

Magdeburg, den 04.09.2014
jl-ck

Sitzung des HFA Nr. 46
Datum: 17.09.2014
Ort: Magdeburg, SGSA, Sternstraße 3
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Kommunaler Finanzausgleich 2015/2016**

Anlagen:

- Stellungnahme der KSpV vom 08.08.2014
- Übersicht Korrekturfaktoren vom 28.08.2014
- Stellungnahme Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen
- Drucksache 6/3375 vom 27.08.2014

Bisherige Beratung: 45. Sitzung des HFA (TOP 3)

Begründung:

In der 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses hatten wir über den Stand der Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs des FAG 2015/2016 innerhalb der Unterarbeitsgruppe FAG des Stabilitätsrates Sachsen-Anhalt informiert. Dabei wurde auch über die am 05.05.2014 stattgefundene Klausurtagung des Städte- und Gemeindebundes berichtet. Beim FAG zeichnete sich aufgrund der beabsichtigten Änderung bei der bisherigen pauschalen Pflichtzuführung, der Einführung eines weiteren Benchmarkansatzes und der für 2015 zu erwartenden Steuermehreinnahmen lt. Steuerschätzung eine erhebliche Kürzung der FAG-Masse 2015 ab. Konkrete Zahlen bzw. ein entsprechender Gesetzentwurf lagen zum damaligen Zeitpunkt nicht vor.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 14.07.2014 informierten wir über den Referentenentwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. Dieser sah vor, dass die FAG-Masse für 2015 gegenüber 2014 um rd. 129 Mio. Euro und 2016 gegenüber 2015 um weitere rd. 33 Mio. Euro sinken würde. In dem E-Mail-Rundschreiben hatten wir zu den Ursachen für diese Absenkung Stellung genommen. Wir kritisierten vor allem:

- die Absenkung bei der bedarfserhöhenden Pflichtzuführung,
- die Einführung eines landesinternen Benchmarks des Zuschussbedarfs IV,
- die Beibehaltung des Realsteuerhebesatzbenchmarks, bei dem rein ergebnisorientiert eine Änderung der Vergleichsländer vorgesehen ist,

- die Anrechnung eines Korrekturbetrags aufgrund der beabsichtigten Entlastung der Kommunen von 1 Mrd. Euro jährlich im Zusammenhang mit dem zwischenzeitlich vom Bundeskabinett vom 20.08.2014 beschlossenen Gesetzentwurf zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

Mit dem E-Mail-Rundschreiben vom 14.07.2014 hatten wir um Stellungnahmen aus der Mitgliedschaft gebeten. Wir beobachten, dass seit der Umstellung auf den aufgabenbezogenen Finanzausgleich die Anzahl der Stellungnahmen deutlich zurückgeht. Dies dürfte vor allem an der Komplexität und mangelhaften Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit bei der Bedarfsermittlung zurückzuführen sein. Selbst für die Landesgeschäftsstelle stellt es sich als zunehmend schwierig dar, die Bedarfsermittlung plausibel nachzuvollziehen.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 15.08.2014 haben wir die gemeinsame Stellungnahme beider kommunaler Spitzenverbände zum Gesetzentwurf vom 08.08.2014 versandt. Nach dem bisherigen Zeitplan ist eine zweite Kabinettsbefassung für den 09.09.2014 vorgesehen. Eine Einbringung in den Landtag soll im Rahmen der Landtagssitzung am 18./19.09.2014 erfolgen. Ob der SGSA im Vorfeld der Sitzung am 17.09.2014 eine entsprechende Landtagsdrucksache zugeht, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Sofern dies im Vorlauf der Ausschusssitzung erfolgt, wird über Änderungen mündlich berichtet.

Es zeichnen sich aber bereits jetzt Änderungen ab, die voraussichtlich eine Abschaffung des seit 2013 zur Anwendung kommenden Hebesatzbenchmarks, eine Anpassung es neu beabsichtigten länderinternen Benchmarkansatzes, eine Aufstockung für Mindereinnahmen bei den SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit und eine Erhöhung beim pauschalen Tilgungsbeitrag (bisherige pauschale Pflichtzuführung) beinhalten.

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes wird sich bereits am 15.09.2014 mit dem aktuellen Stand zum FAG befassen. Dabei soll zum einen eine Abstimmung über die Übersicht der Korrekturfaktoren bei der Bedarfsermittlung erfolgen. Diese Übersicht wurde erstmalig in der 155. Präsidiumssitzung am 02.09.2013 behandelt und wurde auch in der 44. und 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses thematisiert. Sie wurde nun an den aktuellen Stand angepasst. Aufgrund der dynamischen Bedarfsermittlung soll die Übersicht fortlaufend aktualisiert werden.

Neu aufgenommen wurden:

- die Nichtanrechnung der kommunalen Entlastung durch das Bundesgesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 (Punkt 2.6 Stellungnahme vom 08.08.2014),
- die Ablehnung der Einführung eines landesinternen Benchmarkansatzes Zuschussbedarf IV – „Best Practice“ (Punkt 2.2 Stellungnahme vom 08.08.2014),
- die Beibehaltung der bisherigen Pflichtzuführung (Punkt 2.3 Stellungnahme vom 08.08.2014),
- die Überprüfung der Korrekturansätze für die Kürzung der SGB II - SoBEZ und der Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund (Punkt 2.7 Stellungnahme vom 08.08.2014),

- die Berücksichtigung der Einnahmeverzerrung bei der Gewerbesteuer als aktueller Korrekturfaktor.

Folgende Korrekturfaktoren sollten nicht mehr vorgetragen werden:

- die Erhöhung der Investitionspauschale auf 150 Mio. Euro,
- die Beibehaltung des Ausgleichstocks 2014 bei 50 Mio. Euro und Aufstockung ab 2015 auf 60 Mio. Euro,
- die Berücksichtigung der Mehrkosten durch die Einführung BOS-Digitalfunk,
- die Beibehaltung des Spitzausgleich nach § 4 Grundsicherungsgesetz und
- die Nichtberücksichtigung der Übernahme der Grundsicherung im Alter (SGB XII) durch den Bund.

In der 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 21.05.2014 wurde u.a. aufgrund der Diskussion im Rahmen der Klausurtagung des Präsidiums am 05.05.2014 über die Einführung sogenannter fiktiver Hebesätze beraten. Diese würden eine Änderung der Steuerkraftmesszahlermittlung (§ 14 FAG) dahingehend bewirken, dass bei den Realsteuern (Grundsteuer A + B und Gewerbesteuer) nicht wie bisher der gewogene Durchschnitt der Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen (§ 14 Abs. 3 Ziff. 2 und 3 FAG), sondern ein durch den Landesgesetzgeber festgelegter fiktiver Hebesatz herangezogen wird. Mehrheitlich wurde die Einführung fiktiver Hebesätze zur Steuerkraftberechnung in der letzten Ausschusssitzung kritisch beurteilt, weil vor allem eine zu hohe willkürliche Festsetzung durch den Landesgesetzgeber befürchtet wurde.

Trotz dieser Kritik sieht die Landesgeschäftsstelle die Diskussion um die Einführung fiktiver Hebesätze nach wie vor als dringlich an. Angesichts des zu erwartenden weiteren Drucks auf die kommunalen Realsteuerhebesätze u.a. durch den neuen Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichstock nach § 17 FAG (TOP 5) bzw. die zu erwartenden Eigenanstrengungen im Rahmen von STARK IV sollte nach unserem Dafürhalten der Landesgesetzgeber durch die Festlegung fiktiver Hebesätze stärker in die Verantwortung zur Festsetzung der Nivellierungshebesätze eingebunden werden. Ein lapidarer Verweis auf den bisher zum Tragen kommenden mathematischen Automatismus bei Diskussionen um eine Anpassung des kommunalen Hebesatzniveaus würde damit, wie in der Vergangenheit teilweise beobachtet, nicht mehr ausreichen.

Vor allem sehen wir neben den Auswirkungen fiktiver Hebesätze auf die horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen, auch Auswirkungen auf die Diskussion um die (vertikale) FAG-Bedarfsermittlung und die hier kritisierte Anrechnung fiktiver Mehreinnahmen aufgrund eines Hebesatzbenchmarks haben. Inwieweit sich diese Argumentation durch den sich abzeichnenden Wegfall des Hebesatzbenchmarks entschärft muss diskutiert werden, wenn ein offizieller Gesetzentwurf für den Landtag vorliegt.

Auch in der Präsidiumssitzung am 15.09.2015 soll deshalb noch einmal die Systematik bzw. Wirkungsweise der aktuellen Steuerkraftmesszahlermittlung und die Änderung durch die Einführungen fiktiver Hebesätzen diskutiert werden.

Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen

Mit Blick auf die von kommunaler Seite in der Stellungnahme vom 08.08.2014 kritisierte Anrechnung der kommunalen Entlastung des Bundes i. H. v. 1 Mrd. Euro jährlich in 2015 – 2017 gilt es auf das aktuelle Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 hinzuweisen. Laut Koalitionsvertrag der Bundesregierung sollen die Kommunen durch ein Bundesteilhabegesetz im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Zudem soll noch vor Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von 1 Mrd. Euro begonnen werden. Entsprechendes sieht der vom Bundeskabinett am 20.08.2014 beschlossene Gesetzentwurf vor.

- Die Entlastung um 1 Mrd. € für die Jahre 2015 bis 2017 soll hälftig durch eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils im FAG (Bund) und hälftig durch eine Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 SGB II erfolgen. Die Aufteilung der Entlastung, jeweils hälftig auf die Umsatzsteuer und KdU-Beteiligung soll eine gleichmäßigere Verteilung der Mittel unter den Kommunen bewirken, als es bei einer Verteilung nur über Umsatzsteuer oder nur über die KdU-Bundesbeteiligung möglich gewesen wäre.
- Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Artikel 1) wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in den Jahren 2015 bis 2017 um jeweils 500 Mio. Euro und der Länderanteil an der Umsatzsteuer in den Jahren 2017 und 2018 um jeweils 100 Mio. Euro zu Lasten des Bundes erhöht.
- Mit der Änderung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (Artikel 2) erhöht der Bund in den Jahren 2015 bis 2017 seinen Erstattungsanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung über eine gleichmäßige Erhöhung der Erstattungsquoten um 3,7 Prozentpunkte (rd. 500 Mio. Euro pro Jahr).
- Des Weiteren stockt der Bund das bestehende Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ um 550 Millionen Euro auf. Im Mai 2014 wies das Sondervermögen nicht abgeflossene Mittel in Höhe von 450 Millionen Euro auf. Damit steht insgesamt ein Volumen von 1 Milliarde Euro zur Verfügung. Zudem wird zur weiteren Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten der Kinderbetreuung der Länderanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer in den Jahren 2017 und 2018 um jeweils 100 Millionen Euro erhöht.

Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene wurden im Vorfeld zu einem entsprechenden Referentenentwurf angehört. Dabei wurde u.a. auch auf Sachsen-Anhalt Bezug genommen. Schließlich würde durch die geplante Anrechnung der durch das Gesetz zu erwartenden kommunalen Mehreinnahmen beim kommunalen Finanzausgleich ab 2015 eine tatsächliche kommunale Entlastung ausbleiben.

Mit der beigefügten Landtagsdrucksache 6/3378 vom 27.08.2014 werden die voraussichtlichen Auswirkungen der vorgesehenen Entlastung von 1 Mrd. Euro auf die Kommunen in Sachsen-Anhalt dargestellt.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.