

Magdeburg, den 08.09.2020
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 57
Datum: 16.09.2020
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 8 **Fortentwicklung Finanzausgleichsgesetz 2020**

Anlagen: ./.

Bisherige Beratung: 54. Sitzung HFA am 15.08.2018 (TOP 4)
55. Sitzung HFA am 10.04.2019 (TOP 4)
56. Sitzung HFA am 18.09.2020 (TOP 5)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Im Rahmen der eingerichteten Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des hiesigen Finanzausgleichsgesetzes (AG FAG) wurde sich auf vielfältige Themen verständigt, die im Rahmen von Unterarbeitsgruppen näher beleuchtet werden sollen. Inzwischen sind neben den Unterarbeitsgruppen „Auftragskostenpauschale“ und „Verteilungsgerechtigkeit“, über die wir in der letzten Ausschusssitzung informiert haben, auch die UAG „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“ und „Bedarfsberechnung“ gestartet.

UAG „Auftragskostenpauschale“

Die Arbeiten dieser UAG sind abgeschlossen.

Bei der zu Beginn vorgenommenen Einteilung der durch den Produktrahmenplan verpflichtend vorgegebenen doppischen Produktgruppen bzw. Produkte auf den übertragenen und eigenen Wirkungskreis ist es gelungen die Unterscheidung des eigenen Wirkungskreises zwischen Pflicht und Freiwilligkeit aufzugeben. Aufgrund der in der Vergangenheit in Bezug auf den quantifizierten freiwilligen Bereich immer wieder auftretenden Diskussionen mit dem Land ist dies als Erfolg zu bewerten.

Nachdem die Zuordnung zu den Wirkungskreisen abgeschlossen war, wurden vier Berechnungsvarianten zur Neuberechnung der Auftragskostenpauschale beraten. Letztendlich einigte man sich auf die Variante D, bei der die Umlagen - wie die Steuern und der sonstige Nettotransfer - aus dem kommunalen Finanzbedarf „herausgerechnet“ und gesondert dargestellt

werden. Ausgehend davon erfolgt die Berechnung der Quoten für die Auftragskostenpauschale auf der Basis des kommunalen Finanzbedarfs (nunmehr ohne Kreis- und Verbandsgemeindeumlagezahlungen) abzüglich des sonstigen Nettotransfers mit Ausnahme der Produktgruppen 111 und 612, bei denen die Berechnung auf der Basis der Auszahlungen erfolgt.

Die konkreten Quoten für das FAG ab 2022 ergeben sich erst, wenn man sich auf die für die Bedarfsermittlung heranzuziehende Datenbasis verständigt hat.

Es gab in den zurückliegenden Jahren immer wieder zum Teil kontroverse Diskussionen zur Auskömmlichkeit der Auftragskostenpauschale. Auch Diskussionen zur Höhe der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage waren von diesem Aspekt geprägt. Als Reaktion darauf, wurden zum Teil politische Umschichtungen zwischen den Wirkungskreisen bzw. einzelnen Zuweisungsarten im FAG vorgenommen.

Die nun beendeten Arbeiten in der UAG waren sehr zeitintensiv. Nach unserer Einschätzung wird mit dem gewählten Modell den Vorgaben der Rechtsprechung zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung nach Art. 88 Abs. 1 LV LSA Rechnung getragen. Klar ist aber auch, dass der § 4 FAG einer Plausibilitätsprüfung unterzogen wird, wenn die insgesamt FAG-Masse feststeht. Sofern sich bei der durchschnittlichen Betrachtung über alle Kommunen in der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe deutliche Unterdeckungen des übertragenen Wirkungskreises herauskristallisieren, dürfte dies vorrangig an der der FAG-Masse liegen.

UAG „Verteilungsgerechtigkeit“

Die UAG hat in 2019 und 2020 bereits mehrfach getagt. Hier wurden sowohl die Änderungen des FAG ab 2017, als auch eine Vielzahl von Änderungsmöglichkeiten bei der zukünftigen Verteilung der Schlüsselzuweisungsmasse untersucht. Dies erfolgte auf der Grundlage excelgestützter Modellberechnungen. Dem lagen die in der AG FAG formulierten Ziele zugrunde (Ansiedlung von Gewerbebetrieben muss sich lohnen, Modifizierung der Verteilungsmechanismen zugunsten der steuerschwächsten Gemeinden, angemessene Berücksichtigung der Zentralitätsfunktionen). Dabei wurden sowohl einzelgemeindliche als auch gruppenspezifische Berechnungen und Bewertungen vorgenommen (Einteilung nach Gemeindeart, Größenklasse, zentralörtlicher Funktion und Steuerkraft). Bisher basieren die Berechnungen auf den vorgenommenen Änderungen der folgenden Verteilungsparameter, in deren Auswahl jedoch keine Vorabentscheidung für ab 2022 anstehende Veränderungen zu sehen ist:

- die Höhe der Finanzkraftumlage (§ 12 Abs. 4 FAG),
- die Höhe des Ausgleichsgrades zw. der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (§ 12 FAG),
- die Höhe und Art des Nivellierungshebesatzes bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (§14 Abs. 4 FAG),
- der Empfängerkreis der Schlüsselzuweisungen mit Blick auf die Verbandsgemeinden,
- die Einführung eines Grundzentrumszuschlags,
- die Einführung eines Dünnbesiedelungszuschlags,
- die Höhe des Mittelzentrumszuschlags,
- der Zuschlag für Kur- und Erholungsorte,
- der Zuschlag für die Kosten politischer Führung.

Insgesamt wurden bisher über 20 Modelle gerechnet. Dabei konnten viele Erkenntnisse über die Wirkungsweise einzelner Parameter und deren Kombinationsmöglichkeiten gewonnen

werden. Es wurde deutlich, dass mit den erarbeiteten Modellen die von der AG FAG formulierten Ziele nur teilweise erreicht werden können. Dies ist auf Konflikte zwischen den einzelnen Zielen zurückzuführen, die sich nicht auflösen lassen. Ohne eine Gewichtung dieser Ziele erscheint eine weitere Arbeit der UAG gegenwärtig nicht sinnvoll. Diese Gewichtung kann jedoch nicht durch die UAG vorgenommen werden. Dies obliegt der Politik. Die UAG hat daher der AG FAG vorgeschlagen, die Arbeit in dieser Arbeitsgruppe zunächst ruhen zu lassen und sich den übrigen Themengruppen zu widmen.

Die UAG wird dann, wenn die UAG „Bedarfsberechnung“ erste verlässliche Ergebnisse liefert, gewisse Nachjustierungen vornehmen müssen. Denn auch die Höhe der FAG-Masse hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluss hinsichtlich der möglichen Realisierung bestimmter Zielvorgaben. Dieser Aspekt blieb jedoch aufgrund der Vorgaben der AG FAG und der Finanzstrukturkommission bisher unberücksichtigt.

Unterarbeitsgruppe „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“

Die UAG, die aus der Diskussion der UAG Verteilungsgerechtigkeit heraus initiiert wurde, hat ihre Arbeit aufgenommen und bislang zweimal getagt. Wir haben in den zurückliegenden Jahren in Bezug auf Überlegungen zu weiteren Entschuldungs- bzw. Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen außerhalb des FAG (u. a. STARK IV zur Entschuldung von Liquiditätskrediten od. jüngst die Vorschläge von Bundesfinanzminister Scholz) die Position vertreten, dass das FAG LSA nicht in der Lage sein dürfte, alle Kommunen über die sogenannte „Wasserlinie“ zu bringen. Dies liegt schon in der Natur der Sache, da hier kommunalindividuell zu beachtendes Haushaltsrechts auf das in der Umsetzung typisierenden und generalisierende Verfassungsrecht nach Art. 88 LSA Verf trifft.

Zielstellung der UAG ist es, anhand einer exemplarischen Auswahl an Gemeinden die Ursachen der dauerhaft problematischen Leistungsfähigkeit und mögliche Lösungsansätze innerhalb und/oder außerhalb des FAG zu eruieren.

Zunächst wurde der Versuch unternommen eine Definition für die unbestimmte Formulierung „dauerhaft problematische Haushaltsführung“ herzuleiten. Wir haben hier ein Vorgehen über die im KVG verankerten Konsolidierungspflichten (§ 100 Abs. 3 -5 KVG) angeregt. Jedoch ist man uns hier nicht gefolgt. Stattdessen greift man auf Ergebnisse des Haushaltskennzahlensystems des Ministeriums für Inneres und Sport (HKS LSA) zurück und kombiniert die dort über mehrere Jahre deutlich werdende weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit mit einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft je EW. Letztendlich erfolgte eine repräsentative Auswahl von 20 Kommunen, anhand derer man exemplarisch den Auftrag der UAG abarbeiten will. Dafür wurden zunächst ergänzende Informationen und hier insbesondere statistische Daten der Kassen- und Schuldenstatistik und daraus abgeleitete Kennzahlen durch das MF zusammengetragen. Zudem erfolgte durch das MI im Auftrag des MF eine Analyse, welche Gemeinden 2020 in der Lage sind, einen Primärausgleich (struktureller Ausgleich des Haushalts ohne Zins- und Tilgungsleistungen) zu generieren.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Prozess eine gemeinsame Datenbasis zu generieren, nicht abgeschlossen. Die nächste Sitzung der Unterarbeitsgruppe ist für Anfang Oktober geplant.

UAG „Bedarfsberechnung“

Hier fand am 07.09.2020 die erste Sitzung statt. Über weitere Details wird Herr Langhoff in der Ausschusssitzung am 16.09.2020 mündlich berichten.