Vorstellungen über die Steuerung der Finanzströme durchgesetzt werden sollen. Damit werden die kommunale Autonomie schleichend ausgehöhlt und den Verantwortlichen vor Ort Entscheidungsspielräume genommen. Dabei wissen diese am besten, an welchen Stellen Nachjustierungen und neue Schwerpunksetzungen angezeigt sind. Die aktuellen Maßnahmen der Staatsregierung ändern dies grundsätzlich nicht, sind nur ein Tropfen auf den heißen Stein und erzielen nur einen leicht durchschaubaren Placeboeffekt.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in Sachsen stehen für die Anerkennung der Leistungen und Verantwortung unserer Städte, Gemeinden und Landkreise. Grundlage dafür ist eine finanzielle Ausstattung, die es erlaubt, pflichtige und freiwillige Aufgaben in Eigenverantwortung erfüllen zu können. Aufgrund der nur eingeschränkten kommunalen steuerlichen Erhebungskompetenz kommt dabei der Beteiligung der Gemeinden am allgemeinen Einnahmeaufkommen entscheidende Bedeutung zu. Dies ist eine originäre Aufgabe des Freistaates und geschieht über die Regelungen des kommunalen Finanzausgleiches, die Ausreichung von Fördermitteln und weitere Instrumente. Hier sind grundsätzliche Änderungen notwendig. Wenn Pflichtaufgaben, wie z.B. der Neubau bzw. die Sanierung von Schulgebäuden, nur mit Hilfe extra aufgelegter Fördermittelprogramme erfüllt werden können, ist dies ein Zeichen für eine ungenügende und nicht sachgerechte Finanzausstattung unserer Kommunen. Weiterhin sind die Anforderung und Probleme vor Ort inzwischen so vielschichtig und differenziert, dass ein kommunaler Finanzausgleich, der einen Schwerpunkt auf die reine Einwohnerzahl legt, nicht sachgerecht ist sowie Ungerechtigkeiten entstehen lässt und verstärkt.

Wir wollen daher mehr und mehr die tatsächlichen Bedarfe der kommunalen Familie in den Blick nehmen. Dabei wären wir keineswegs Vorreiter, sondern folgen nur den Schritten, die andere Bundesländer bereits mit Erfolg gegangen sind. Auch hier zeigt sich die nunmehr bereits Jahrzehnte andauernde Modernisierungsschwäche CDU-geführter sächsischer Regierungen. Wir wollen diesen Stillstand auch im Bereich der Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Landkreise endlich überwinden. Dabei gehören alle Instrumente, auch wenn sie in der Vergangenheit ihre Berechtigung hatten, auf den Prüfstand. Unser Ziel ist dabei klar: Die finanzielle Ausstattung der Kommunen und Landkreise muss die tatsächlichen Bedarfe widerspiegeln und so gestaltet sein, dass vor Ort über die konkrete Verwendung entschieden werden kann. Dazu ist es zum Einen notwendig, die ungebundenen Finanzzuweisungen zu erhöhen und kleinteilige, überspezialisierte Förderprogramme möglichst zurückzufahren. Nebenbei wird dabei noch Bürokratie abgebaut. Zum Anderen wollen wir uns endlich auf den Weg machen, den kommunalen Finanzausgleich an den tatsächlichen Bedarfen auszurichten. Eine solche grundlegende Änderung ist nicht von heute auf morgen möglich. Sie muss alle Akteure mit einbeziehen. Beispiele insbesondere aus Hessen und Schleswig-Holstein (unter GRÜNER Regierungsbeteiligung) zeigen, dass eine Umstellung möglich ist, die den Bedürfnissen aller

Betroffenen - Groß-, Mittel- und Kleinstädte, Dörfer sowie Landkreise - Rechnung trägt. Jeder Weg beginnt jedoch mit den ersten Schritten. Und so wollen wir Umstände, die die Bedarfe der Städte, Gemeinden und Landkreise schon heute beeinflussen, bisher aber im kommunalen Finanzausgleich keine Rolle spielen, zunächst innerhalb des bestehenden Systems berücksichtigen.

Aktive Beiträge zum Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen wollen wir durch die Einführung eines ökologischen Lastenausgleiches belohnen.

Den Herausforderungen des demographischen Wandels, der sich auch in Zu- und Wegzugsbewegungen ausdrückt, stellen wir uns mit einem sozialen Nebenansatz. Gleiches gilt für das Schultern der Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung.

Damit begeben wir uns auf den Weg, unsere Kommunen finanziell angemessen auszustatten, ihnen ihre verfassungsrechtlich garantierten Gestaltungsmöglichkeiten zurückzugeben und damit die Wertschätzung entgegenzubringen, die sie schon lange verdienen!