



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V.
Glacisstraße 3, 01099 Dresden

nur per E-Mail
Sächsischer Landtag
Haushalts- und Finanzausschuss
Herrn Vorsitzenden Klaus Tischendorf
Bernhard-von Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Ihre Nachricht vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter	Az. / ID-Nr.	Telefon	Datum
		le	Herr Leim- kühler	970.00 / 085532	- 103	25.02.2015

Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/2016

Sehr geehrter Herr Tischendorf,

für Ihre Einladung zur Sachverständigenanhörung in den Haushalts- und Finanzausschuss möchten wir uns bedanken. Wir möchten Ihnen bereits vorab unsere schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/2016 zukommen lassen. Wie üblich steht unsere Stellungnahme noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch unsere Gremien.

A. Allgemeines / Ergänzungsvorschläge

Wir möchten uns zunächst die Vorbemerkung erlauben, dass im Haushaltsbegleitgesetz traditionell auch Gesetzesänderungen verortet werden, die keinen unmittelbaren Bezug zum Staatshaushalt haben, jedoch wegen ihrer besonderen Dringlichkeit nicht bis zur nächsten Novelle des jeweiligen Fachgesetzes aufgeschoben werden dürfen. Dies ist verfassungsrechtlich zulässig, da das für das Haushaltsgesetz geltende sachliche und zeitliche Bepackungsverbot aus Art. 93 Abs. 3 SächsVerf auf das Haushaltsbegleitgesetz keine Anwendung findet.

Vor diesem Hintergrund möchten wir unserer Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes Vorschläge voranstellen, die dort nicht enthalten sind, jedoch wegen ihrer besonderen Dringlichkeit in dieses Gesetz aufgenommen werden sollten. Ferner sind sie in ihrer Zielrichtung fast ausnahmslos auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die laufende Legislaturperiode des Sächsischen Landtages enthalten.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag e.V.

Glacisstraße 3
01099 Dresden

Telefon 0351 8192-0

Telefax 0351 8192-222

Internet:

<http://www.ssg-sachsen.de>

E-Mail:

post@ssg-sachsen.de

Steuernummer: 202/141/03088

So erreichen Sie uns:

Straßenbahnlinien

3, 7, 8

Haltestelle Carolaplatz,

6, 13 Haltestelle

Rosa-Luxemburg-Platz

oder per Bahn

Bahnhof Dresden-Neustadt

1. Bestellung von Beigeordneten

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, zur Bestellung von Beigeordneten eine Einvernehmensregelung entsprechend der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) einzuführen (Seite 88, Zeilen 2938 ff.). Wir unterstützen dieses Vorhaben sehr und bitten dringend darum, diese Änderung kurzfristig mit dem Haushaltsbegleitgesetz umzusetzen. Infolge der (Ober-)Bürgermeisterwahlen im Juni dieses Jahres werden in zahlreichen Städten auch Beigeordnetenwahlen stattfinden. Die neue Einvernehmensregelung sollte bereits vor diesen Wahlen in Kraft treten, um eine breite Wirkung zu entfalten.

Änderungsvorschlag

§ 56 Abs. 2 SächsGemO wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 28 Abs. 4 ist anzuwenden.“

Begründung

Durch den neu eingefügten Satz nach dem Vorbild des § 52 Abs. 2 der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen wird die Bestellung der Beigeordneten durch den Gemeinderat grundsätzlich an das Einvernehmen mit dem Bürgermeister gebunden. An der Zuständigkeit des Gemeinderates für die Bestellung der Beigeordneten tritt dadurch keine Änderung ein. Kommt es zu keinem Einvernehmen zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, entscheidet der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten allein.

Mit dem Verweis auf die Einvernehmensregelung in § 28 Abs. 4 SächsGemO wird eine kommunalverfassungsrechtliche Vorkehrung getroffen, die die Loyalität zwischen dem Oberbürgermeister und den Beigeordneten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherstellt und zugleich das Vertrauensverhältnis zwischen den kommunalen Organen bewahrt. Die Regelung berücksichtigt ferner die alleinige Verantwortung des Bürgermeisters für die Erledigung von Weisungsaufgaben (§ 53 Abs. 3 SächsGemO). Diese Alleinverantwortung erfordert ein institutionelles Mitspracherecht des Bürgermeisters bei der Bestellung der leitenden Gemeindebediensteten. Beigeordnete müssen gem. § 56 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen. In diese Beurteilung muss der Bürgermeister einbezogen werden, wenn er für einen Gutteil der von den Beigeordneten zu erledigenden Verwaltungsaufgaben die alleinige Verantwortung trägt.

2. Umgang mit Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, den Gemeinden und Landkreisen kurzfristig die Möglichkeit zu geben, die Entscheidung über die Annahme oder Vermittlung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen auf einen beschließenden Ausschuss zu übertragen (Seite 88, Zeilen 2936 ff.). Der Bedarf an einer kurzfristigen Änderung ist gegeben, um die Gemeinderäte und Kreistage von dem unverändert hohen Aufwand beim Umgang insbesondere mit Kleinspenden entlasten zu können.

Änderungsvorschlag

- a) § 28 Abs. 2 Nr. 11 SächsGemO und § 24 Abs. 2 Nr. 10 SächsLKrO werden aufgehoben.
- b) § 73 Abs. 5 SächsGemO erhält die folgende Fassung:

„Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben nach § 1 Abs. 2 beteiligen. Die Einwerbung und die Entgegennahme des Angebots einer Zuwendung obliegen dem Bürgermeister, den Beigeordneten oder den vom Bürgermeister damit beauftragten Bediensteten. Über die Annahme oder Vermittlung entscheidet der Gemeinderat. Diese Entscheidung kann durch Hauptsatzung auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden.“

Begründung

Mit den Änderungen der §§ 28 Abs. 2 SächsGemO, 24 Abs. 2 SächsLKrO entfällt die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates bzw. Kreistages für die Annahmeentscheidung von Zuwendungen. Dies bewirkt, dass die Gemeinden und Landkreise selbst regeln könnten – z. B. durch Hauptsatzung – ob und bis zu welchen Wertgrenzen die Entscheidung über die Annahme, Vermittlung und Verwendung einer Zuwendung auf einen beschließenden Ausschuss des Gemeinderates oder Kreistages delegiert wird. Dies entlastet die Gemeinderäte und Kreistage von zahlreichen Entscheidungen zu Kleinspenden.

Durch die Neufassung des § 73 Abs. 5 SächsGemO wird – neben der Beschränkung der Delegationsmöglichkeit der Annahmeentscheidung von Zuwendungen auf einen beschließenden Ausschuss – klargestellt, dass neben dem Bürgermeister und den Beigeordneten auch Gemeindebedienstete bei der Einwerbung von Spenden unterstützend tätig werden können. Ferner kommt durch das Aufheben der Wörter „in öffentlicher Sitzung“ der Öffentlichkeitsgrundsatz

der Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzungen bzw. der Sitzungen der beschließenden Ausschüsse aus § 37 Abs. 1 SächsGemO und § 33 Abs. 1 SächsLKrO zur Anwendung. Bedarf an einer spezialgesetzlichen Vorschrift zur Sitzungsöffentlichkeit besteht bei der Annahmementscheidung von Zuwendungen nicht.

3. Änderungen im Gemeindefirtschaftsrecht

Darüber hinaus möchten wir Ihnen zu zwei gemeindefirtschaftsrechtlichen Themen, die für die Kommunen von besonderer Bedeutung sind, unsere Position darstellen.

a) Wettbewerbsgleichheit für energiewirtschaftliche Unternehmen

Im **Koalitionsvertrag** zwischen CDU-Sachsen und SPD-Sachsen wurde vereinbart, dass das kommunale Wirtschaftsrecht geändert werden soll, um die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler energiewirtschaftlicher Unternehmen zu verbessern (Zeilen 2.944 ff.):

„Die wirtschaftliche Betätigung gehört zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Wir werden die betreffenden gesetzlichen Grundlagen mit dem Ziel größeren Gestaltungsspielraumes für die Kommunen weiterentwickeln. Insbesondere werden wir das kommunale Wirtschaftsrecht ändern, um die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler energiewirtschaftlicher Unternehmen wieder herzustellen.“

aa) Gebietsübergreifende Betätigung von energiewirtschaftlichen Unternehmen

Den Koalitionsvertrag aufgreifend möchten wir zunächst einen Vorschlag unterbreiten, mit dem kommunalen energiewirtschaftlichen Unternehmen, die seit der Liberalisierung des Energierechts Konkurrenz im eigenen Gemeindegebiet erfahren, die Möglichkeit eingeräumt wird, selbst gebietsübergreifend tätig zu werden.

Änderungsvorschlag:

Nach § 94a Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

- (5) Die Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung dient einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.

Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

Begründung:

Der neue Absatz 5 sieht Erleichterungen für kommunale Unternehmen im Bereich der Energieversorgung vor. Hintergrund sind die auf europäische Entwicklungen zurückgehenden tiefgreifenden Veränderungen im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte, die zu einem Wegfall vormals bestehender Versorgungsmonopole und einem umfassenden Wettbewerb geführt haben. Das klassische Bild, wodurch die Gemeinde auf ihrem eigenen Territorium die kommunale Aufgabe der Energieversorgung für ihre Einwohner allein und ohne Konkurrenz durch Dritte erbringen darf, ist überholt. Die Zulassung einer überörtlichen Betätigung für die Gemeinde ist ein Ausgleich dafür, dass sie auf ihrem Gemeindegebiet Konkurrenz durch Dritte nicht verhindern kann. Im Bereich der Energieversorgung stehen die sächsischen kommunalen Unternehmen infolge der Marktliberalisierung einerseits im Wettbewerb mit teilweise global agierenden privatrechtlichen Konzernen, andererseits aber auch mit den kommunalen Unternehmen der anderen Bundesländer, die bereits entsprechende Privilegierungen geschaffen haben und deren kommunale Unternehmen sich daher derzeit schon überörtlich unter anderem auch im Freistaat Sachsen betätigen und mit den lokalen kommunalen Energieversorgern in Konkurrenz treten dürfen. Ziel der Neuregelung in Absatz 5 ist daher die Beseitigung bisher bestehender Standort- und Wettbewerbsnachteile der sächsischen kommunalen Unternehmen gegenüber kommunalen Unternehmen anderer Bundesländer und die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit in diesem Bereich.

Durch den neuen Absatz 5 werden die in Absatz 1 Satz 1 niedergelegten Voraussetzungen der sog. Schrankentrias modifiziert: Der öffentliche Zweck wird auch bei einer überörtlichen Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets erfüllt (Absatz 1 Satz 1 Nr. 1). Außerdem wird die Bindung an den örtlichen Bedarf, d. h. die Ausrichtung der Kapazität des Unternehmens an der Einwohnerzahl der Gemeinde, aufgehoben; es kommt insoweit nur noch auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde an (Absatz 1 Satz 1 Nr. 2). Schließlich entfällt das Subsidiaritätsgebot (Absatz 1 Satz 1 Nr. 3) mit der Folge, dass eine Betätigung der Gemeinde unabhängig davon zulässig ist, ob der Zweck der Energieversorgung durch private Dritte besser oder wirtschaftlicher erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

bb) Befreiung von Vorschriften des Gemeindegewirtschaftsrechts

Wie bereits ausgeführt sieht der Koalitionsvertrag vor, dass den Kommunen im Gemeindegewirtschaftsrecht **größere Gestaltungsspielräume** eingeräumt werden sollen. Insbesondere soll die Wettbewerbsfähigkeit der energiewirtschaftlichen Unternehmen wieder hergestellt werden.

Wir möchten daher an die Ergebnisse der vom Sächsischen Staatsministerium des Innern eingesetzten „Arbeitsgemeinschaft Evaluie-

„Entwicklung des Gemeindefinanzierungsrechts“ (AG Eva) von 2005 anknüpfen, die als Reaktion auf die massive kommunale Kritik der Gemeindefinanzierungsrechtsnovelle von 2003 Vorschläge zur Deregulierung von im Wettbewerb stehenden kommunalen Unternehmen unterbreitet hatte.

Danach können auf **Beschluss der Gemeinde** ihre im Wettbewerb stehenden Unternehmen in privater Rechtsform von einigen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsrechts befreit werden (in die heutige Paragrafenreihung übersetzt z. B. die §§ 94a, 95 Abs. 2, 96 Abs. 2, 96a Abs. 2 mit Ausnahme von Abs. 2 Nr. 6 und § 98. Ein Beschluss der Gemeinde setzt allerdings voraus, dass das Unternehmen nicht mehr über unmittelbare oder mittelbare Vorteile verfügt, die eine unzulässige Beihilfe darstellen. Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt, Verlustabdeckungen, Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen sowie Kapitalerhöhungen, durch die sich die Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde erhöhen, sind gegenüber dem Unternehmen dann unzulässig. Der Beschluss der Gemeinde unterliegt der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Wir schlagen in Anlehnung an den Koalitionsvertrag vor, die von der AG Eva empfohlene Deregulierung für Wettbewerbsunternehmen – angepasst an die heutigen Gegebenheiten – auf energiewirtschaftliche Unternehmen einzuschränken und als neuen § 97 in die Sächsische Gemeindeordnung einzuführen.

b) Beteiligung der Arbeitnehmer in fakultativen Aufsichtsräten

Der Koalitionsvertrag von CDU und SPD sieht vor, dass den Kommunen wieder die Möglichkeit eröffnet wird, bei fakultativen Aufsichtsräten Arbeitnehmervertreter zu beteiligen (Zeilen 2.948 ff.).

Änderungsvorschlag

§ 98 Abs. 2 SächsGemO wird wie folgt geändert:

Satz 5 wird aufgehoben. Satz 6 wird Satz 5.

Begründung:

In § 98 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO wurde bei der letzten Novellierung der Gemeindeordnung eine Regelung eingefügt, dass die Gemeinde in fakultative Aufsichtsräte keine Personen entsenden soll, die Arbeitnehmer des Unternehmens oder eines von diesem abhängigen Unternehmens (§ 17 Abs. 1 AktG) sind. Durch die Neuregelung sollte verhindert werden, dass die auf Veranlassung der Gemeinde im Aufsichtsrat tätigen Personen durch eigene Interessen, die sie als Unternehmensangehörige haben, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe beeinflusst sind.

Nach den Vorschriften des Drittelbeteiligungsgesetzes gibt es für obligatorisch zu bildende Aufsichtsräte die Vorgabe, dass von der Arbeitnehmerseite zwingend Vertreter in den Aufsichtsrat zu entsenden sind. Damit wird eine angemessene Arbeitnehmervertretung gewährleistet. Aber auch bei fakultativen Aufsichtsräten war bis zur Neuregelung in der SächsGemO in einigen Kommunen die Beteiligung der Arbeitnehmer an den Aufsichtsräten bis zu einem bestimmten Quorum Praxis.

Es sollte daher zukünftig wieder der kommunalen Selbstverwaltung überlassen bleiben, Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräte zu entsenden.

4. Verschiebung des Zeitpunktes für die Erstellung des Gesamtabchlusses und Deregulierung

Die kommunale Ebene hat sich in den zurückliegenden Monaten gemeinsam mit dem Innenministerium intensiv mit dem gesetzlichen Rahmen für den Gesamtabchluss befasst. Nach § 88a i. V. m. § 131 Abs. 5 SächsGemO ist der Gesamtabchluss erstmals für das Haushaltsjahr 2016 aufzustellen.

Aufgrund der nach wie vor personalaufwendigen Umstellungsarbeiten auf das Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen können die gesetzlichen Anforderungen an die Aufstellung eines Gesamtabchlusses von den Kommunen derzeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht erfüllt werden. Insbesondere die abweichenden Bewertungsvorschriften im HGB und der Sächs-KomHVO-Doppik führen zu einem großen Neu- und Umbewertungsaufwand bis hin zu einer doppelten Anlagenbuchhaltung, wodurch die Akzeptanz des Gesamtabchlusses in der Praxis in Frage gestellt würde. Wichtigste Änderung ist daher neben der Verschiebung des Aufstellungstermins für den ersten Gesamtabchluss eine frühzeitige Anpassung der Bewertungsvorschriften, um zusätzliche Rechtssicherheit zu schaffen.

Nachfolgend möchten wir die Änderungsvorschläge und eine kurze Begründung zu den Punkten, bei denen ein kurzfristiger Handlungsbedarf besteht, zur Kenntnis geben. Die gesetzlichen Änderungsvorschläge wurden durch das Innenministerium erarbeitet und basieren auf den Ergebnissen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der kommunalen Landesverbände.

Änderungsvorschlag

a) Nach § 88a Abs. 3 Satz 1 werden folgende Sätze ergänzt:

„Abweichend von § 301 Abs. 1 Satz 2 des Handelsgesetzbuches kann das Eigenkapital der Aufgabenträger mit dem Betrag angesetzt werden, der dem Buchwert der in den Gesamtabchluss aufzunehmenden Vermögensgegenstände, Schulden,

Rechnungsabgrenzungsposten, Bilanzierungshilfen und Sonderposten entspricht.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 4.

- b) Nach § 88a Abs. 3 Satz 4 (neu) soll ferner folgender Satz eingefügt werden:

„Für die Konsolidierung des Jahresabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Aufgabenträger gilt § 308 des Handelsgesetzbuches mit der Maßgabe, dass eine einheitliche Bewertung nicht erforderlich ist.“

- c) In § 88a Abs. 3 wird folgender Satz 5 angefügt:

„Auf die Zuordnung des Unterschiedsbetrages gemäß § 312 Abs. 2 Satz 1 des Handelsgesetzbuches kann verzichtet werden.“

- d) Neufassung § 131 Abs. 5 SächsGemO:

„Die Vorschrift des § 88a ist spätestens ab dem Haushaltsjahr 2021 anzuwenden.“

Begründung:

zu § 88a Abs. 3 (Buchst. a bis c)

Das HGB in der Fassung vor der Änderung durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) sah für die Konsolidierung der Jahresabschlüsse der Unternehmen, bei denen ein beherrschender Einfluss besteht, ein Wahlrecht zwischen der sog. Buchwertmethode und der Neubewertungsmethode vor. Nach der Buchwertmethode ist es zulässig, die Buchwerte der Einzelabschlüsse in den konsolidierten Gesamtabschluss ohne Korrekturen zu übernehmen. Nach der Neubewertungsmethode sind dagegen die aktuellen Zeitwerte heranzuziehen. Mit dem BilMoG wurde das Wahlrecht zugunsten der Neubewertungsmethode abgeschafft. Der in der SächsGemO enthaltene dynamische Verweis auf die Vorschriften des HGB führt zur zwingenden Anwendung der Neubewertungsmethode bei den Kommunen. Eine Beibehaltung der Vorschriften hätte die Folge, dass alle Vermögensgegenstände und Schulden der Beteiligungsunternehmen für die Aufstellung des Gesamtabschlusses zum Zeitwert neu zu bewerten sind. Der damit verbundene Aufwand stünde jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zum Informationsgewinn. Der Ansatz der Buchwerte würde den Bedürfnissen der kommunalen Praxis entsprechen. Eine Neubewertung des Vermögens würde dadurch vermieden und Kosten (z. B. für Wertgutachten) und Verwaltungsaufwand reduziert. Für die Aussagekraft des kommunalen Gesamtabschlusses wäre der Ansatz der Buchwerte auch ausreichend, da anders als im Konzernabschluss nach Handelsrecht mit der Aufstel-

lung des Gesamtabschlusses keinerlei steuerliche und haftungsrechtliche Folgen verknüpft sind. Die Freistellung von der Neubewertung der Vermögensgegenstände und Schulden müsste dann auch für die Aufgabenträger gelten, auf die die Gemeinde lediglich einen maßgeblichen Einfluss ausübt. Dazu ist es erforderlich, auf die nach § 312 Abs. 2 Satz 1 HGB notwendige Zuordnung des Unterschiedsbetrags zu verzichten. Der vorgenannte Gesetzeszweck erfordert überdies den Verzicht auf den in § 308 Abs. 1 Satz 1 HGB geregelten Grundsatz der Einheitlichkeit der Bewertungsmethoden. Das Ziel des Gesamtabschlusses, die Transparenz hinsichtlich der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der Kommune zu erhöhen, wird hierdurch nicht beeinträchtigt.

zu § 131 Abs. 5 (Buchst. d)

Nach derzeitigem Stand wird eine Vielzahl der Kommunen erst im Jahr 2016 über eine festgestellte und geprüfte Eröffnungsbilanz verfügen. Erst nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz können die Jahresabschlüsse (seit 2013 oder ggf. noch früher) nachgeholt werden. Mit der Verschiebung des Pflichttermins für die Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses um fünf Jahre wird der aktuellen Prognose Rechnung getragen. Die Eröffnungsbilanz und die darauf basierenden Jahresabschlüsse sind jedoch zwingende Voraussetzung für die Aufstellung des Gesamtabschlusses. Eine Beibehaltung der Frist würde dazu führen, dass die bestehende Regelung für eine Vielzahl der Kommunen ins Leere liefe.

Anders als bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz können die vorbereitenden Schritte für den Gesamtabschluss nicht erst nach dem Bilanzstichtag eingeleitet werden (z. B. Abstimmung einer einheitlichen Kontenstruktur im Konzernkreis, Abstimmung über zu eliminierende Ergebnisse und einheitlich anzuwendende Bewertungsvorschriften). Werden die Ergebnisse erst Jahre später statisch übernommen bzw. mit großem Aufwand neu bewertet, geht die Aussagekraft des Gesamtabschlusses vollends verloren. Ein hinreichendes Maß an Transparenz und Steuerung der ausgliederten Aufgabenbereiche ist dadurch gewährleistet, dass die Kommunen gemäß §§ 99, 88a Abs. 4 Satz 3 SächsGemO einen Beteiligungsbericht aufzustellen haben. Diese Pflicht entfällt erst mit der Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses.

5. Änderungen des Sächsischen Gesetzes über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG)

Wir regen an, in § 69 SächsBRKG eine dem Art. 28 Abs. 4 Bayerisches Feuerwehrgesetz (BayFwG) entsprechende Regelung aufzunehmen. Art. 28 Abs. 4 BayFwG lautet wie folgt:

„Die Gemeinden können Pauschalsätze für den Ersatz der Kosten bei der Erfüllung von Aufgaben nach Art. 4 durch Satzung festlegen; Art. 2 und 8 des Kommunalabgabengesetzes gelten entsprechend.“

Bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Art. 4 Abs. 1 und 2 ist eine Eigenbeteiligung der Gemeinden an den Vorhaltekosten vorzusehen, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigt. Ansprüche nach Bürgerlichem Recht bleiben unberührt.“

Hintergrund dieses Vorschlages ist, dass derzeit das SächsBRKG weder Pauschalsätze noch einen Verweis auf das Sächsische Kommunalabgabengesetz vorsieht mit der Folge, dass die Gemeinden umfangreiche Kalkulationen für den Kostenersatz der Feuerwehr festlegen müssen.

Zudem haben wir noch folgende zusätzliche Anregungen:

Aufgrund des Urteils des VG Chemnitz vom 18. Juni 2014, Az.: 3 K 541/12, regen wir an, eine Regelung zum Ausschluss aus der Feuerwehr zu treffen.

Denn § 18 SächsBRKG enthält keine Regelung über einen Ausschluss eines Mitglieds aus der Freiwilligen Feuerwehr. Zwar regelt § 18 SächsBRKG die Entlassung aus dem aktiven Feuerwehrdienst – auch gegen den Willen des Betroffenen - für den Fall, dass die Eignung zum Feuerwehrdienst nicht mehr gegeben ist.

Die Definition der Ungeeignetheit in § 18 SächsBRKG umfasst jedoch keine Verstöße gegen die Dienstpflichten oder verhaltensbedingte erhebliche Störungen in der Gemeindefeuerwehr.

Gleichlautende Regelungen gibt es bereits z.B. in § 13 Abs. 3 des Feuerwehrgesetzes von Baden-Württemberg, in Art. 6 Abs. 4 des Bayerischen Feuerwehrgesetzes und in § 7 Abs. 2 des Feuerwehrgesetzes Berlin.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass bei einer geplanten Änderung des SächsBRKG zwingend Regelungen zur Kostentragung der Ausbildung zum Notfallsanitäter im Rahmen rettungsdienstlicher Leistungen getroffen werden müssen.

6. Entfristung der Lernmittelergänzungspauschale

Sowohl das HBG 2009/2010 als auch das HBG 2013/2014 sahen eine staatlich finanzierte Lernmittelergänzungspauschale für die kommunale Ebene vor. Diese waren angesichts stetig steigender Ansprüche hinsichtlich der Lernmittelausstattung der kommunalen Schulträger erforderlich geworden. Insbesondere die „Kopiergeldentscheidung“ des OVG Bautzen aus dem Jahr 2012 hat das bis dato beim Freistaat und seinen Kommunen vorherrschende Verständnis, dass die Kommunen lediglich für die Übernahme der Schulbuchkosten verantwortlich sind, abgelöst. Auch wenn als Reaktion auf diese Entscheidung aus dem Jahr 2012 die Lernmittelergänzungspauschale auf 2 Jahre befristet wurde, zeigt sich doch, dass eine solche Pauschale für die kommunalen Schulträger notwendiger denn je ist.

Aufgrund der Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes (SächsOVG) vom 2. Dezember 2014 – 2 A 281/13 wird der Schulträger nunmehr verpflichtet sein, neben den Kosten für Schulkopien künftig auch die Kosten für die Anschaffung eines grafikfähigen Schultaschenrechners zu tragen. Hier kommen auf den Schulträger weitere Mehrbelastungen in Millionenhöhe zu.

Der auch vom SSG ursprünglich favorisierte Weg, über Art. 102 Abs. 5 SächsVerf die Lernmittelfreiheit näher zu bestimmen und einzuschränken, erscheint nicht unproblematisch.

Sollte aber der Weg, den Lernmittelbegriff auf Schulbücher und ähnliche Druckerzeugnisse zu begrenzen, nicht zielführend sein, dann sind die Kommunen auf eine Entfristung der Lernmittelergänzungspauschale angewiesen. Wir möchten Sie deshalb bitten, die Regelung aus dem HBG 2014/2015 zu übernehmen und zeitlich zu entfristen.

B. Zu den einzelnen kommunalrelevanten Artikeln des HBG 2015/2016

1. Art. 5 – Änderung des Waldgesetzes für den Freistaat Sachsen

Die nachfolgenden Ausführungen fassen unsere Stellungnahme gegenüber dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft vom 5. Februar 2015 zusammen.

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag lehnt die vorgesehene Änderung des Waldgesetzes ab.

Durch die Gestattung des Reitens auf „geeigneten“ Wegen überließe der Gesetzgeber die Beurteilung möglicher Gefahrensituationen dem Reiter und – im Falle einer Überprüfung – den Forstbehörden. Die Aufhebung der Reitwegeabgabe benachteiligt kommunale und private Waldbesitzer erheblich. Diese müssen eine Nutzung ihrer Wege weiterhin dulden, ohne dass entstehende Schäden kompensiert würden.

Die sächsischen Städte und Gemeinden unterstützen jede Form der Freizeitbetätigung in Waldgebieten. Dies gilt ohne Frage auch für das Reiten und den Reitsport. In den letzten Jahren ist daher unter kommunaler Beteiligung ein ausgedehntes Reitwegenetz entstanden, das auf Grundlage des geltenden § 12 SächsWaldG jederzeit erweitert werden kann.

a) Status quo – bisher geltende Regelung in § 12 SächsWaldG

Der Hauptzweck des § 12 SächsWaldG besteht darin, Reiter auf Wege zu lenken,

- deren Lage und Bodenbeschaffenheit keine erheblichen Beschädigungen erwarten lassen,
- bei deren Nutzung die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes nicht wesentlich beeinträchtigt wird und
- auf denen keine Gefahren für Reiter und Pferd zu erwarten sind.

Vor allem das letztgenannte Kriterium zeigt deutlich, dass die Regelung auch dem Schutz der Reiter selbst dient.

Nach der geltenden Regelung in § 12 Abs. 2 SächsWaldG ersetzt oder beseitigt der Freistaat erhebliche Schäden, die durch das Reiten auf ausgewiesenen Reitwegen entstanden sind. Zur Abgeltung der Aufwendungen erhebt der Freistaat eine Abgabe.

Uns ist bekannt, dass beim SMUL inzwischen ein Einnahmeüberschuss aus der Erhebung der Abgabe von 246.000 Euro per 31.12.2012 entstanden ist. Nach den Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofes ist dieser Überschuss durch höhere Einnahmen bei gleichzeitig gesunkenen Ausgaben entstanden. Die Gründe hierfür liegen aus unserer Sicht auf der Hand:

1. Zur Deckung von Verwaltungs- und Unterhaltungsaufwand dürfen derzeit keine Mittel aus der Abgabe verwendet werden
2. Das Verfahren ist langwierig und kompliziert

Auch wir halten eine Neugestaltung der Abgabe und des Verfahrens zur Schadensmeldung vor diesem Hintergrund für dringend erforderlich. Der Sächsische Rechnungshof hat dem SMUL hierzu einen praktikablen Weg aufgezeigt:

„Der SRH empfiehlt, durch Änderung des Sächsischen Waldgesetzes neben dem Ersatz der Reitschäden auch die Aufwendungen zur Unterhaltung der Reitwege und die Verwaltungsaufwendungen aus dem Aufkommen der Reitwegeabgabe zu decken.“

Eine Abschaffung der Reitwegeabgabe, wie vom SMUL jetzt vorgesehen, hat der Sächsische Rechnungshof nur für den Fall empfohlen, dass diese Änderung des SächsWaldG nicht möglich ist. Wir sehen keine rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse bei der Umsetzung. Für uns ist daher unverständlich, warum das SMUL dieser Empfehlung nicht gefolgt ist.

b) Anmerkungen zur vorgesehenen Neuregelung im Einzelnen

Zu Art. 5 Nr. 1 - § 12 Abs. 1 Satz 1 e

Nach der vorgeschlagenen Neufassung ist das Reiten auf dafür *geeigneten* Waldwegen gestattet. Mit der Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs eröffnete der Gesetzgeber einen grenzenlosen Beurteilungsspielraum für den Normadressaten, zumal weder

die Regelung selbst, noch die Gesetzesbegründung Kriterien für die Geeignetheit bestimmen. Auch aus dem Normzusammenhang lassen sich diese nicht herleiten.

Die konkrete Beurteilung, ob und wann ein Weg für das Bereiten geeignet ist, obliegt bisher aus gutem Grund den Forstbehörden, die auch für die Schadensbegutachtung und Schadensregulierung zuständig sind. Sie verfügen aufgrund ihrer Aufgaben nach dem Waldgesetz über spezielle Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten sowie über fachliche Kenntnisse.

Demgegenüber sind weder die Waldbesitzer, noch Reiter in der Lage, die Geeignetheit eines Weges mit der vergleichbaren Zuverlässigkeit zu beurteilen.

Zu Art. 5 Nr. 1 - § 12 Abs. 1 Satz 2 e

Satz 2 der vorgesehenen Regelung nennt Fälle, in denen das Reiten ausnahmsweise nicht gestattet ist.

Während Sport- und Lehrpfade - mit Abstrichen auch Fußwege - aus Sicht eines Reiters noch identifizierbar sind, ist dies bei den unter Nr. 1 genannten Waldwegen, „auf denen eine Begegnung mit Fußgängern aufgrund der Wegbreite gefährlich ist“ nicht der Fall. Dieser Definition ist nicht zu entnehmen, bei welcher Breite eine Gefährdung zu erwarten ist.

Zu Art. 5 Nr. 1 - § 12 Abs. 2 e

Der Sinn der Regelung erschließt sich uns nicht. Das geplante Gesetzgebungsvorhaben soll laut Begründung der Verwaltungsvereinfachung dienen. Dies wird durch § 12 Abs. 2 gerade nicht erreicht (Wortlaut „soll“, d. h. Kennzeichnung im Regelfall). Offenbar will das SMUL auf diese Weise das bestehende Reitwegenetz absichern, was angesichts des genannten Wortlauts kaum gelingen dürfte und vor dem Hintergrund, dass Reiter künftig auch außerhalb dieser Wege reiten dürfen, keinen Sinn ergibt.

Grundsätzlich verschließen wir uns einer Harmonisierung der Regelungen über das Reiten im Wald mit dem Reiten im Offenland nicht. Diese Maßnahme darf allerdings nicht zur weitgehenden Öffnung des Wegenetzes mit nicht abschätzbaren Schadensfolgen führen.

Zu Art. 5 Nr. 3 – Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand § 52 Abs. 2 Nummer 6

Die Regelung in § 52 Abs. 2 Nr. 6 SächsWaldG hätte im Falle ihrer Umsetzung entsprechend dem vorliegenden Entwurf folgenden Wortlaut:

„Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 12 Absatz 1 außerhalb von dafür geeigneten Waldwegen oder auf Waldwegen, auf denen eine Begegnung mit Fußgängern aufgrund der Wegbreite gefährlich ist, auf Sport- oder Lehrpfaden oder Fußwegen oder ohne Erlaubnis des Waldbesitzers auf forstlichen Waldeinteilungs- oder Sicherheitsstreifen reitet.“

Artikel 103 Abs. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzungen eines Straftat- oder Bußgeldtatbestandes so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (BVerfG 47, 109, 120). Der Reiter als Normadressat kann hier auch durch Auslegung nicht mehr erkennen, welches Verhalten der Gesetzgeber konkret sanktioniert.

Die Gesetzesbegründung geht hierauf nicht näher ein, sondern weist lediglich lapidar darauf hin, die Regelung enthalte „eine Folgeänderung zu Nummer 1“. Nach unserer Einschätzung genügt die Regelung den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht.

c) Zur Streichung der Reitwegeabgabe

Wir widersprechen der Aufhebung der Reitwegeabgabe an dieser Stelle erneut. Gerade die weitgehende Öffnung des gesamten Wegenetzes für das Reiten im Wald erhöht das Kostenrisiko. Die vorgesehene Regelung lässt dies völlig unberücksichtigt.

Nicht überzeugend ist der Hinweis der Gesetzesbegründung, der Waldbesitzer sei angesichts der Möglichkeit zum Abschluss möglicher privatrechtlicher Vereinbarungen mit ortsansässigen Reitern etc. nicht schutzlos gestellt. Der Wald in Sachsen ist sehr kleinparzellig strukturiert. Die meisten privaten und körperschaftlichen Waldbesitzer halten Flächen von weniger als einem Hektar. Ein Reiter oder ein Reiterhof müsste damit Vereinbarungen mit unzähligen Waldbesitzern schließen.

Die Möglichkeit des Waldbesitzers zur Sperrung von Wald nach § 13 SächsWaldG, worauf die Gesetzesbegründung ebenfalls verweist, wird den Aufwand der unteren Forstbehörden, zu denen auch die drei Kreisfreien Städte zählen, erheblich erhöhen. Die Sperrung bedarf nach Absatz 2 der Genehmigung durch die Forstbehörde, im Falle von Erholungswald im Sinne von § 31 Abs. 2 SächsWaldG sogar der Genehmigung der Gemeinde. Die unteren Forstbehörden bzw. die Gemeinden müssten in jedem einzelnen Fall vor Ort prüfen, ob die Voraussetzungen einer Sperrung vorliegen oder nicht.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen.

2. Art. 6 – Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Stärkung der Eigenverantwortung an Schulen im Bereich Ganztagsangebote

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass über die Verlängerung der Geltungsdauer des Sächsischen Ganztagsangebotsgesetzes auch eine Verlängerung der pauschalierten Förderung der Ganztagsangebote um zwei weitere Schuljahre erreicht werden soll. Wir schlagen allerdings vor, die jeweilige zweijährige Verlängerung des Sächsischen Ganztagsangebotsgesetzes über die Haushaltsbegleitgesetze in eine entfristende Regelung umzuwandeln.

Die bloße Verlängerung der Verordnungsermächtigung bis zum 31.07.2017 ist nicht geeignet, die Zusage aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen.

Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU Sachsen und SPD Sachsen stellt in den Zeilen 326 - 328 in Aussicht:

„Wir werden die Voraussetzungen schaffen, damit die Schulen weiterhin eigenverantwortlich ein flächendeckendes qualitativ hochwertiges Angebot an Ganztagsangeboten vorhalten können.“

Ein flächendeckendes und vor allem qualitativ hochwertiges Angebot kann aber vom Schulträger nur durch eine sichere Finanzierungsgrundlage geschaffen werden. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation der Kommunen, steht und fällt die Bereitstellung der Ganztagsangebote mit der Sächsischen Ganztagsangebotsverordnung. Die Angebote können daher immer nur in einem Zeitrahmen von zwei Jahren vom Schulträger geplant werden. Längerfristige Investitionen sowie eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Angebote gestalten sich unter diesen Voraussetzungen schwierig. Eine klare Positionierung zu den Ganztagsangeboten ist vor diesem Hintergrund sowohl für die Schüler als auch für die Schulträger wünschenswert, zumal sich die Ganztagsangebote zu einem wesentlichen Bestandteil der Schulprofile entwickelt haben und damit einen wichtigen bildungspolitischen Beitrag leisten. Dementsprechend ist nicht nur eine Verlängerung, sondern eine Entfristung des Sächsischen Ganztagsangebotsgesetzes anzustreben.

3. Art. 7 – Änderung des Sächsischen Gesetzes über Kindertageseinrichtungen

Über Art. 7 HBG 2015/2016 wird der Betreuungsschlüssel in den Kindergärten und Kinderkrippen in den Jahren von 2015 bis 2018 sukzessive verbessert.

Wir begrüßen, dass die Koalition sich der Herausforderung gestellt hat, die Qualität der frühkindlichen Erziehung zu verbessern. Die Personalschlüsselverbesserung selbst stellt aus unserer Sicht einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem

verbreiteten Wunsch, die Betreuungssituation in den Kindertageseinrichtungen zu verbessern und den damit für den Freistaat verbundenen Mehrkosten dar.

Vorab möchten wir die wesentlichen Positionen des SSG zu dem aus der Personalschlüsselverbesserung folgenden Mehrbelastungsausgleich zusammenfassen.

Zusammenfassung:

- Die für die Jahre 2015 bis 2018 prognostizierten Bruttopersonalkosten sind zu niedrig kalkuliert und beziehen die aktuellste verfügbare Betriebskostenabrechnung aus dem Jahr 2013 nicht mit ein.
- Die infolge der sukzessiven Personalschlüsselveränderung entstehenden zusätzlichen Stellen (VzÄ) und die daraus folgenden Personalkosten sind bis zum Jahr 2018 zu dynamisieren. Nur so können die den Kommunen entstehenden Personalkosten durch die erhöhte Landespauschale entsprechend abgebildet werden.
- In der Kalkulation ist ein Sach- und Gemeinkostenzuschlag von insgesamt 10 % zu berücksichtigen.
- Auch wenn im Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 bereits die einzelnen Schritte der Personalschlüsselverbesserung in den Jahren 2015 bis 2018 geregelt sind, ist es ausreichend, im Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 den Mehrbelastungsausgleich nur für die Jahre 2015 und 2016 zu regeln. Für die in den Jahren 2017/2018 wirksam werdenden Personalschlüsseländerungen wird die entsprechende Regelung des Mehrbelastungsausgleichs im Gesetz angekündigt und im Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 geregelt. Dann steht eine belastbare Kostenprognose zur Verfügung, sodass der Mehrbelastungsausgleich ohne verfassungsrechtliche Risiken ermittelt werden kann.
- Ab 2020 wird der aus den Personalschlüsselverbesserungen resultierende Mehrbelastungsausgleich in das SächsFAG integriert. Dazu wird der Finanzmassenanteil der kommunalen Ebene entsprechend erhöht. Im SächsFAG wird ein gesonderter MBA-Ausgleich gebildet. Die Mittelverteilung an die Kommunen erfolgt über eine im SächsFAG festgesetzte Ergänzungspauschale entsprechend SächsKitaG nach den 9h-Betreuungsplätzen zum 01.04. des Vorjahres. Die Kommunen erhalten wie bislang ihre Zuweisungen in einer Summe ausgezahlt.

Im Einzelnen:

Neben dem **vorrangigen Ziel** der qualitativen Verbesserung der Betreuungssituation in den Kindertagesstätten wird mit dem Gesetzentwurf **nach unserer Auffassung** der Versuch unternommen, **drei** weitere **Ziele** miteinander in Einklang zu bringen:

1. Ziel: Die mit der Schlüsseländerung einhergehende Erhöhung der Personalkosten soll allein vom Freistaat Sachsen getragen werden. Demzufolge sollen den Kommunen und den Eltern keine zusätzlichen Kosten durch die Personalschlüsseländerung entstehen.

2. Ziel: Mittelfristig soll der Druck auf die seit Jahren stark steigenden Betriebskosten reduziert werden, um die zunehmende Belastung der Kommunen abzuschwächen und die Diskussion über die Anpassung der Landespauschale zu „entschärfen“. Dies wird über eine Erhöhung der Obergrenzen für die Elternbeitragsätze im Kindergarten- und Krippenbereich um jeweils 3 % sowie eine bis zu 20%ige Anrechnung von Assistenzkräften auf den Personalschlüssel umgesetzt.

3. Ziel: Schließlich soll der Gesetzentwurf der seit dem 01.01.2014 geltenden erweiterten Konnexitätsklausel Rechnung tragen und den erforderlichen Mehrbelastungsausgleich in verfassungskonformer Weise aufstellen.

Unter diesen Zielen gibt es Zielkonflikte, die dem Gesetzentwurf – insbesondere der Begründung – anzumerken sind und die eine Bewertung erschweren.

Art. 7 HBG 2015/2016 hat von allen Artikeln in fiskalischer Sicht die größten Auswirkungen auf die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen. In der Endstufe werden nach unserer Überzeugung zusätzliche Kosten **in dreistelliger Millionenhöhe** entstehen. Um die Relevanz zu verdeutlichen, möchten wir darauf aufmerksam machen, dass auch der MBA für die Verwaltungsreform von 2008 im Jahr 2018 „nur“ rund 135 Mio. Euro beträgt. Allein aus dem Blickwinkel der Finanzflüsse zwischen Staat und Kommunen betrachtet, ist die Bedeutung der Mehrbelastungsausgleiche durchaus vergleichbar. Dem MBA Verwaltungsreform gingen aber monatelange Verhandlungen voraus, die nach einem Jahr nochmals aktualisiert wurden. Zur Konstruktion des MBA für die Schlüsselveränderung haben **keine Vorgespräche** stattgefunden. Der SSG wurde mit dem Entwurf erstmals im Rahmen eines Anhörungsverfahrens durch das SMK am **26. Januar 2015** konfrontiert (Posteingang). Das weitere Gesetzgebungsverfahren des HBG 2015/2016 steht unter einem beträchtlichen Zeitdruck, sodass erhebliche Anstrengungen erforderlich sein werden, die vorgetragenen Anmerkungen und Hinweise noch sachgerecht bewerten und umsetzen zu können.

Wir möchten im Folgenden die von der Staatsregierung favorisierte Konstruktion des Mehrbelastungsausgleichs anhand des Koalitionsvertrages und der Verfassungslage prüfen und andererseits die legitimen Bedürfnisse der sächsischen Kommunen nach einem dauerhaft auskömmlichen Mehrbelastungsausgleich für das zusätzlich einzustellende Personal berücksichtigen.

a) **Überprüfungsmaßstab: Koalitionsvertrag und Konnexitätsprinzip**

Der Gesetzentwurf geht nur sehr knapp bzw. gar nicht auf den Koalitionsvertrag und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ein, an denen der Gesetzentwurf zu spiegeln ist. Um die Auffassung des SSG zum Gesetzentwurf besser nachvollziehen zu können, möchten wir dazu einleitend einige Ausführungen machen.

Im **Koalitionsvertrag 2014 bis 2019** „Sachsens Zukunft gestalten“ von CDU Sachsen und SPD Sachsen ist in den Zeilen 509 bis 515 festgelegt:

*„Wir werden in dieser Legislaturperiode den Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten und Kinderkrippen schrittweise senken. Am 01.09.2015 wird der Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten auf 1:12,5 verbessert, am 01.09.2016 auf 1:12. Für die Kinderkrippen verbessert sich das Betreuungsverhältnis am 01.09.2017 auf 1:5,5 und am 01.09.2018 auf 1:5. **Die Kosten, die mit dieser Qualitätsverbesserung verbunden sind, trägt der Freistaat Sachsen.** Damit sorgen wir für Planbarkeit und Verlässlichkeit.“*

Danach sollen weder bei den Kommunen noch den Eltern Mehrkosten entstehen.

Art. 85 Abs. 2 SächsVerf erfasst neben Aufgabenübertragungen **auch Änderungen des Aufgabenzuschnitts** von dem Grunde nach konnexitätsfähigen Aufgaben. Mit Wirkung zum 01.01.2014 ist im Zuge der Einführung des Neuverschuldungsverbotes das Konnexitätsprinzip nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 SächsVerf um folgenden Satz 2 erweitert worden:

*Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden, **oder wenn der Freistaat durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.***

Nach der ständigen Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes (SächsVerfGH) ist ein **voller Ausgleich** der durch den Landesgesetzgeber verursachten Belastungsdifferenz geboten.

SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 53-II-97 – SächsVBl. 2001, 61 [64]; Kaplonek, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Auflage, Art. 85 Rdn. 31.

Die Prognose muss sich auf einen gewissen, wenn auch nur begrenzten Zeitraum erstrecken und die bei der Übertragung/Änderung absehbaren Kosten der Aufgabenwahrnehmung beinhalten. Somit ist auch die künftige Entwicklung – beispielsweise des Personaleinsatzes – einzubeziehen, soweit dies bezogen auf den Übertragungszeitpunkt bereits absehbar ist.

Bei der Prognose der verursachten Kosten hat der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes sämtliche verursachten Kosten der Verwaltungstätigkeit, also die Zweckausgaben (die hier vernachlässigbar sind) und die Personal- und Sachkosten zugrunde zu legen.

SMF, Bericht zur Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs (MBA), 21.05.2007, S. 5.

Deshalb sind nicht nur die Gehaltszahlungen für das neu einzustellende Personal zu berücksichtigen. Den im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform 2008 mit dem Land abgestimmten Grundsätzen folgend sind neben den reinen Personalkosten auch Personalgemeinkosten, andere Querschnittskosten und Raum- und Sachkosten zusätzlich zum Ansatz zu bringen. Insofern muss der Freistaat auch die Maßstäbe und Grundsätze gegen sich gelten lassen, die er bei anderer Gelegenheit – nämlich bei der Bemessung von kostenadäquaten Gebühren – im Verhältnis zum Bürger anwendet. Diese sind umfassend in der VwV Kostenfestlegung abgebildet. Eine hilfsweise und ergänzende Heranziehung der VwV Kostenfestlegung ist daher, wie bereits 2008 und 2013 geschehen, auch vorliegend sachgerecht, soweit nicht anderweitig Spezielleres geregelt ist.

Der Gesetzgeber muss die zusätzlichen Kosten der Aufgabenerweiterung sorgfältig schätzen. Er ist zu prozeduraler Sorgfalt verpflichtet.

Neben den Kosten **kann** der Gesetzgeber auch zusätzliche Einnahmen berücksichtigen. Dabei sind die fachgesetzlichen Wertungen und **Beschränkungen bei der Einnahmeerhebung** zu beachten.

So führen § 15 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 5 SächsKitaG i. V. m. § 14 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG zu einer fachgesetzlich angeordneten Deckungslücke. Der Gesetzgeber setzt den Elternbeitrag erhebenden Kommunen abweichend vom Kostendeckungsgrundsatz aus familien- und sozialpolitischen Gründen eine Obergrenze. Grundsätzlich können von den bekannt gemachten Betriebskosten nach geltendem Recht im Krippenbereich zwischen 20 % und 23 % an Elternbeiträgen erhoben werden, im Kindergartenbereich beträgt die derzeitige Spanne 20 % bis 30 %. Darüber hinaus sind Absenkungen der Elternbeiträge vorzusehen bei Alleinerziehenden und Eltern mit mehreren Kindern, die gleichzeitig eine Kindertageseinrichtung besuchen. Schließlich fallen Elternbeiträge nicht an, soweit die Belastung den

Eltern und dem Kind nach § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII nicht zuzumuten ist. Zwar muss der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe dem Träger der Einrichtung diese „ausfallenden Beträge“ erstatten (vgl. § 15 Abs. 5 SächsKitaG), da dies jedoch nur eine Belastungsverschiebung innerhalb des kommunalen Bereiches (von den kreisangehörigen Gemeinden auf die Landkreise) ist, sind diese zu erzielenden Einnahmen auf die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs nicht anzurechnen.

Weiterhin schränken auch die in § 73 Abs. 2 und 3 SächsGemO geregelten Einnahmenbeschaffungsgrundsätze („soweit vertretbar und geboten“; „Rücksichtnahmegebot“) die Kommunen bei der Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der vom Gesetzgeber eingeräumten „Spanne“ ein.

Die als notwendige Folge („ist ... zu schaffen“) der Aufgabenübertragung bzw. der unmittelbaren Verursachung der Mehrbelastung zu treffenden Kostendeckungsbestimmungen müssen nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes im Zusammenhang mit dem Übertragungsgesetz („dabei“) getroffen werden. Art. 85 Abs. 1 S. 3 SächsVerf verlangt aber nicht, dass der Gesetzgeber die Kostentragungs- und Ausgleichsregelung jeweils im Aufgaben- bzw. Standardübertragungsgesetz vornimmt, sondern nur, dass sich der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Übertragung Klarheit über die den kommunalen Selbstverwaltungsträgern durch ihre Inpflichtnahme entstehende Zusatzbelastung verschafft und dass die dieser Belastung Rechnung tragende Kostendeckungsregelung **in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang** mit der Aufgaben- bzw. Standardübertragung getroffen wird. Im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers liegt es auch, die für den MBA erforderlichen Verteilungsregelungen, z. B. im Zusammenhang mit dem allgemeinen Finanzausgleich zu treffen.

SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 61 [62, 64], vgl. SMF, a. a. O., S. 3 f.

b) MBA-Berechnungsansatz der Staatsregierung

Die Staatsregierung erkennt im Vorblatt zum HBG 2015/2016 unter Punkt E (LT-Drs. S. 57) ausdrücklich an, dass durch die stufenweise Verbesserung der Betreuungsschlüssel für Kindergarten und Krippe eine ausgleichspflichtige Mehrbelastung i. S. d. Art. 85 Abs. 2 S. 2 SächsVerf entsteht.

Die Staatsregierung geht davon aus, dass die Schlüsselveränderung zur Einstellung von zusätzlichem Fachpersonal führt, für das zusätzliche Personalkosten entstehen.

Entsprechend der im Art. 7 verankerten und jeweils zum 01.09. in den Jahren 2015 bis 2018 wirksam werdenden Schlüsselverbesserungen wird die Mehrbelastung der kommunalen Ebene berechnet. Für die Berechnung der Mehrbelastung sind einerseits die prognosti-

zierten 9h-Plätze und andererseits die zukünftigen durchschnittlichen Kosten der Einstellung einer pädagogischen Fachkraft entscheidend.

Hinsichtlich der Anzahl der benötigten 9h-Plätze stützt sich die Staatsregierung mit Stand Juni 2014 auf die in Sachsen lebenden Kinder im betreuungsfähigen Alter. Bei der Betreuungsquote geht man im Krippenbereich von einem nur noch moderaten Anstieg der Quote im Jahr 2014 (57,5 %) auf 60 % in 2015 bzw. 62 % in 2018 aus. Zum Vergleich: 2007 betrug die Quote noch 38,4 %. Im Kindergartenbereich geht die Staatsregierung von einer einheitlichen Betreuungsquote ab 2015 von 98 % aus. Diese war von 88 % (2007) zuletzt auf 97,5 % (2013) gestiegen.

Bei der Berechnung der Kosten einer durchschnittlichen pädagogischen Fachkraft greift das Ministerium auf die Betriebskostenabrechnung des Jahres **2012** zurück und bezieht sich dabei auf die durchschnittlichen Personalkosten des Jahres 2012. Diese werden unter Verweis auf eine vermeintliche Abstimmung mit dem SSG im Frühjahr 2014 in den Folgejahren bis zur jeweiligen Schlüsseländerung mit einer Steigerungsrate von jeweils 1,66 % im Kindergarten und 1,63 % in der Krippe fortgeschrieben. Dies führt zu folgenden Personalkosten je Vollzeitäquivalent in den einzelnen Jahren:

Prognose	Personalkosten je VZÄ pro Jahr in Euro			
	2015	2016	2017	2018
Jahr				
Krippe			45.590	46.330
Kindergarten	44.350	45.090		

Zusätzliche Sach- und Raumkosten sowie ein Gemeinkostenzuschlag auf die Personalkosten werden **nicht** in die Kalkulation einbezogen.

In ihrer Berechnung zur notwendigen **Erhöhung der Landespauschale** geht die Staatsregierung weiter davon aus, dass Mehrkosten für das zusätzlich einzustellende Personal nur im Jahr der Schlüsselumstellung entstehen. Dies bedeutet konkret: Das zum 01.09.2015 in den Kindergärten zusätzlich zu beschäftigende Personal geht einmalig mit den von der Staatsregierung prognostizierten Personalkosten je VzÄ für 12 Monate in die Berechnung der neuen Landespauschale ein. Bei der Berechnung der ab 01.09.2016/2017/2018 geltenden **Landespauschale** werden die Personalkosten aus den Vorjahren „eingefroren“. Dass dieses Personal aber in den Jahren 2016 bis 2018 und auch darüber hinaus an weiteren Tarifsteigerungen teilhaben wird, wird bei der Berechnung der zukünftigen Landespauschale daher nicht berücksichtigt.

Etwas anderes gilt für die Gesamtbe- und entlastungsrechnung. Dort werden in der Bruttobelastung die weiteren Tarifänderungen zwar berücksichtigt. Sie wirken sich auf die Höhe der zukünftigen Pauschale – und das ist aus kommunaler Sicht entscheidend – aber nicht aus.

Auf der **Gegenfinanzierungsseite** führt die Staatsregierung in ihrer Begründung

„Welche Gegenfinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen sind abzuziehen?“, Gesetzentwurf HBG 2015/2016, S. 58.

in einem **1. Schritt** an, dass die durch die Schlüsseländerung erhöhten Personalkosten auch die elternbeitragsfähigen Betriebskosten erhöhen und auf der Basis der bisherigen durchschnittlichen Elternbeitragssätze (Kinderkrippenplätze 21 %, Kindergartenplätze 26,4 %) Mehreinnahmen in den Kommunen entstehen. Berücksichtigt wird auch, dass die aus familien- und sozialpolitischen Gründen normierten Beitragsermäßigungen der Eltern mit dem bisherigen Faktor 30,7 % in Ansatz gebracht werden, sodass die effektive Mehreinnahme der zusätzlichen Elternbeiträge nur mit 69,3 % ihres Potentials angerechnet wird. In einem **2. Schritt** wird die ebenfalls gesetzlich verankerte Erhöhung der Obergrenzen der Elternbeitragssätze im Krippen- und Kindergartenbereich um jeweils 3%-Punkte als zusätzliche Einnahmeposition veranschlagt, die zu potentiellen Mehreinnahmen von bis zu 28,5 Mio. Euro im Jahr 2018 führen kann.

Vgl. dazu die Anlage 3 zu Art. 7 des Gesetzentwurfes HBG 2015/2016.

Schließlich führt die Staatsregierung in einem **3. Schritt** noch eine weitere Entlastungskomponente an, die mit der Schlüsseländerung in keinem Zusammenhang steht. Seit mehreren Jahren haben die Kommunen gegenüber dem Freistaat Sachsen als Ausgleich für stetig steigende Betriebskosten eine Erhöhung der seit 2005 nicht mehr erhöhten Kitapauschale von 1.800 Euro/9h-Platz eingefordert.

Die Erhöhung im Jahr 2009 um 75 Euro/9h-Platz war lediglich der Integration von 2 bestehenden Förderprogrammen zur Schulvorbereitung geschuldet und kein Ersatz für die steigenden Betriebskosten der Kommunen.

Im Juni 2014 kam es im Rahmen der FAG-Verhandlungen zwischen den kommunalen Landesverbänden und der Staatsregierung zu einer Verständigung, dass für den reinen Betriebskostenanteil die Landespauschale auf 2.010 Euro/9h-Platz erhöht wird (+135 Euro/9h-Platz). Bezogen auf die prognostizierten Platzzahlen des jeweiligen Vorjahres ergeben sich daraus dringend benötigte Mehreinnahmen der Kommunen i. H. v.

2015: 31,5 Mio. Euro
 2016: 32,2 Mio. Euro
 2017: 32,6 Mio. Euro
 2018: 32,8 Mio. Euro

Obwohl die Staatsregierung aufgrund der Festlegungen im Koalitionsvertrag ausdrücklich davon absieht, der kommunalen Ebene

Mehreinnahmen anzurechnen, stellt sie in der Gesetzesbegründung doch eine Gesamtrechnung auf.

In dieser **Gesamtbe- und entlastungsrechnung** werden die Einnahmen den Kommunen aus der FAG-Verhandlung (Erhöhung der Landespauschale auf 2.010 Euro) ebenso angerechnet wie die schon kraft geltenden Rechts automatisch steigenden Elternbeiträge (Personalkostensteigerungen führen im Folgejahr zu steigenden Elternbeiträgen) und die potentiellen Mehreinnahmen aus einer fiktiven Erhöhung der Elternbeitragsobergrenzen um 3 % (Gesetzentwurf HBG 2015/2016, S. 126).

Jahr	Bruttomehrbelastung	Kompensationsmöglichkeit erhöhte Elternbeiträge*	Nettomehrbelastung nach Abzug der erhöhten Elternbeiträge	Mehreinnahmen der Kommunen durch den erhöhten Landeszuschuss	Saldo aus Nettomehrbelastung und Mehreinnahmen
Spalte	(1)	(2)	(3)= (1)-(2)	(4)	(5)= (3)-(4)
2015	5,9	18,4	-12,5	37,4	-49,9
2016	24,6	20,0	4,6	56,5	-51,9
2017	48,7	23,9	24,8	80,4	-55,6
2018	83,8	28,5	55,3	115,2	-59,9

*Aufgrund des Zeitpunkts der Gesetzesänderung könnte 2015 höchstens ein Teilbetrag realisiert werden. Die erhöhten Elternbeiträge wurden um einen angenommenen Erstattungsbetrag von 30,7 Prozent gemindert.

Demzufolge werden die Kommunen **nach Auffassung der Staatsregierung** durch das Gesetzespaket jährlich aufsteigend um rund 50 Mio. Euro (2015) bis 60 Mio. Euro (2018) entlastet.

c) Überprüfung der MBA-Berechnung der Staatsregierung

Im Folgenden soll die Gesamtkalkulation der Staatsregierung überprüft werden. Da die im Zusammenhang mit der Schlüsseländerung stehenden Einnahmepotentiale nach dem Koalitionsvertrag und der Herangehensweise der Staatsregierung letztlich keine Berücksichtigung finden sollen, liegt der Schwerpunkt auf der Überprüfung der Bruttobelastungsrechnung.

aa) Berechnung der Bruttobelastung

Die Berechnung der Staatsregierung geht an mehreren Stellen von einer sehr konservativen Prognose aus, die inzwischen teilweise überholt ist.

- Zunächst ist die Aussage im Gesetzentwurf zu relativieren, die Berechnungsgrundlagen (insbesondere die prognostizierten Betriebskosten bis zum Jahr 2018) seien zwischen SMK, SMF und SSG im Frühjahr 2014 im Rahmen eines „Datenabgleichs“ zur Vorbereitung der Haushaltsaufstellung 2015/2016 abge-

stimmt worden (LT-Drs. S. 58). Mit einer Fußnote zu Tabelle 1 der Anlage 2 des Gesetzentwurfs wird der Eindruck erzeugt, die für die Jahre 2015 bis 2018 hochgerechneten Personalkosten je VzÄ im Kindergarten- und Krippenbereich seien als **Variante 2** des gemeinsamen Datenabgleichs zwischen SMK, SMF und SSG konzediert worden. **Das entspricht nicht den Tatsachen.**

Ziel des Datenabgleichs und der Verhandlungen im Frühjahr 2014 war es, eine Verhandlungsgrundlage für die Anpassung der seit 2005 de facto nicht mehr an die Kita-Betriebskostensteigerungen angepassten Landespauschale zu schaffen. Über die Erhöhung der Pauschale war im Rahmen der FAG-Gespräche verhandelt worden. Ausfluss dieser Gespräche ist die unabhängig von der Schlüsseländerung vorgesehene Anhebung der Kita-Pauschale zum 01.01.2015 auf 2.010 Euro. Im Rahmen dieser Verhandlungen wurden **vier Prognosevarianten** für die Steigerung der Betriebskosten zwischen 2012 und 2015/2016 nebeneinander gestellt. Die durchschnittlich zu erwartenden Betriebskosten stiegen dabei von Variante zu Variante an:

Annahmen der Betriebskostensteigerungen im Frühjahr 2014

Variante 1 (SMF)	Keine Betriebskostensteigerung
Variante 2	Steigerung entsprechend des durchschnittlichen Anstiegs von 2003 bis 2012 (10 Jahre)
Variante 3	Steigerung entsprechend des durchschnittlichen Anstiegs von 2008 bis 2012 (5 Jahre)
Variante 4 (SSG)	Berücksichtigung der bereits vereinbarten und zu erwartenden Tarifsteigerungen

Sowohl die Variante 1, der die nicht begründbare und inzwischen auch widerlegte Annahme zugrunde gelegt wurde, dass sich die Betriebskosten zukünftig nicht erhöhen werden, als auch die Variante 2, der ein Kostenanstieg der Betriebskosten entsprechend des Durchschnitts der letzten 10 Jahre (2003 bis 2012) zugrunde lag, wurden vom SSG aus fachlicher Sicht als nicht sachgerecht eingestuft und abgelehnt. Eine Verständigung zu einer der vier Varianten hat nicht stattgefunden.

Die im Rahmen des Spitzengesprächs zum kommunalen Finanzausgleich am 03./04.06.2014 erzielte Einigung zur Höhe des Landeszuschusses ab 01.01.2015 ist ein politischer Aushandlungsprozess vorausgegangen. Das gefundene Ergebnis lässt sich auf keine der vier Varianten zurückführen.

Warum die Staatsregierung sich bei der vorliegenden MBA-Berechnung explizit für die Variante 2 entschieden hat, ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Diese Variante bil-

det aus kommunaler Sicht den Kostenanstieg der Jahre ab 2012 von den verbliebenen Varianten 2 bis 4 am wenigsten zutreffend ab. Es liegt die Vermutung nahe, dass dieser Variante aus rein fiskalischen Gründen der Vorzug eingeräumt wurde. Variante 2 lässt sich auch deshalb nicht mehr rechtfertigen, weil inzwischen die Betriebskostenabrechnung des Jahres 2013 vorliegt und diese einen Anstieg der Personalkosten von 2,54 % in der Krippe und 2,53 % im Kindergarten ausweist. Die Staatsregierung ist schon aus verfassungsrechtlicher Hinsicht gehalten, ihre Prognose auf der aktuellsten statistischen Datengrundlage aufzusetzen. **Mindestens die Zwischenprognose der Staatsregierung für das Jahr 2013 (Steigerungsannahme Kindergarten 1,66 %) ist daher nicht korrekt.**

- Zudem sieht der TVöD für den Zeitraum 01.03.2014 bis 28.02.2015 Steigerungen von **3 %**, **mindestens aber 90 Euro** und vom **01.03.15 bis 29.02.16 von 2,4 %** vor. Die monatliche Mindeststeigerung von 90 Euro hat in den Stufen 1 bis 3 in der Regel Steigerungsraten von 3,5 bis über 4 % zur Folge. Vor dem Hintergrund dieser Tarifentwicklungen sind die angenommenen Steigerungsraten beim Personal mit 1,63 bzw. 1.66 % auch für die Jahre 2014, 2015 und die ersten beiden Monate 2016 wenig plausibel. In diesem Zusammenhang darf darauf verwiesen werden, dass im Zuge der Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs der Verwaltungsreform die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes bereits feststehenden Tarifabschlüsse einbezogen wurden.

Die darüber hinaus von ver.di zum 31.12.2014 gekündigte Eingruppierungsregelung für den Sozial- und Erziehungsdienst, mit der Gehaltssteigerungen von über **5 %** gefordert werden, wird neben den zukünftigen Tarifverhandlungen zu einem weiteren Anstieg der Personalkosten ab dem Jahr 2015 führen.

Bei den Erzieher/-innen in Einrichtungen der freien Träger ist mit vergleichbaren Tarifentwicklungen zu rechnen.

- Angesichts der gegenüber den Annahmen der Staatsregierung aktualisierten Datengrundlage für 2013, der Tarifabschlüsse für 2014 und 2015 sowie des von den Gewerkschaften gekündigten Eingruppierungstarifvertrages gehen wir ab 2016 von höheren Personalkostensteigerungen aus als die Staatsregierung.
- In ihrer Kalkulation hat die Staatsregierung weitere mit der Personalschlüsseländerung verbundene Kosten nicht berücksichtigt. In den vergangenen Jahren kam es im Zuge von Aufgabenübertragungen an die kommunale Ebene zweimal zu umfangreichen MBA-Verhandlungen mit den kommunalen Landesverbänden. Sowohl bei den Verhandlungen zum MBA Verwaltungsreform 2008 (MBA-Bericht vom 21.05.2007) als auch bei den Verhandlungen zum Vollzug des Bundesbetreuungs-

geldes 2013 hat die Staatsregierung ihrer Prognose nicht nur die reinen Personalkosten zugrunde gelegt, sondern neben **Sach- und Raumkosten** auch einen **Gemeinkostenzuschlag** veranschlagt. Das möchten wir näher untersetzen.

- Über einen Zeitraum von vier Jahren werden insgesamt 2.363 zusätzliche Vollzeitäquivalente (VzÄ) beschäftigt. Tatsächlich dürften deutlich mehr Personen aufgrund von Teilzeitverträgen eingestellt werden oder Vertragsanpassungen erhalten. Der zusätzliche **Raumbedarf** wird eher gering sein, weshalb wir darauf nicht näher eingehen wollen. Etwas anderes gilt für die **Sachkosten**. Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) geht in ihrem aktuellen Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2014/2015) davon aus, dass für die Sachkosten eines Nicht-Büroarbeitsplatzes von einem Zuschlagssatz auf die Bruttopersonalkosten von mindestens **10 %** auszugehen ist. Bedienstete in Kindertagesstätten werden als Beispiel in einer Fußnote ausdrücklich erfasst.

KGSt, a. a. O. S. 12. Als Beispiele für zusätzliche Sachkosten kommen Fortbildungskosten, Arbeitsplatzausstattung (Stuhl, evtl. eigener Tisch, Ablage [Spind] persönliches Arbeitsmaterial, Literatur, usw. in Betracht).

Angesichts eines Mischungsverhältnisses zwischen Neueinstellungen und „Aufstockern“ scheinen uns in Abweichungen von den allgemeinen Regelungen jedoch schon **5 %** zusätzliche Sachkosten ausreichend zu sein.

- Auch **Gemeinkosten** werden üblicherweise bei MBA-Berechnungen erfasst. So hat sich die Staatsregierung beim Bundesbetreuungsgeld zuletzt auf die **VwV Kostenfestlegung 2013** bezogen und dabei neben den standardisierten Sach- und Raumkosten einen **Personalgemeinkostenzuschlag** von 15 % angesetzt. Dies ist im Grundsatz auch nachvollziehbar, da zusätzliches Personal zusätzlichen Aufwand in den Querschnittsämtern erzeugt. Von den 15 % werden in der VwV Kostenfestlegung **10 % für den Verwaltungs-Overhead** veranschlagt.

VwV Kostenfestlegung 2013, Anlage 2c Ziffer 6.

Dies entspricht auch der Vorgehensweise der KGSt. Für den **Verwaltungs-Overhead** empfiehlt sie einen Zuschlag von **10 %** auf die Brutto-Personalkosten.

Erfasst sind etwa Leistungen des Haupt- und Personalamtes, Rechtsamt, Kämmerer, Stadtkasse, allgemeine Beschaffung, Personalratstätigkeit, Gleichstellungsstelle, betriebsärztlicher Dienst (Impfung aller Beschäftigten) und arbeitssicherheits-technischer Dienst, um nur einige Ämter und Kosten zu nennen. Vgl. KGSt, a. a. O., S. 13.

Auch hier erscheint uns aufgrund des Mischungsverhältnisses zwischen Neueinstellungen und „Aufstockern“ ein Gemeinkostenaufschlag für den **Verwaltungs-Overhead von 5 %** als Gemeinkostenzuschlag in Abweichung von den allgemeinen Festsetzungen vertretbar zu sein.

Der Fachbereichs-Overhead ist demgegenüber bereits in den Kalkulationsgrundlagen der Staatsregierung enthalten.

bb) Gegenrechnung der Einnahmen

Auch wenn aufgrund des Koalitionsvertrages von CDU Sachsen und SPD Sachsen (Zeilen 513/514)

„Die Kosten, die mit dieser Qualitätsverbesserung verbunden sind, trägt der Freistaat Sachsen.“

und der Ausführungen der Gesetzesbegründung auf S. 60

„Die Kommunen sind damit (Anm.: gemeint ist die sukzessive Anhebung der Landespauschale) in die Lage versetzt, auf eine Erhöhung der Elternbeitragssätze – wie oben ausgeführt – zu verzichten und auch die Erhöhung der Obergrenze der Elternbeiträge muss nicht zur Deckung der Mehrbelastung herangezogen und genutzt werden.“

letztlich keine Anrechnung der kommunalen Mehreinnahmen erfolgt, sieht die Gesamtbe- und entlastungsrechnung der Staatsregierung doch eine Gegenüberstellung der Positionen vor, weshalb darauf kurz eingegangen werden soll.

Mit der Schlüsselverbesserung steigen die Personal-, und damit auch die Betriebskosten der Kommunen an. Mit einjährigem Zeitverzug gehen diese in die Kalkulationsgrundlagen der Elternbeiträge ein und werden daher mit einem bestimmten Prozentsatz elternbeitragswirksam. Dabei wird zwar berücksichtigt, dass aufgrund der Sozialkriterien des SächsKitaG ein Teil der anfallenden Elternbeiträge nicht wirksam werden kann (30,7 %). Es ist allerdings davon auszugehen, dass mit steigenden Elternbeiträgen dieser Anteil zukünftig sogar noch zunehmen wird.

Auch die von der Staatsregierung geplante Erhöhung der gesetzlichen Obergrenzen der Elternbeitragssätze steht nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Gegenfinanzierung der Schlüsselveränderungen, da die Anspannung der Beitragssätze ganz offensichtlich derzeit nicht erwünscht ist. Mittelfristig wird die Staatsregierung der kommunalen Ebene die Ausschöpfung der Beitragsobergrenzen aber entgegenhalten, wenn die kommunale Ebene aufgrund weiter steigender Betriebskosten auf eine weitere Anpassung der Landespauschale drängen wird. Die höheren Elternbeitragssätze sind aber nicht wegen der Schlüsseländerung im Gesetz verankert worden, sondern nur „bei Gelegenheit“.

Bei den Mehreinnahmen durch den erhöhten Landeszuschuss (Spalte 4 der Tabelle auf S. 61 der Begründung) ist es unzulässig, den bereits zum 1. Januar 2015 erhöhten Landeszuschuss in Anrechnung zu bringen. Zunächst ist offensichtlich, dass die bereits zum Jahresbeginn 2015 wirksam werdende Entlastung in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Schlüsselveränderung steht, die erst ab dem 01.09.2015 in vier Jahresschritten wirksam wird. Es handelt sich um zwei komplett getrennte Regelungskreise. Dies ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte. Als im Rahmen der FAG-Verhandlungen im Juni 2014 über den Ausgleich der seit Jahren stetig steigenden Betriebskosten verhandelt wurde, wurde vereinbart, dass neben der betriebskostenbedingten Erhöhung der Pauschale um 135 Euro auf 2.010 Euro auch weitere 50 Euro für Qualitätsmaßnahmen hinzukommen sollten. Dieser Betrag ist aber nach den Koalitionsverhandlungen durch die Veränderung des Betreuungsschlüssels substituiert worden. Offenkundiger können die unterschiedlichen Motive der Erhöhung der Landespauschale nicht sein. Die anrechenbaren Mehreinnahmen der Kommunen durch den erhöhten Landeszuschuss sind also deutlich niedriger, als von der Staatsregierung dargestellt (siehe Spalte 5).

cc) Abschließende Würdigung

Die zukünftige Höhe der Landespauschale orientiert sich nach dem Entwurf der Staatsregierung an den Bruttopersonalkosten. Wir haben bereits unter c aa) deutlich gemacht, dass wir die getroffenen Annahmen als zu konservativ betrachten. Im Folgenden soll daher eine Alternativberechnung durchgeführt werden.

d) Alternativberechnung des SSG

Die Alternativberechnung des SSG geht im Vergleich zum SMK von folgenden Annahmen aus.

Kostenfaktor	SMK	SSG
Basisjahr für Fortschreibung Personalkosten (ableitbar aus Betriebskostenstatistik)	2012	2013
Personalkosten PK 2012	42.215 € ¹	-
PK 2013	42.916 € ²	43.287 € ⁴
PK 2014	43.628 € ²	44.369 € ⁵
PK 2015	44.350 € ²	45.477 € ⁶
PK 2016	45.090 € ²	46.606 € ⁷
PK 2017	45.590 € ³	auf Nachfrage
PK 2018	46.330 € ³	auf Nachfrage

¹ Betriebskostenabrechnung 2012

² Prognose 1,66 %

³ Prognose + 1,63 %

⁴ Betriebskostenabrechnung 2013

⁵ Tarifsteigerung um 3,0 % zum 01.03.2014

⁶ Tarifsteigerung um 2,4 % zum 01.03.2015

⁷ Steigerung um 2,5 % (mögl. Tarifvertrag + neue mögl. Entgeltordnung)

Im Unterschied zur Staatsregierung, die bei der Prognose für die zukünftigen Personalkosten auf den durchschnittlichen Steigerungswert der Jahre 2003 bis 2012 abstellt (1,66 %), orientiert sich der SSG an den bereits feststehenden Tarifabschlüssen bzw. den Abschlüssen der jüngsten Vergangenheit.

Dabei wurden die Tarifsteigerung ab 01.03.2014 nur mit 3,0 % berücksichtigt und somit die höheren Steigerungsraten, die aufgrund des Mindestbetrages von 90 Euro eingetreten sind, nicht zugrunde gelegt.

Um einen vollständigen Kostenausgleich durch die Landespauschale zu gewährleisten, haben wir die infolge der Schlüsselumstellungen zusätzlich zu vergütenden VzÄ nicht nur im Jahr ihrer Einstellung mit den aktuellsten Personalkosten gerechnet, sondern auch in den Folgejahren, in denen die weiteren Schlüsseländerungen vorgenommen werden. Diese Dynamisierung der kommunalen Personalkosten bis 2018 ist übrigens auch in der Tabelle auf S. 61 von der Staatsregierung durchgeführt worden.

Eine Rundung des Landeszuschusses auf 5 Euro, wie von der Staatsregierung vorgenommen, haben wir nicht durchgeführt.

	zus. VzÄ	VzÄ kumuliert	durchschn. PK in €	alle 9h-Plätze Vorjahr	Erhöhung der Landespauschale in € jeweils zum 01.09. des betreffenden Jahres um	Gerundeter Vorschlag Staatsreg. zur Erhöhung der Landespauschale (in Klammern berechneter Wert)
2015	401	401	45.476,82	233.464	+ 78	+ 75 (+76)
2016	434	835	46.606,31	238.815	+ 85	+ 80 (+82)
2017	698	1.533	47.771,47	241.220	+ 141	+ 130 (+132)
2018	830	2.363	48.965,75	243.300	+ 172	+ 160 (+158)

Der SSG geht ferner davon aus, dass zu den reinen Personalkosten auch ein Sachkosten- und ein Gemeinkostenzuschlag von jeweils 5 % auf die Bruttopersonalkosten erforderlich sind (insgesamt **10 %**).

Dies führt im Ergebnis dazu, dass die für die einzelnen Jahre berechneten Erhöhungsbeträge für die Landespauschale noch einmal um 10 % zu erhöhen sind.

a) SSG-Vorschlag für die Gewährleistung eines nachhaltigen Ausgleichs der Mehrbelastung

Nach den vorstehenden Ausführungen unterbreitet der SSG einen eigenen Vorschlag für einen Mehrbelastungsausgleich. Dieser orientiert sich an den bereits feststehenden Tarifabschlüssen bzw. den Abschlüssen der jüngsten Vergangenheit.

tiert sich an der zentralen Aussage des Koalitionsvertrages, dass die mit der Schlüsseländerung verbundenen Mehrkosten allein vom Freistaat Sachsen getragen werden:

- Anpassung der Bruttomehrbelastung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 unter Berücksichtigung der bereits bekannten Personalkostenentwicklung im Jahr **2013** und der bestehenden Tarifabschlüsse:
- Berücksichtigung der im Jahr 2016 wirksamen Tarifsteigerungen auch für die bereits zum 01.09.2015 zusätzlich Beschäftigten bei der Festsetzung der erhöhten Landespauschale (Dynamisierung)
- Einbeziehung eines **Sachkosten- und eines Gemeinkostenzuschlages** von jeweils 5 % (= 10 % insgesamt) in die Kalkulation.
- Festsetzung eines MBA im **HBG 2015/2016** für die Personalschlüsseländerungen zum 01.09.2015 und 01.09.2016
- Festsetzung eines erhöhten MBA im **HBG 2017/2018** für die weiteren Personalschlüsseländerungen zum 01.09.2017 und 01.09.2018 unter Dynamisierung der MBA-Zahlungen aus dem HBG 2015/2016

Begründung: Die Berechnung des MBA für die Schlüsseländerungen zum 01.09.2017 und 01.09.2018 ist mit großen Prognoseunsicherheiten belastet. Dies betrifft sowohl die Anzahl der sich bis dahin entwickelnden 9h-Plätze als auch der zu erwartenden tarifbedingten Personalkostensteigerungen.

Um die Kosten exakter schätzen zu können, ist es – nach unserer Auffassung auch aus verfassungsrechtlicher Sicht – ausreichend, die erforderliche Erhöhung der Landespauschalen in **2017 und 2018** erst mit dem HBG 2017/2018 festzusetzen, da die im HBG 2015/2016 festgesetzten Schlüsseländerungen **in-soweit** erst in diesen Jahren wirksam werden. Ende 2016 liegen die Betriebskostenabrechnung 2015 und voraussichtlich auch die Tarifabschlüsse für die Zeit vom März 2016 bis Februar 2018 vor.

- 2020: Integration des Gesamt-MBA in das SächsFAG

Die letzte Schlüsseländerung zum 01.09.2018 wirkt sich mit acht Monaten noch auf die Jahresscheibe 2019 aus. Daher soll der MBA in seiner Endstufe unter entsprechender Erhöhung des kommunalen Finanzmassenanteils im Jahr 2020 in das SächsFAG überführt werden. Die Entwicklung des Steuerver-

bundes muss dann die auch zukünftig zu erwartenden Personalkostensteigerungen infolge der Tarifierhöhung ausgleichen. Wenn keine stetige Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs an die jährlichen Tarifsteigerungen gewollt ist, ist dies die einzige Möglichkeit, die mit den Schlüsseländerungen verbundenen Mehrbelastungen der kommunalen Ebene dauerhaft annähernd auszugleichen.

Aus der so erhöhten Finanzausgleichsmasse wird ab dem Finanzausgleichsjahr 2020 entsprechend der 9h-Platzzahlen zum 01.04. des jeweiligen Vorjahres und des Differenzbetrages zwischen 2.010 Euro (letzte Landespauschale vor der Schlüsseländerung) und der im Jahr 2019 geltenden Platzpauschale ein Betrag x zur Verfügung gestellt, der über eine Ergänzungspauschale im SächsFAG gemeinsam mit der Landespauschale von 2.010 Euro an die kommunalen Kita-Träger ausgezahlt wird.

Für die einzelne Kommune ergibt sich kein Unterschied zur heutigen Situation, da sie für die zum 01.04. des Vorjahres gemeldeten Plätze einen einheitlichen Pauschbetrag erhält, der bis 2.010 Euro/Platz direkt aus dem Staatshaushalt und hinsichtlich des Rests aus einer Ergänzungspauschale des FAG finanziert wird.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu § 1 – Geltungsbereich, Begriffsbestimmung

Mit der Streichung des Zusatzes für die Kindertagespflege „soweit sie nach § 3 Abs. 3 angeboten wird“ soll lt. Gesetzesbegründung eine begriffliche Vereinfachung erreicht werden.

Einer deklaratorischen Anpassung können wir zustimmen. Soweit damit jedoch Leistungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nach § 23 SGB VIII ausgeschlossen werden sollen, lehnen wir diese Änderung ab.

Zu § 12 – Personal

Die Möglichkeit, ab 01.09.2015 in der Krippe bis zu 20 % **Assistenzkräfte** einzusetzen, soweit diese unter Anleitung tätig werden, kann zur Flexibilität des Angebotes beitragen. Wir gehen allerdings nicht davon aus, dass alle Kommunen von dieser Möglichkeit werden Gebrauch machen können. Bei Gruppenstrukturen von überwiegend 12 bis 15 Kindern und täglichen Betreuungszeiten von 9 und mehr Stunden sind die Gruppen in der Regel nicht durchgängig doppelt besetzt. Damit ist der Einsatz von Assistenzkräften, die nicht alleine in der Gruppe eingesetzt werden dürfen, zulasten der Fachkräfte nur bei günstigsten Rahmenbedingungen (insbes. Einrichtungen mit einer hohen Anzahl von Krippenkindern) möglich. Bei kleinen Einrichtungen oder Einrichtungen mit wenigen Krippenkindern werden sich

keine Wochenarbeitszeiten ergeben, die sich sinnvoll in den Betriebsablauf einbeziehen lassen. Teilzeitverträge mit geringen Stundenanteilen sind für Assistenzkräfte vermutlich nicht attraktiv.

Sollte der Einsatz der Assistenzkräfte zudem nur in reinen Krippengruppen zulässig sein (Klarstellungsbedarf), dürfte die Regelung in der Praxis nur schwer umzusetzen sein, da überwiegend eine Betreuung in Mischgruppen (Krippe und Kindergarten) erfolgt.

Hinsichtlich der Frage, welche „Assistenzkräfte“ tatsächlich eingesetzt werden können, gehen wir davon aus, dass hierzu noch eine Konkretisierung in der Sächsischen Qualifikations- und Fortbildungsverordnung pädagogische Fachkräfte (SächsQualiVO) erfolgen wird.

Zu § 15 – Elternbeiträge

Nach Absatz 1 werden die Elternbeiträge von der Gemeinde in Abstimmung mit dem Träger der Kindertageseinrichtung und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe festgesetzt.

Die Abstimmung mit dem örtlichen Träger der Jugendhilfe ist gerechtfertigt, da dieser die Absenkungsbeträge erstatten muss und ggfs. gem. § 90 SGB VIII die Elternbeiträge übernimmt, soweit die Eltern aufgrund ihres Einkommens hierzu nicht in der Lage sind. Der Jugendhilfeträger kann auch am besten die soziale Lage der Eltern in seinem Zuständigkeitsbereich beurteilen und damit eine Bewertung der Angemessenheit der Elternbeiträge vornehmen.

Die derzeit zusätzlich erforderliche **Abstimmung mit den Trägern der Kitas** verursacht insbesondere in größeren Städten mit einer Vielzahl freier Träger einen hohen Verwaltungsaufwand mit der Folge, dass eine zeitnahe Anpassung der Elternbeiträge oftmals nicht umgesetzt werden kann. Da die Einrichtungsträger weder im Hinblick auf die prozentuale Höhe des Elternbeitrages, noch von den Absenkungsbeträgen betroffen sind (diese werden vom Jugendamt erstattet), ist ein Mitspracherecht nicht begründbar.

Wir regen daher an, in Absatz 1 Satz 1 folgende Streichung vorzunehmen:

„mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen und“

Die Anhebung der **Spannbreite** für die Festsetzung der ungekürzten Elternbeiträge in Absatz 2 Satz 1 um 3 % (Krippe von 23 auf 26 % und Kindergarten und Hort von 30 auf 33 %) erhöht die Flexibilität der Gemeinden.

Allerdings wird diese Regelung mit Blick auf § 73 Abs. 2 SächsGemO dazu führen, dass Gemeinden mit angespannter Haushaltslage die Elternbeiträge ausschöpfen müssen. Dies wird erst um ca. 1 bis 1,5 Jahre zeitversetzt realisiert werden können, da die Elternbeiträge nur auf der Grundlage der zuletzt bekannt gemachten Betriebskosten erhoben werden dürfen (d. h. Bekanntmachung der Betriebskosten 2014 bis 30.06.2015).

Die Regelung in Absatz 2 Satz 3, die es den Gemeinden verbietet, die **Aufwendungen für Zinsen, Miete und Abschreibung** in die Betriebskosten einzubeziehen, die nach § 14 Absatz 2 bekannt zu machen sind, führt dazu, dass diese Kosten von den Kommunen alleine aufgebracht werden müssen. Eine belastbare Statistik zur Höhe dieser Kosten liegt derzeit nicht vor. Durch den Ausschluss dieser Aufwendungen ergeben sich nicht gerechtfertigte Verwerfungen. So fließen z. B. bei eigenen Einrichtungen die Instandhaltungsaufwendungen am Gebäude in die Betriebskosten ein, während diese Aufwendungen bei einem Mietobjekt vom Vermieter über die Miete finanziert werden. Der Ausschluss der Kostenbestandteile Zinsen, Miete und Abschreibung ist daher sachlich nicht gerechtfertigt und sollte gestrichen werden.

Die in Absatz 3 beabsichtigte gesetzliche Klarstellung, welche **Elternbeiträge für Kinder in Kindertagespflege** gelten sollen, ist notwendig. Allerdings ist aus unserer Sicht die Formulierung

.....„werden Elternbeiträge erhoben, die denen für altersentsprechende Kindertageseinrichtungen vergleichbar sein sollen“....

immer noch nicht deutlich genug.

Wir regen daher an, ergänzend zu formulieren, dass § 1 Absatz 3 Satz 2 keine Anwendung findet.

Darauf hinzuweisen ist, dass sich einzelne Kommunen dafür ausgesprochen haben, die Elternbeiträge in der Kindertagespflege, unabhängig vom Alter der Kinder, analog der Krippenbetreuung festzulegen, da das Angebot Kindertagespflege mit dem Personalschlüssel von max. 1:5 eher mit dem Angebot Krippe vergleichbar ist.

Gemäß Absatz 4 können Kosten, die durch **zusätzliche Angebote** der Kindertageseinrichtungen bedingt sind, gegenüber den Erziehungsberechtigten im Einvernehmen mit dem Elternbeirat geltend gemacht werden. In der Praxis ist die Abgrenzung oftmals schwierig bzw. strittig. Eine gesetzliche Klarstellung könnte die Umsetzung erleichtern. Dies betrifft auch die Kindertagespflege, für die es derzeit keine entsprechende gesetzliche Regelung gibt. Aus kommunaler Sicht sollten die Kosten für Zusatzangebote in der Kindertagespflege zumindest mit der Gemeinde abgestimmt werden.

Die Vorgabe in Absatz 5, dass die **Absenkungsbeträge bei einer Betreuung in Kindertagespflege** der Gemeinde zu erstatten sind (und nicht wie bisher der Kindertagespflegeperson direkt), lehnen wir ab. Wir können uns diese Regelung allenfalls optional vorstellen, d. h. die Gemeinde entscheidet, ob sie diese Serviceleistung für die Kindertagespflegeperson übernehmen will oder nicht.

Sollte an der Erstattungspflicht gegenüber der Gemeinde festgehalten und dieser damit eine neue Verwaltungsaufgabe übertragen

werden, so weisen wir darauf hin, dass für diesen Fall ebenfalls ein Mehrbelastungsausgleich zu berechnen wäre.

Zu § 17 - Gemeindeanteil

Die in Absatz 3 vorgesehene Regelung, dass der Landeszuschuss zwischen den Gemeinden nicht weiterzuleiten ist, wenn in der Wohnortgemeinde oder einer anderen abgebenden Gemeinde kein Hort mehr betrieben wird, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, allerdings noch nicht umfassend genug.

Da die Erstattungsregelung zwischen den Gemeinden bei etwa gleichbleibender Angebotsstruktur zur Folge hat, dass die Kommune in der das Kind betreut wird, eine Doppelfinanzierung erhält, während die Wohnortkommune bzw. Gemeinde in der das Kind bisher betreut wurde, Landesmittel weitergeben muss, die eigentlich zur Finanzierung des eigenen Angebotes benötigt werden, hat der SSG bereits mehrfach angeregt, auf die Erstattungsregelung für den Landeszuschuss zwischen den Gemeinden zu verzichten. Damit könnte zudem unnötiger Verwaltungsaufwand erspart werden.

In Absatz 3 sollten daher die Sätze 3 und 4 gestrichen werden.

Zu § 18 i. V. m. § 23 – Landeszuschuss

Die Erhöhung des Landeszuschusses zum 01.01.2015, um die seit 2005 gestiegenen Personal- und Sachkosten in der Kinderbetreuung zumindest teilweise auszugleichen, wird begrüßt. Irritierend ist der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf „die verfassungsrechtlich nicht zwingende Finanzierungsbeteiligung des Freistaates“. Von den Städten und Gemeinden werden seit Jahren große Anstrengungen unternommen, um eine qualitativ gute und bedarfsgerechte Betreuung der Kinder zu gewährleisten und den Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot ab dem ersten Lebensjahr zu erfüllen.

Durch den Hinweis auf die verfassungsrechtlich nicht zwingende Finanzierungsbeteiligung des Freistaates wird der Eindruck vermittelt, dass der Freistaat keinerlei Verantwortung zur Finanzierung der Kita-Angebote hat. Dies nehmen wir zwar zur Kenntnis. Zutreffend ist jedoch auch, dass der noch vor Jahren geltende Ansatz der gemeinsamen und paritätischen Finanzierung der Angebote der Kinderbetreuung durch Land und Kommunen vom Freistaat negiert wird und die Erhöhung des Landeszuschusses zum 01.01.2015 eine längst überfällige Anpassung darstellt.

Zudem sollte die derzeit in Absatz 1 Satz 2 und 3 festgelegte **Begrenzung des Landeszuschusses auf max. 9 Stunden** Betreuung aufgehoben werden. Der Bedarf für eine Betreuung von 10 und mehr Stunden nimmt stetig zu, da vielen berufstätigen Eltern das Zeitfenster von 9 Stunden Betreuung, insbesondere bei längeren Arbeitswegen im ländlichen Raum, nicht mehr ausreicht.

Bei der Umstellung auf den pauschalen Landeszuschuss im Jahr 2002 war man der Auffassung, dass die Gemeinde für Betreuungs-

zeiten von mehr als 9 Stunden einen Elternbeitrag in voller Höhe erheben darf. Damit sollte die Finanzierung ab der 10. Stunde abgesichert werden. Da das SMK demgegenüber heute zu dem Ergebnis kommt, dass auch bei diesen verlängerten Betreuungszeiten die im Gesetz für die Elternbeiträge zugelassene Spannbreite zu beachten ist, gibt es keine sachlichen Gründe mehr, den Landeszuschuss zeitlich auf 9 Stunden zu begrenzen und damit nur eine Finanzierung dieser längeren Betreuung durch die Gemeinden und Eltern festzuschreiben.

Wir bitten zu prüfen, ob die Regelungen für die **Schulvorbereitung** gem. § 2 Abs. 3, § 18 Absatz 1 i. V. m. § 1 SächKitaFinVO beibehalten werden sollen. Dies würde bedeuten, dass für die Schulvorbereitung weiterhin ein Landeszuschuss von 75 Euro gewährt würde. Grundlage des zusätzlichen Personalbedarfs ist damit ein Personalschlüssel von 1:13 Kinder, bezogen auf eine täglich neunstündige Betreuungszeit.

Sollte jedoch eine Änderung des in der Verordnung geregelten Personalschlüssels ebenfalls schrittweise bis auf 1:12 vorgesehen sein, müsste der MBA sinnvollerweise bereits im HBG berücksichtigt werden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass als Folge der gesetzlichen Änderungen der in der Sächsischen Kindertageseinrichtungen-Finanzierungsverordnung (SächsKitaFinVO) geregelte Gemeindeganteil zwingend anzupassen ist.

4. Art. 8 – Änderung des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes

Die Anpassung der Kostenerstattungspauschale nach § 10 Abs. 1 SächsFlüAG auf 1.900 Euro je Quartal entspricht der im Rahmen des Spitzengespräches vom **4. Juni 2014** zur Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleiches (FAG) für die Jahre 2015 und 2016 erzielten Einigung.

Seit der Einigung sind die Prognosen über die zu erwartenden Asylbewerberzahlen kontinuierlich gestiegen, seit Jahresanfang hat diese Dynamik noch einmal deutlich zugenommen. Es hat sich bereits im Rahmen der Überprüfung der Auskömmlichkeit der Flüchtlingspauschale gezeigt, dass die Betriebskosten für neue Asylbewerberunterkünfte und Einrichtungen deutlich höhere Kosten verursachen als in den sog. „Bestandseinrichtungen“. Diese Entwicklung ist auch der Staatsregierung bewusst, die bei der Schaffung von neuen Plätzen für die Erstaufnahmeeinrichtung einen deutlichen höheren finanziellen Aufwand hat als für die bisher bereitgestellten Plätze. Die Festlegung der Flüchtlingspauschale im Juni 2014 beruhte noch auf der Grundlage der Unterbringungszahlen und Ausgaben der Jahre 2012 und 2013 und konnte die jüngste Entwicklung noch nicht berücksichtigen.

Wir halten daher eine weitere Erhöhung der Kostenerstattungspauschale nach § 10 Abs. 1 SächsFlüAG für dringend erforderlich.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass durch die Regelung in § 10 Abs. 2 SächsFlüAG den Kommunen erhebliche Krankenkosten entstehen, die bis zur Höhe von 7.669,38 EUR je Asylbewerber von den Kommunen zu tragen sind.

Angesichts der sich vor Ort zuspitzenden Situation und der damit einhergehenden erheblichen finanziellen Belastung bitten wir dringend auch um **Prüfung**, ob die Erhöhung der Kostenerstattungspauschale nach § 10 Abs. 1 SächsFlüAG bereits vor Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2015/2016 möglich ist, ggfs. über Zwischenfinanzierungen.

5. Art. 9 – Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag begrüßt, dass der Freistaat Sachsen die Investitionsfähigkeit der sächsischen Kommunen auch in den kommenden Jahren in wichtigen Infrastrukturbereichen abzusichern gedenkt und in diesem Zusammenhang den Zukunftssicherungsfonds um insgesamt 400 Mio. Euro auf dann 612 Mio. Euro aufstockt.

Da der Zukunftssicherungsfonds Sachsen nach Jahren des Aufbaus inzwischen über ein beträchtliches Mittelvolumen verfügt und vor allem kommunale Investitionen gewährleistet werden sollen, würden wir es begrüßen, wenn die kommunale Ebene hinsichtlich zukünftig geplanter Zuweisungen an den Fonds, der Festlegung der Verwendungszwecke und des Mittelabflusses im Fördervollzug stärker eingebunden werden würde. Wir schlagen daher vor, dass die Staatsregierung die kommunale Ebene über den FAG-Beirat einmal jährlich über den aktuellen Sachstand informiert und ein Votum des Beirats zu zukünftigen Verwendungsbedarf einholt.

Bei den neu aufgenommenen Investitionsbereichen bleibt der Punkt „Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels“ noch relativ unbestimmt. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es sich dabei um innovative Projekte zur Gestaltung des demografiebedingten Wandels handeln soll. Wir regen ein Verständnis an, dass es sich dabei nur um ein Regelbeispiel handelt. Auch der Rückbau von Einrichtungen kann den gesellschaftlichen Wandel mitgestalten oder begleiten. Kleinere Projekte wurden auch in der Vergangenheit schon aus Mittel des Staatshaushaltes und des FAG gefördert. Wir schlagen vor, dass der Schwerpunkt der Mittel auf der investiven Verwendung liegen sollte.

Die für die Jahre 2015/2016 vorgesehenen Verwendungszwecke können wir nachvollziehen, möchten uns aber für eine stärkere Berücksichtigung des Schulhausbaus aussprechen. Der Investitionsbedarf in den Verdichtungsräumen ist nach wie vor sehr hoch. Bei einer Gegenüberstellung der zur Verfügung stehenden Mittel (zzt. 612 Mio. Euro), der Mittelabflüsse 2015/2016 (172 Mio. Euro) und der für den Zeitraum ab 2017 zweckgebundenen Mittel wird deutlich, dass für 40 Mio. Euro noch keine Zweckbindung vorgesehen ist. Wir sprechen uns dafür aus, dass diese Mittel für den Schulhausbau- und den kommunalen Straßenbau gebunden werden.

6. Art. 10 – Änderung des Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetzes

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, künftig das Landeserziehungsgeld ab dem 3. Kind einkommensunabhängig zu gewähren. Für den Freistaat Sachsen werden Mehrkosten in Höhe von ca. 1 Mio. Euro pro Jahr prognostiziert.

Für die Landkreise und Kreisfreien Städte entfällt damit für diesen Personenkreis die Einkommensprüfung. Dies soll zu einer gewissen Entlastung des Verwaltungsvollzuges führen. Allerdings bedeutet der Wegfall der Einkommensprüfung auch, dass Leistungen für ca. 270 bis 280 Fälle zusätzlich gewährt werden müssen. Für diese Fälle ist von einem entsprechenden Verwaltungsmehraufwand durch die Führung des Falles für die Dauer des Leistungsbezuges auszugehen. Wir gehen davon aus, dass sich die möglichen Entlastungen bzw. Belastungen gegenseitig aufrechnen.

Aus kommunaler Sicht bestehen daher gegen die Änderungen keine grundsätzlichen Bedenken.

7. Art. 14 – Änderung des Gesetzes zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV-FinAusG)

Die Erhöhung des nach § 1 Absatz 1 ÖPNVFinAusG vom Freistaat an die Landkreise und Kreisfreien Städte verbindlich auszureichenden Festbetrages von insgesamt jährlich 57.000.000 Euro auf 59.000.000 Euro wird begrüßt, da dies einer Forderung der kommunalen Ebene entspricht.

Aufgrund der stetig steigenden Schülerzahlen, Ausgaben für Betriebsmittel und Reichweiten vor allem im ländlichen Raum ist aber eine an den vorgenannten Parametern orientierte weitere Dynamisierung aus Landesmitteln unter Einbeziehung der bislang nicht berücksichtigten freigestellten Schülerverkehre erforderlich.

8. Art. 15 – Investitionspauschalengesetz 2015/2016

a) Allgemeines

Die Eckpunkte des Investitionspauschalengesetzes gehen auf die Ergebnisse des Gesprächs der kommunalen Landesverbände mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen am **13.12.2014** zurück.

Um den Gesetzesentwurf besser einordnen zu können – weder das Vorblatt noch die Gesetzesbegründung gehen darauf ein –, möchten wir kurz auf die Grundlage in der Bund-Länder-Vereinbarung eingehen:

In der „**Verständigung zwischen Bund und Ländern über ein Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern**“ hatte sich der Bund u. a. bereit erklärt, Länder und Kommunen in den Jahren 2015 und 2016 in Höhe von jeweils 500 Mio. Euro (2016 unter dem Vorbehalt, dass die Belastung der Länder und Kommunen im bisherigen Umfang fortbesteht) zu entlasten. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel sind zum Ausgleich von Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern bestimmt. Allerdings müssen die Länder die Beträge zur Hälfte an den Bund in den nächsten 20 Jahren erstatten (vgl. Nr. 4 der genannten Vereinbarung). Sachsen erhält zunächst in 2015 und 2016 jeweils 25 Mio. Euro. Aufgrund der Rückzahlungsregelung beträgt der Bundesanteil daher netto lediglich 12,5 Mio. Euro jährlich.

Angesichts des sprunghaften Anstiegs der Asylbewerber im **Januar und Februar 2015**, die nach der Erstaufnahme in den Landeseinrichtungen zeitlich verzögert auf die Landkreise und Kreisfreien Städte verteilt werden, bitten wir auch an dieser Stelle um dringende Prüfung, ob auf die unvorhergesehene Veränderung der Flüchtlingszahlen nicht auch in finanzieller Hinsicht reagiert werden kann, bzw. der ursprünglich eng gefasste Verwendungszweck für Investitionen in die Asylbewerberinfrastruktur auf Betriebsausgaben erweitert werden kann. Nach der letzten Prognose des BAMF ist von einer Steigerung der Flüchtlingszahlen von 11.800 im Jahr 2014 auf 15.300 Erst- und Folgeanträge in diesem Jahr auszugehen. Setzt sich allerdings die Entwicklung der letzten beiden Monate fort, werden die prognostizierten 15.300 Anträge weit übertroffen werden.

b) Im Einzelnen

Zu § 1 Investitionspauschale

Angesichts der diesem Gesetzesentwurf zugrundeliegenden „Verständigung zwischen dem Bund und den Ländern über ein Gesamtkon-

zept zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von **Asylbewerbern**“ unterstützen wir den Freistaat in seiner Intention, dies auch bei der Formulierung des Verwendungszwecks aufzugreifen.

Wir bedanken uns zunächst einmal, dass infolge unserer ersten Stellungnahme gegenüber dem SMF nunmehr auch kreisangehörige Gemeinden über den jeweiligen Landkreis an den Zuweisungen partizipieren können, wenn sie eigene Einrichtungen für Asylbewerber haben oder schaffen wollen.

Andererseits gehen die Kreisfreien Städte, vor allem aber auch die Landkreise dazu über, Betreiberverträge abzuschließen. Es sollte daher geprüft werden, ob die Investitionspauschale nicht auch an private Betreiber weitergereicht werden kann, wenn über eine im Verwendungsnachweis nachgereichte Kalkulation nachgewiesen werden kann, dass diese im Kalkulationszeitraum zu einer entsprechenden bzw. vollständig revolvierenden Absenkung der Betreiberpauschale führen wird. Schließlich sollte auch bedacht werden, dass einige Landkreise und Kreisfreie Städte die Asylbewerberunterbringung zukünftig vor allem dezentral in angemieteten Räumen bzw. Häusern planen. In diesem Zusammenhang halten wir es für dringend erforderlich, dass auch Wohnraum für Flüchtlinge, der von den Kommunen angemietet wird, gefördert werden kann.

Abschließend zu § 1 begrüßen wir die Erweiterung des Verwendungszwecks auch auf Kontingentflüchtlinge und aus humanitären Gründen geduldete Flüchtlinge. Diese ist aus unserer Sicht zwingend, da in vielen Einrichtungen nicht nur Asylbewerber untergebracht werden.

Zu § 2 Verteilung der Investitionspauschale

Die Verteilung der Investitionspauschale erfolgt ausweislich der Gesetzesbegründung nach den **tatsächlich** an den vier Stichtagen (15.02., 15.05., 15.08. und 15.11.) im Jahr 2014 untergebrachten Ausländern/Asylbewerbern.

Wir sind von den Aufgabenträgern darauf hingewiesen worden, dass die Verteilung der Asylbewerber in einigen Landkreisen und Kreisfreien Städten relativ inhomogen war, weil teilweise kurz vor Jahreschluss, aber nach dem letzten Stichtag am 15.11.2014 noch beträchtliche „Zuweisungen“ erfolgten. Wir sehen zwar keinen Grund, von der mit dem SMF getroffenen Vereinbarung abzuweichen, wonach für die Investpauschale **2015** auf die im Jahr 2014 tatsächlich untergebrachten Asylbewerber abgestellt werden sollte. Allerdings halten wir es für gerechter, wenn für die Auszahlung der Investpauschale **2016** auf die tatsächlich untergebrachten Flüchtlinge an den 4 Erhebungsstichtagen 2015 abgestellt werden würde, um die Zuweisungen stärker am tatsächlichen Bedarf zu orientieren.

Konkret bedeutet dies, dass § 2 – Verteilung der Investpauschale damit folgenden Wortlaut erhalten müsste:

- (1) *Die Höhe der Zuweisungen an die Kreisfreien Städte und Landkreise nach § 1 Abs. 1 bemisst sich nach dem Anteil der jeweiligen Kreisfreien Stadt und des jeweiligen Landkreises an der Summe der **im jeweiligen Vorjahr** zu den Stichtagen 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November in den Kreisfreien Städten und Landkreisen untergebrachten Ausländern im Sinne von § 5 in Verbindung mit § 10 Abs. 1 SächsFlüAG.*
- (2) *Auf die Kreisfreien Städte und Landkreise entfallen auf der Grundlage von Absatz 1 **im Jahr 2015** folgende Zuweisungsbeträge:*

... (Daten aus Gesetzentwurf übernehmen)

Die Festsetzung der Zuweisungsbeträge für das Jahr 2016 erfolgt nach Bekanntwerden der im Jahr 2015 untergebrachten Ausländer im Sinne von Absatz 1.

Zu § 3 Berechnung, Festsetzung, Auszahlung und Verwendungsnachweisführung der Investitionspauschale

Für die auf unsere Anregung hin vorgenommene Verlängerung der Frist für die Vorlage der Verwendungsnachweise bis zum **31. März 2018** möchten wir uns bedanken.

Mit freundlichen Grüßen



Ralf Leimkühler
Stellvertretender Geschäftsführer