



SAARLÄNDISCHER  
STÄDTE- UND  
GEMEINDETAG

GESCHÄFTSFÜHRENDES  
VORSTANDSMITGLIED

SSGT · Talstraße 9 · 66119 Saarbrücken

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses  
für Inneres und Sport  
des Landtages des Saarlandes  
Herrn Günter Waluga  
Franz-Josef-Röder-Straße 7

66119 Saarbrücken

Telefon 0681/9 26 43-0  
Telefax 0681/9 26 43-15  
[mail@ssgt.de](mailto:mail@ssgt.de)  
[www.ssgt.de](http://www.ssgt.de)

Sparkasse Saarbrücken  
IBAN: DE08 5905 0101 0000 0845 58  
BIC: SAKSDE55XXX

Volksbank Saar-West eG  
IBAN: DE52 5919 0200 3047 4000 06  
BIC: GENODE51SLS

Aktenzeichen	1-00-50
Sachbearbeiter/in	Agnes Spanke
0681/9 26 43 -	20
Datum	2. Mai 2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Konsolidierungshilfen  
aus dem Sondervermögen „Kommunaler Entlastungsfonds“**  
[\(Drucksache 15/1769\)](#)

**Ihr Schreiben vom 22.04.2016; Tgb. Nr. 564/16**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Waluga,

der Saarländische Städte- und Gemeindetag dankt für die Gelegenheit, sich zum o.g. Gesetzentwurf (im Folgenden KELFG neu genannt) zu äußern.

Leider war es uns in der Kürze der zur Verfügung gestellten Frist nicht möglich, eine Beratung der intern für Angelegenheiten der vorliegenden Art verbandsintern zuständigen Gremien herbeizuführen. Die folgende Stellungnahme zu den vorgesehenen neuen Regelungen steht deshalb unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer abweichenden Entscheidung unseres Finanz-, Wirtschafts- und Forstausschusses sowie unseres Präsidiums, die sich am 12. bzw. 18. Mai 2016 eingehend mit der Angelegenheit befassen werden.

Durch den hohen Zustrom von Flüchtlingen entstanden und entstehen den Kommunen unstreitig hohe Netto-Ausgaben, die „die Bemühungen der Gemeinden, ihr strukturelles zahlungsbezogenes Defizit schrittweise bis zum Jahr 2024 auf null zurückzuführen, behindern oder sogar zum Scheitern bringen“ können (vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des KELFG 2015, unter A „Problem und Ziel“). Der SSGT begrüßt deshalb ausdrücklich den vorliegenden Gesetzentwurf, der ausweislich der Begründung das Ziel verfolgt, „die Regelungen zum Sondervermögen ‚Kommunaler Entlastungsfonds‘ an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen“ (Gesetzentwurf, Teil A. Problem und Ziel).

Die vorgesehenen Änderungen des KELFG 2015 reichen aus kommunaler Sicht allerdings nicht aus, um eine umfassende Hilfe für die Gemeinden in ihrer Zwangslage zwischen den Konsolidierungsanforderungen einerseits und den durch den Zustrom von Flüchtlingen bedingten finanziellen Belastungen andererseits zu gewähren.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den Neuregelungen im Einzelnen wie folgt Stellung:

## 1. Zu § 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu

§ 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu lautet wie folgt:

„Entstehen einer Gemeinde durch die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden zusätzliche Belastungen, zu deren Tragung die Gemeinde verpflichtet ist, kann das jahresbezogene strukturelle Defizit entsprechend erhöht werden.“

### 1.1

Die zusätzlichen Belastungen der Gemeinde müssen danach durch die Unterbringung „von Flüchtlingen oder Asylsuchenden“ entstehen.

Aus hiesiger Sicht ist die Einbeziehung nur von Flüchtlingen und Asylsuchenden im vorliegenden Zusammenhang nicht ausreichend. Der Begriff des Flüchtlings im rechtlichen Sinne ist nämlich durchaus nicht identisch mit demjenigen des täglichen Sprachgebrauchs. So sind nicht alle von den Gemeinden nach § 1 Abs. 1 LAG aufzunehmenden und unterzubringenden Ausländer „Flüchtlinge“ (oder Asylsuchende) im Rechtssinne. Neben den Asylsuchenden bzw. Asylbewerbern und neben Flüchtlingen i.S.d. § 3 Abs. 1 AsylG gehören hierzu u.a. auch (anerkannte) Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte i.S.d. § 4 AsylG und Ausländer, die nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG nicht abgeschoben werden.

(§ 1 Abs. 1 LAG lautet wie folgt:

„Die Gemeinden nicht verpflichtet, vom Land verteilte

1. Asylbewerber,
  2. Ausländerinnen und Ausländer, die unanfechtbar als Asylberechtigte anerkannt wurden oder bei denen unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 oder § 4 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes oder des § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt wurde,
  3. Ausländerinnen und Ausländer, die vom Land nach § 23 Abs. 1 oder 2 des Aufenthaltsgesetzes aufgenommen werden,
  4. Ausländerinnen und Ausländer, denen das Land nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes vorübergehenden Schutz gewährt,
  5. eingereiste und auf das Saarland verteilte oder umverteilte Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie deren Angehörige i.S.v. § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes,
- aufzunehmen.“)

Angesichts dieser Rechtslage fordert der SSGT eine Formulierung des § 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu, nach der die zusätzlichen Belastungen durch die Unterbringung aller der jeweiligen Gemeinde zugewiesenen Personen i.S.d. § 1 Abs. 1 LAG mit Ausnahme derjenigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 LAG (Spätaussiedler) berücksichtigt werden.

Eine solche Formulierung könnte etwa wie folgt lauten:

„Entstehen einer Gemeinde durch die Unterbringung der ihr nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 LAG zugewiesenen Personen zusätzliche Belastungen ...“

## 1.2

Wenn die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt sind, „kann das jahresbezogene Defizit entsprechend erhöht werden“.

Diese Formulierung eröffnet einen weiten Ermessensspielraum. Dies kann von Seiten der Städte und Gemeinden nicht akzeptiert werden, nicht zuletzt, weil eine solch weitgehender Ermessensspielraum nicht mit der mit der vorliegenden Gesetzesänderung verfolgten Zielsetzung zu vereinbaren ist, eine gegenüber den bereits bestehenden Regelungen des § 4 Abs. 6 und Abs. 7 KELFG hinausgehende Erleichterung für die Kommunen bei der Berücksichtigung der durch die „Flüchtlingskosten“ entstehenden besonderen Belastungen zu schaffen. Insbesondere angesichts dieser Zielsetzung ist es sachlich nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen hier eine „Kann-Bestimmung“, d.h. eine Ermessensregelung erforderlich und zweckmäßig ist bzw. sein könnte.

Zu beachten ist hier nämlich auch, dass einer ausufernden Inanspruchnahme der Neuregelung in der Praxis schon dadurch entgegengewirkt werden wird, dass von der Landesseite die Frage der Erforderlichkeit bzw. der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der „Flüchtlingsausgaben“ der einzelnen Gemeinde aufgeworfen und eher restriktiv gehandhabt werden wird.

Der hier angesprochene Passus des § 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu ist wie folgt zu formulieren:

„Entstehen einer Gemeinde ..., ist das jahresbezogene strukturelle Defizit auf ihren Antrag entsprechend zu erhöhen.“

## 1.3

Aus dem Vorstehenden ergibt sich folgender Vorschlag zur Formulierung des § 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu:

„Entstehen einer Gemeinde durch die Unterbringung der ihr nach § 1 Nr. 1 bis 4 LAG zugewiesenen Personen zusätzliche Belastungen, zu deren Tragung die Gemeinde verpflichtet ist, ist das jahresbezogene strukturelle Defizit auf ihren Antrag entsprechend zu erhöhen.“

## 2. Zu § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu

§ 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu lautet wie folgt:

„Soweit die Gemeinde zu deren Tragung nicht gesetzlich verpflichtet ist, ist zur Beurteilung ihrer Angemessenheit ein strenger Maßstab anzuwenden.“

Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass die Gemeinden auch wichtige freiwillige Leistungen wahrnehmen, „etwa bei der Betreuung oder bei der Integration dieses Personenkreises“.

Zusätzliche Belastungen durch gesetzlich nicht verpflichtend vorgeschriebene Maßnahmen der Gemeinden, also sog. freiwillige Leistungen, werden also nicht generell von der Berücksichtigung bei der Festlegung der jährlichen Defizitobergrenze ausgeschlossen. Allerdings ist bei der Beurteilung ihrer Angemessenheit ein „strenger Maßstab“ anzulegen.

## 2.1

Dabei stellt sich die Frage, was mit „gesetzlich verpflichtet“ im Sinne des § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu gemeint sein soll, denn nach § 4a Abs. 1 Satz 1 KELFG neu kommt es nur darauf an, ob die Gemeinde zur Tragung der zusätzlichen Belastung „verpflichtet“ ist. Eine Verpflichtung zur Tragung von Belastungen kann sich nicht nur aus einem Gesetz ergeben, sondern auch aus Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Richtlinien (z.B. Förderrichtlinie freiwillige Ganztagschule) oder auch Vereinbarungen (z.B. Schulbuchausleihe).

Sofern nach § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu auch an die Beurteilung der Angemessenheit solcher für die Gemeinde zwar nicht gesetzlich, aber doch rechtlich verpflichtender Belastungen angewendet werden soll, so wird dem von Seiten des SSGT vehement widersprochen.

Der entsprechende Passus des § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu muss – zumindest aus Klarstellungsgründen – wie folgt formuliert werden:

„Soweit die Gemeinde zur Tragung zusätzlicher Belastungen durch die Unterbringung der ihr nach § 1 Nr. 1 bis 4 LAG zugewiesenen Personen und durch die Folgen der Unterbringung nicht verpflichtet ist, es sich also um freiwillig übernommene Belastungen handelt, ...“

## 2.2

Die Einschränkung bei der Anerkennung von freiwilligen Leistungen der Gemeinden erscheint im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Konsolidierung (auch) der gemeindlichen Haushalte zwar vom Grundsatz her durchaus nachvollziehbar. Hier drängt sich aber die Frage auf, was unter einem „strengen Maßstab“ zu verstehen ist bzw. wer die diesbezüglichen Kriterien festlegt. Nach § 4a Abs. 1 Satz 5 KELFG neu trifft zwar das Ministerium für Inneres und Sport die Entscheidung nach § 4a Abs. 1 Satz 1 bis 4 KELFG neu im Einvernehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat, jedoch muss auch dessen Entscheidungsfindung (ebenso wie die des Innenministeriums) nach bestimmten einheitlichen Kriterien erfolgen. Dies ist schon allein im Hinblick auf eine Gleichbehandlung aller Gemeinden unabdingbar erforderlich.

Es erscheint naheliegend, die Festlegung von Kriterien des bei der Beurteilung der Angemessenheit freiwillig übernommener Belastungen anzulegenden Maßstabs dem Kommunalen Sanierungsrat zu übertragen.

Hierzu könnte § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu wie folgt geändert werden:

1. In § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
2. Nach dem Semikolon wird folgender Halbsatz eingefügt:  
 „die dabei zugrunde zu legenden allgemein gültigen Kriterien legt der Kommunale Sanierungsrat fest.“

### 2.3

Aus alledem ergibt sich folgender Vorschlag zur Änderung des § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu:

1. § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu wird wie folgt gefasst:  
 „Soweit die Gemeinde zur Tragung zusätzlicher Belastungen durch die Unterbringung der ihr nach § 1 Nr. 1 bis 4 LAG zugewiesenen Personen und durch die Folgen der Unterbringung nicht verpflichtet ist, es sich also um freiwillig übernommene Belastungen handelt, ist zur Beurteilung ihrer Angemessenheit ein strenger Maßstab anzuwenden.“
2. In § 4a Abs. 1 Satz 4 KELFG neu wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
3. Nach dem Semikolon wird folgender Halbsatz eingefügt:  
 „die dabei zugrunde zu legenden allgemein gültigen Kriterien legt der Kommunale Sanierungsrat fest.“

### 3. Zu § 4a Abs. 2 KELFG neu

§ 4a Abs. 2 KELFG neu lautet wie folgt:

„Abs. 1 gilt für in den Jahren 2015 – 2018 eintretende zusätzliche Belastungen. Das Ministerium für Inneres und Sport wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Europa diesen Zeitraum durch Rechtsverordnung bis zum Jahr 2020 zu verlängern und etwaigen weiterreichenden Folgewirkungen durch lineare Verlängerung des Zeitraums zur Erreichung des strukturellen zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs Rechnung zu tragen.“

In der Gesetzesbegründung ist zu diesen Regelungen ausgeführt:

„Abs. 2 beschränkt die maßgeblichen zusätzlichen Belastungen zunächst auf die Jahre 2015 – 2018, weil die künftige Entwicklung nicht vorhergesagt werden kann. Durch die Verordnungsermächtigung wird die Möglichkeit geschaffen, kurzfristig auf die künftigen Verhältnisse zu reagieren und ggf. den Zeitraum zur Erreichung des zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs zu verlängern.“

Danach erfolgt zwar in den Jahren 2015 bis 2018 grundsätzlich eine Berücksichtigung „flüchtlingsbedingter“ Mehrbelastungen bei der jeweiligen Festsetzung des jahresbezogenen strukturellen Defizits, allerdings wird der Zeitraum zur Erreichung des zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs nicht entsprechend verlängert. Es bleibt bei der in § 1

Satz 2 KELFG genannten Zielsetzung des Haushaltsausgleichs im Jahr 2024. Und auch dann, wenn der Zeitraum, in dem die Mehrbelastungen berücksichtigt werden können, durch Rechtsverordnung bis 2020 hinausgeschoben wird, führt dies nicht zwangsläufig zur entsprechenden Verlängerung des Zeitraums für die Erreichung eines solchen Haushaltsausgleichs.

Angesichts dessen bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgesehenen Regelungen zur Berücksichtigung von Mehrbelastungen bei der Festlegung der jeweiligen Defizitobergrenze für die Gemeinden tatsächlich eine Hilfe sein können. Der Möglichkeit der Erhöhung der Defizitobergrenze zur Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt von KELF-Mitteln (und wohl auch zur Erfüllung der haushaltsrechtlichen Vorgaben) in bestimmten Jahren stehen ein entsprechend erhöhter Konsolidierungsbedarf und also umso strengere Maßnahmen in den Folgejahren bis 2024 gegenüber. Dabei ist es mehr als zweifelhaft, ob und inwieweit die Rückführung des durch die „Flüchtlingskosten“ erhöhten Defizit bis 2024 den Städten und Gemeinden überhaupt möglich ist und also realistischweise von ihnen erwartet bzw. verlangt werden kann.

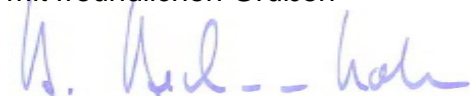
Der SSGT fordert deshalb eine Regelung, wonach im Falle der Berücksichtigung „flüchtlingsbedingter“ Kosten bei der Festsetzung der Defizitobergrenze für einen bestimmten Zeitraum der Zeitpunkt der verpflichtenden Erreichung des zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs um den gleichen Zeitraum hinausgeschoben wird.

Dies könnte etwa durch folgende Änderung des § 4a Abs. 2 KELFG neu erfolgen:

1. § 4a Abs. 2 Satz 2 KELFG neu erhält folgende Fassung:  
„Das Ministerium für Inneres und Sport wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Europa diesen Zeitraum bis zum Jahr 2020 zu verlängern.“
2. Nach § 4a Abs. 2 Satz 2 KELFG neu wird folgender Satz 3 eingefügt:  
„Wird das jahresbezogene strukturelle Defizit für einen bestimmten Zeitraum erhöht, verlängert sich die Frist zur Erreichung des strukturellen zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs nach § 1 Satz 2 dieses Gesetzes um einen entsprechenden Zeitraum.“

Mit der Bitte, die dargestellten Anliegen der Städte und Gemeinden bei den weiteren Beratungen zu berücksichtigen, verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen



Barbara Beckmann-Roh