

## Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe Bedarfsberechnung<sup>1</sup>

|      |                                                                                                                                                                            |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1    | Ausgangslage / Auftrag .....                                                                                                                                               | 2  |
| 2    | Vorgehensweise der Unterarbeitsgruppe .....                                                                                                                                | 3  |
| 3    | Kennzahlen zur Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse .....                                                                                               | 4  |
| 3.1  | Kommunaler konsumtiver Finanzbedarf ohne Umlagen (KFB-U) .....                                                                                                             | 4  |
| 3.2  | Abzug des sonstigen konsumtiven Nettotransfers des Landes.....                                                                                                             | 7  |
| 3.3  | Abzug der kommunalen Steuereinnahmen .....                                                                                                                                 | 8  |
| 3.4  | Abzug der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageeinzahlungen und Hinzurechnung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageauszahlungen bei den einzelnen kommunalen Gruppen.....      | 9  |
| 3.5  | Abzug der geplanten Minderauszahlungen bzw. Mehreinnahmen und Hinzurechnung der geplanten Mehrauszahlungen bzw. Mindereinnahmen durch Bundesgesetze bei den Kommunen ..... | 10 |
| 3.6  | Berücksichtigung der Ergebnisse eines „Benchmarks“ .....                                                                                                                   | 11 |
| 3.7  | Hinzurechnung eines Oberzentrumszuschlages für die kreisfreien Städte .....                                                                                                | 12 |
| 3.8  | Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrages .....                                                                                                                                | 13 |
| 3.9  | Hinzurechnung der Investitionspauschale .....                                                                                                                              | 15 |
| 3.10 | Hinzurechnung des Ausgleichsstocks .....                                                                                                                                   | 16 |
| 4    | Fortschreibung des Bedarfs entsprechend geeigneter Parameter.....                                                                                                          | 16 |
| 5    | Abschreibungen.....                                                                                                                                                        | 17 |
| 6    | Fazit.....                                                                                                                                                                 | 20 |

<sup>1</sup> Der Entwurf des Abschlussberichts wird von den kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt. Zur Begründung wird auf die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 26. Februar 2021 verwiesen.

## 1 Ausgangslage / Auftrag

Seit dem Jahr 2010 wird der aufgabenbezogene Finanzbedarf der Kommunen wie folgt ermittelt: Anhand von statistischen Daten wird ein Zuschussbedarf rechnerisch ermittelt und anhand von verschiedenen Parametern fortgeschrieben bzw. ergänzt. Diese Methode wurde bis zum Jahr 2016 stetig weiterentwickelt.

Im Koalitionsvertrag 2016 war Folgendes vereinbart (Seite 41):

„Das Finanzausgleichsgesetz bleibt aufgabenorientiert, wird aber in zwei Schritten einfach, verständlich, anreizfreundlich und auskömmlich weiterentwickelt:

Zunächst wird die Finanzausgleichsmasse des Jahres 2016 durch Bereinigung systemischer Fehler (sog. „Benchmark“, gekürzter Tilgungsanteil, angerechnete Bundesentlastung) um eine weitere besondere Zuweisung zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft in Höhe von 80 Mio. Euro auf 1.526 Mio. Euro erhöht.

Die Verteilung dieser Sonderzuwendung bemisst sich proportional nach der Höhe der Schlüsselzuweisungen 2016.

Für die Jahre 2017 bis 2021 wird die Finanzausgleichsmasse auf 1.628 Mio. Euro festgeschrieben und wie folgt aufgeteilt: ...“

Der Koalitionsvertrag wurde durch das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes umgesetzt. Grundlage war die für das Jahr 2016 rechnerisch ermittelte Finanzausgleichsmasse. Diese wurde um rd. 182 Mio. Euro erhöht, indem in den Punkten Benchmark, Tilgungsanteil, angerechnete Bundesentlastung und angerechnete Steuereinnahmen von dem bisherigen Berechnungsschema abgewichen wurde. Eine neue Bedarfsberechnung erfolgte nicht.

In Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aus § 2 Abs. 3 FAG hat die Landesregierung im Jahr 2018 einen Bericht zur Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse vorgelegt (LT-Drs. 7/3149 vom 6. Juli 2018).

Für das nunmehr zu erstellende Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 ist eine neue Bedarfsermittlung erforderlich. Gemäß § 2 Abs. 4 FAG ist für die auf das Haushaltsjahr 2021 folgenden Haushaltsjahre die angemessene kommunale Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise rechtzeitig zu ermitteln und anzupassen. Maßstab der Bemessung der Landeszuweisungen sind die notwendigen kommunalen Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung.

In der Unterarbeitsgruppe Bedarfsberechnung ist das grundsätzliche Berechnungsschema zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse einer Prüfung unterzogen worden. Es bestand Einigkeit, dass an der Ermittlung eines aufgabenbezogenen Finanzbedarfs anhand von statistischen Daten festgehalten werden soll.

Die Unterarbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Inneres und Sport, des Landesrechnungshofes und der kommunalen Spitzenverbände, hat mit ihrer ersten Sitzung am 7. September 2020 ihre Arbeit aufgenommen und seitdem insgesamt dreimal getagt. Das Ergebnis der Arbeit wird in diesem Abschlussbericht zusammengefasst.

## 2 Vorgehensweise der Unterarbeitsgruppe

Auf Basis der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse im Bericht der Landesregierung zur Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse gemäß § 2 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (LT-Drs. 7/3149 vom 6. Juli 2018) und den Erkenntnissen aus der Unterarbeitsgruppe Auftragskostenpauschale hat die Unterarbeitsgruppe für ihre Überprüfung der einzelnen Berechnungen und Berechnungsschritte das folgende Berechnungsschema zugrunde gelegt.

- A. kommunaler konsumtiver Finanzbedarf ohne Umlagen (KFB ohne Umlagen)
- B. ./.. sonstigem Nettotransfer des Landes
- C. ./.. kommunalen Steuereinnahmen
- D. + Kreis- und Verbandsgemeindeumlageauszahlungen bei den kreisangehörigen Gemeinden
- E. ./.. Kreis- und Verbandsgemeindeumlageeinzahlungen bei den Landkreisen und den Verbandsgemeinden
- F. ./.. Ergebnisse eines „Benchmarks“
- G. + geplante Mehrauszahlungen bzw. Mindereinnahmen durch Bundesgesetze bei den Kommunen
- H. ./.. geplante Minderauszahlungen bzw. Mehreinnahmen durch Bundesgesetze bei den Kommunen
- I. + Oberzentrumszuschlag
- J. + pauschaler Tilgungsbeitrag für investive Kredite bzw. Nettoabschreibung des Anlagevermögens
- 
- K. = **bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse**
- L. + Investitionspauschale
- M. + Ausgleichsstock
- 
- N. = **Finanzausgleichsmasse insgesamt**

Die Überprüfung der einzelnen Berechnungen und Berechnungsschritte sowie die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe hierzu werden in der **Textziffer 3** dargestellt.

Die diskutierten Fortschreibungsparameter der einzelnen Kennzahlen werden in der **Textziffer 4** zusammenfassend erläutert.

Des Weiteren wird in **Textziffer 5** der aktuelle Stand zu den bilanziellen Nettoabschreibungen des Anlagevermögens der Kommunen dargestellt. Weiter wird dargestellt, wann diese perspektivisch in das Finanzausgleichsgesetz einbezogen werden könnten.

### **3 Kennzahlen zur Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse**

Die Bestimmung der Kennzahlen erfolgt für jede kommunale Gruppe – soweit verfügbar – anhand der doppelischen Kontenstruktur der kommunalen Kassen- und Jahresrechnungsstatistiken der kommunalen Kernhaushalte der statistisch verfügbaren letzten drei Jahre. Statistisch erfasst werden in diesen alle Ein- und Auszahlungen in der doppelischen Finanzrechnung. Diese bilden die statistische Grundlagen für die Bestimmung der einzelnen Kennzahlen. Dabei wird die Kassenstatistik nur herangezogen, soweit die jeweilige Jahresrechnungsstatistik für das einzubeziehende Jahr nicht vorliegt.

Für das im Jahr 2021 zu erstellende Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 sind die Jahre 2018 bis 2020 die letzten drei statistisch verfügbaren Jahre. Die Kassenstatistik für das „Corona-Jahr“ 2020 liegt noch nicht vor. Nach Vorliegen der Kassenstatistik wird zu prüfen sein, ob für dieses Jahr Anpassungen vorzunehmen sind.

#### **3.1 Kommunalen konsumtiven Finanzbedarf ohne Umlagen (KFB-U)**

Für den kommunalen konsumtiven Finanzbedarf werden alle Konten (bzw. Kontengruppen, Kontenbereiche) für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit<sup>2</sup> (vergleichbar dem kameralen Verwaltungshaushalt) herangezogen. D. h. es werden alle konsumtiven Auszahlungen der Kommunen ohne Bewertung auf Angemessenheit oder Notwendigkeit berücksichtigt. Berücksichtigt werden nicht die Auszahlungen für Kreisumlage- und Verbandsgemeindeumlagen, da diese zu einem späteren Zeitpunkt einbezogen werden (siehe Textziffer 3.4).

---

<sup>2</sup> In der kommunalen Kassen- und Jahresrechnungsstatistik in der Position Auszahlungen laufende Rechnung zusammengefasst.

Dabei berechnen sich die **kommunalen konsumtiven Auszahlungen** aus der Summe der Kontenbereiche:

- 1) 70 Personalauszahlungen
- 2) 71 Versorgungsauszahlungen
- 3) 72 Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen
- 4) 73 Transferauszahlungen
- 5) 74 sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
- 6) 75 Zinsen und ähnliche Auszahlungen.

Von diesen Auszahlungen werden folgende Konten für Auszahlungen an das Land und Zahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlage abgezogen, da diese Zahlungen beim sonstigen Nettotransfer bzw. separat einbezogen werden:

- 7) 7311 Zuweisungen an das Land
- 8) 7321 Schuldendiensthilfen an das Land
- 9) 7341 Gewerbesteuerumlage
- 10) 7351 allgemeine Zuweisungen an das Land
- 11) 7371 allgemeine Umlagen an das Land und Nachzahlung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages
- 12) 7451 Erstattungen für Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit an das Land
- 13) 7511 Zinsauszahlungen an das Land
- 14) 7372 Allgemeine Umlagen an Landkreise
- 15) 7374 Allgemeine Umlagen an Verbandsgemeinden

Die Summe der Konten bzw. Kontenbereiche unter 1) bis 6) abzüglich der Konten unter 7) bis 15) ergeben die **konsumtiven kommunalen Auszahlungen ohne Umlagen** des jeweiligen Jahres.

Die **direkt zuzuordnenden konsumtiven Einzahlungen ohne Umlagen** (ohne Steuern und Leistungen des Landes im Finanzausgleichsgesetz und außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes, ohne Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen) ergeben sich aus der Summe der folgenden Konten, Kontengruppen und Kontenbereiche:

- 16) 614 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke
- 17) 6191 Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende aus Leistungen nach § 22 SGB II
- 18) 6192 Leistungsbeteiligungen beim Arbeitslosengeld II

- 19) 6193 Leistungsbeteiligungen bei der Eingliederung von Arbeitssuchenden
- 20) 62 sonstige Transferleistungen
- 21) 63 öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
- 22) 64 privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen, und Kostenumlagen
- 23) 65 sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
- 24) 66 Zinsen und ähnliche Einzahlungen.

Von diesen Einzahlungen werden folgende Konten für Einzahlungen an das Land abgezogen, da diese Zahlungen beim sonstigen Nettotransfer einbezogen werden bzw. den Tilgungsbeitrag des Landes bei STARK II ausweisen:

- 25) 6141 Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land
- 26) 6481 Einzahlungen aus Kostenerstattungen vom Land
- 27) 6611 Zinseinzahlungen vom Land
- 28) 6692 Steuererstattungen (z.B. Teilerstattung der Gewerbesteuerumlage vom Land); KONTO wird ab 2016 nicht mehr verwendet
- 29) 6231 Schuldendiensthilfen vom Land Herausrechnung wg. STARK II (Tilgungsbeitrag des Landes i. H. v. 30%).

Die Summe der Konten, Kontengruppe bzw. Kontenbereiche unter 16) bis 24) abzüglich der Konten unter 25) bis 29) ergeben die **direkt zuzuordnenden konsumtiven kommunalen Einzahlungen ohne Umlagen** des jeweiligen Jahres.

Die Differenz der jährlichen kommunalen konsumtiven Auszahlungen und direkt zuzuordnenden konsumtiven Einzahlungen ergeben die jährlichen **kommunalen konsumtiven Finanzbedarfe ohne Umlagen**.

Die so ermittelten kommunalen konsumtiven Finanzbedarfe ohne Umlagen für die letzten drei statistisch verfügbaren Jahre werden auf das Preisniveau des letzten verfügbaren statistischen Jahres angehoben und anschließend wird ein Durchschnitt gebildet. Es werden jeweils die Verbraucherpreisindizes für Sachsen-Anhalt des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zugrunde gelegt. Diese Berechnung erfolgt getrennt für jede kommunale Gruppe.

Der Bedarf für die kostenrechnenden Einrichtungen (Aufgaben Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung) wird dabei einbezogen.

Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz (§ 5 FAG):

Die Festbeträge für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz werden seit dem FAG 2010 als separate Zuweisung in Höhe von insgesamt 10 Mio. Euro ausgewiesen. In den bisherigen Bedarfsberechnungen wurden diese Festbeträge dem kommunalen konsumtiven Finanzbedarf hinzugerechnet.

Position MF:

*Die kommunalen Belastungen durch die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz werden in den für das Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 zu berücksichtigenden Statistiken 2018 bis 2020 vollständig abgebildet. Eine separate Hinzurechnung der Festbeträge für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz ist nach nunmehr über zehn Jahren nicht mehr notwendig. Vor diesem Hintergrund sollte auf die Hinzurechnung der Festbeträge bei der Ermittlung des kommunalen konsumtiven Finanzbedarfs zukünftig verzichtet werden. Die Mittel wären in der Auftragskostenpauschale nach § 4 FAG zu berücksichtigen und die Zuweisung nach § 5 FAG könnte ersatzlos entfallen.<sup>3</sup>*

### **3.2 Abzug des sonstigen konsumtiven Nettotransfers des Landes**

Von dem unter Textziffer 3.1 ermittelten konsumtiven Finanzbedarf wird der sonstige konsumtive Nettotransfer des Landes abgezogen, da der konsumtive Finanzbedarf insoweit anderweitig gedeckt ist. Diese Vorgehensweise entspricht dem bislang angewendeten Verfahren, das nun transparent und nachvollziehbar dargestellt wird.

Der sonstige Nettotransfer beinhaltet die konsumtiven Zahlungen des Landes an die Kommunen einschließlich direkter oder weitergeleiteter Bundesmittel außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes und abzüglich der Zahlungen der Kommunen an das Land. Sofern in den Statistiken noch der 30-prozentige Tilgungszuschuss des Entschuldungsprogrammes STARK II der Investitionsbank als fiktive Einzahlung (Schuldendienst) enthalten sein sollte, bleibt dieser unberücksichtigt.

Es werden alle Konten berücksichtigt, die konsumtive Einzahlungen des Landes außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes an die Kommunen enthalten. Diese sind:

---

<sup>3</sup> Es ist keine landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung bekannt, die dieses Verfahren ausschließen würde. Auch mit der Berücksichtigung dieser Beträge in der Auftragskostenpauschale nach § 4 FAG wäre der „angemessene Ausgleich“ der Mehrbelastungen nach Art. 87 Abs. 3 Verf LSA gesichert. Der Landesgesetzgeber müsste diese Angemessenheit nur regelmäßig überprüfen und das Ergebnis im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum FAG dokumentieren. Zu prüfen wäre, ob die unterschiedliche Verteilung (nach § 4 FAG kein Flächenfaktor) wesentliche Auswirkungen hätte.

- a) 605 Ausgleichsleistungen
- b) 6141 Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land
- c) 6481 Einzahlungen aus Kostenerstattungen vom Land
- d) 6611 Zinseinzahlungen vom Land

Hiervon werden die Konten, die konsumtive Auszahlungen an das Land ausweisen, abgezogen.  
Diese sind:

- e) 7311 Zuweisungen an das Land
- f) 7321 Schuldendiensthilfen an das Land
- g) 7351 Allgemeine Zuweisungen an das Land
- h) 7451 Erstattungen für die Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit an das Land
- i) 7511 Zinsauszahlungen an das Land

Die Differenz der jährlichen kommunalen konsumtiven Einzahlungen des Landes und der konsumtiven Auszahlungen an das Land ergeben den jährlichen **konsumtiven sonstigen Nettotransfer des Landes**.

Die so ermittelten konsumtiven sonstigen Nettotransfers vom Land an die Kommunen für die letzten drei statistisch verfügbaren Jahre werden auf das Preisniveau des letzten verfügbaren statistischen Jahres angehoben und anschließend wird ein Durchschnitt gebildet. Es werden jeweils die Verbraucherpreisindizes für Sachsen-Anhalt des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zugrunde gelegt. Diese Berechnung erfolgt getrennt für jede kommunale Gruppe.

### 3.3 Abzug der kommunalen Steuereinnahmen

Von dem unter Textziffer 3.1 ermittelten konsumtiven Finanzbedarf werden weiter die kommunalen Steuereinnahmen abgezogen, da der konsumtive Finanzbedarf insoweit anderweitig gedeckt ist.

In den Bedarfsberechnungen für die Finanzausgleichsgesetze seit dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2016 haben sich die kommunalen Steuereinnahmen nach der jeweils aktuellen Frühjahrssteuerschätzung des Arbeitskreises Steuersteuerschätzung und der darauf basierenden Regionalisierung für das Land Sachsen-Anhalt bestimmt. Da die Steuerschätzung für den gesamten kommunalen Bereich erfolgt, erfolgte die Verteilung des prognostizierten Gesamtbetrages anhand der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen der letzten drei statistisch verfügbaren Jahre.

Im Koalitionsvertrag 2016 war vereinbart, dass die Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2017 bis 2021 auf 1,628 Mrd. Euro festgeschrieben wird. Um diesen Wert zu erreichen, wurde der Durchschnitt der kommunalen Steuereinnahmen der Jahre 2011 bis 2013, der bis zum Jahr 2016 mit jährlich 3 Prozent fortgeschrieben wurde, als kommunale Steuereinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt. Durch die so erfolgte Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen im Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ergab sich eine um rd. 102 Mio. Euro höhere Finanzausgleichsmasse, als dies bei einer Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach der damals aktuellen Steuerschätzung der Fall gewesen wäre.

Position MF:

*Die Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung haben sich in der Vergangenheit als sehr zuverlässig erwiesen. Sie ermöglichen eine realistische Prognose der voraussichtlichen kommunalen Steuereinnahmeentwicklung, die gegenüber jeglicher Fortschreibungsalternative das präzisere Hilfsmittel darstellt. Auch vor dem Hintergrund des coronabedingten Konjunkturerinbruchs im Jahr 2020 wird die aktuelle Steuerschätzung die beste Möglichkeit darstellen, um die kommunalen Steuereinnahmen ab dem Jahr 2022 zu schätzen. Vor diesem Hintergrund sollten für das Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 die kommunalen Steuereinnahmen nach der Steuerschätzung vom Mai 2021 berücksichtigt werden.*

### **3.4 Abzug der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageeinzahlungen und Hinzurechnung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageauszahlungen bei den einzelnen kommunalen Gruppen**

In das bisherige Berechnungsschema zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs flossen die Zahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen über die Berechnungen des kameraleen Zuschussbedarfs IV für jede kommunale Gruppe ein.

Die Unterarbeitsgruppe Auftragskostenpauschale ist zu dem Ergebnis gelangt, dass für eine sachgerechte und nachvollziehbare Berechnung der Auftragskostenpauschale die Umlageein- und -auszahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlage bei der Berechnung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse separat zu ermitteln und darzustellen sind (vgl. Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe Auftragskostenpauschale vom 23.07.2020, Seite 5 ff.).

Die **Auszahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen** ergeben sich je kommunale Gruppe aus der Summe der Konten 7372 (Allgemeine Umlagen an Landkreise) und 7374 (Allgemeine Umlagen an Verbandsgemeinden).

Die **Einzahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen** ergeben sich je kommunale Gruppe aus der Summe des Kontos 6182 (allgemeine Umlagen von Gemeinden).

Diese Umlageaus- und -einzahlungen werden für die letzten drei statistisch verfügbaren Jahre ermittelt und auf das Preisniveau des letzten verfügbaren statistischen Jahres angehoben und anschließend wird ein Durchschnitt gebildet. Es werden jeweils die Verbraucherpreisindizes für Sachsen-Anhalt des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zugrunde gelegt. Diese Berechnung erfolgt getrennt für jede kommunale Gruppe.

### **3.5 Abzug der geplanten Minderauszahlungen bzw. Mehreinnahmen und Hinzurechnung der geplanten Mehrauszahlungen bzw. Mindereinnahmen durch Bundesgesetze bei den Kommunen**

In den Bedarfsberechnungen für die Finanzausgleichsgesetze seit dem Jahr 2013 wurden in einem sogenannten „Blick nach vorn“ zu erwartende Veränderungen bei den Bundeszuweisungen berücksichtigt. Danach galt, dass bundesrechtliche Veränderungen, die sich auf den Finanzbedarf der Kommunen auswirken und über den in die Bedarfsberechnung eingeflossenen Zeitraum der verfügbaren kommunalen Finanzstatistiken der letzten drei Jahre hinausgehen, grundsätzlich berücksichtigt wurden, sofern die finanziellen Auswirkungen (Be-/ Entlastungen) im Einzelfall 5 Mio. Euro überstiegen.

Dies erfolgte dergestalt, dass die Planansätze mit den durchschnittlichen Planansätzen der Jahre der einbezogenen kommunalen Finanzstatistiken verglichen wurden und der Differenzbetrag als Erhöhung bzw. Verminderung in die Bedarfsberechnung einbezogen wurde. Sofern keine Planansätze vorhanden waren, wurden die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen geschätzt. Grundlage hierfür waren die durchschnittliche Entwicklung und die Änderungen auf der Grundlage bundesgesetzlicher Regelungen.

Im Koalitionsvertrag 2016 war vereinbart, dass sich die Finanzausgleichsmasse u. a. dadurch erhöht, dass auf die Berücksichtigung der angerechneten Bundesentlastung verzichtet wird. Durch die Umsetzung durch das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erhöhte sich die Finanzausgleichsmasse dadurch um 31 Mio. Euro.

Position MF:

*Der in den bisherigen Bedarfsberechnungen vorgenommene „Blick nach vorn“ sollte auch zukünftig beibehalten werden. D. h. Veränderungen an Bundes- oder Landesgesetzen mit Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf sollten grundsätzlich berücksichtigt werden, sofern die finanziellen Auswirkungen (Be-/ Entlastungen) im Einzelfall 5 Mio. Euro übersteigen.*

*Ein Verzicht auf die Berücksichtigung von kommunalen Entlastungen durch den Bund ist nicht erforderlich, um eine bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse zu bestimmen (politische Entscheidung).*

### **3.6 Berücksichtigung der Ergebnisse eines „Benchmarks“**

Mit dem Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2015 und 2016 wurde erstmalig die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse durch einen landesinternen Ländervergleich (Benchmark) überprüft, da das Land nicht verpflichtet ist, eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Kommunen zu bezahlen (vgl. § 2 Abs. 4 FAG). Im Ergebnis hat sich der errechnete Bedarf insgesamt um rd. 25 Mio. Euro verringert. Bei der Höhe der Anpassung wurde im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und auch einer erreichbaren Anpassungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene für das Jahr 2015 50 Prozent und für das Jahr 2016 der vollständige im internen Vergleich errechnete Betrag in Abzug gebracht.

Basis der Berechnung war der Quotient (pro-Kopf-Wert) aus dem Durchschnitt der kommunalen konsumtiven Finanzbedarfe der einbezogenen drei statistischen Jahre und dem Durchschnitt der dazugehörigen Einwohnerzahlen der einbezogenen drei statistischen Jahre. Diese Berechnung erfolgte für verschiedene kommunale Gruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, Mittelzentren, kreisangehörige Gemeinden ohne Mittelzentren). Bei den kreisangehörigen Gemeinden ohne Mittelzentren wurden die Verbandsgemeinden mit ihren Mitgliedsgemeinden summarisch betrachtet. Des Weiteren blieben abundante Kommunen in den einbezogenen drei statistischen Jahren unberücksichtigt.

Anschließend wurde ein Korridor gebildet, bei dem nur pro-Kopf-Werte jeder Kommune zwischen 50 und 110 v. H. des rechnerischen Durchschnitts der jeweiligen Gruppe einbezogen wurden. Das heißt: Pro-Kopf-Beträge oberhalb von 110 Prozent wurden auf 110 Prozent abgesenkt und Werte unter 50 Prozent wurden auf 50 Prozent angehoben.

Anschließend wurden die "neuen" Pro-Kopf-Beträge mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl (2015/2016) multipliziert. Die aufsummierten Beträge pro kommunale Gruppe ergaben den neuen

durchschnittlichen kommunalen konsumtiven Finanzbedarf. Die Differenz zwischen dem neuen durchschnittlichen kommunalen konsumtiven Finanzbedarf pro kommunaler Gruppe und dem ursprünglichen durchschnittlichen Bedarf war das mögliche Einsparpotenzial auf Basis „best practice“.

Im Koalitionsvertrag 2016 war vereinbart, dass sich die Finanzausgleichsmasse u. a. dadurch erhöht, dass auf den sog. „Benchmark“ verzichtet wird. Durch die Umsetzung durch das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erhöhte sich die Finanzausgleichsmasse dadurch um 25 Mio. Euro.

In der Sitzung Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes am 29. Januar 2019 wurde mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass derzeit keine Veranlassung bestehe, Überlegungen zur Einführung eines sog. Benchmarks im FAG weiter zu verfolgen.

Position MF:

*Da das Land nur verpflichtet ist, die notwendigen kommunalen Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung zu bezahlen, sollte ein landesinterner Benchmark grundsätzlich auch zukünftig berücksichtigt werden.*

*Ein Verzicht auf die Berücksichtigung eines landesinternen Benchmarks ist nicht erforderlich, um eine bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse zu bestimmen (politische Entscheidung).*

### **3.7 Hinzurechnung eines Oberzentrumszuschlages für die kreisfreien Städte**

In den bisherigen Bedarfsberechnungen wurde für die Gruppe der kreisfreien Städte ein Oberzentrumszuschlag in Höhe von 127 Prozent des kommunalen konsumtiven Finanzbedarfes in Relation zum kreisangehörigen Raum (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) bestimmt. Dieser Oberzentrumszuschlag beruhte auf den Berechnungen von Herrn Prof. Deubel in seinem Gutachten aus dem Jahr 2012 zum kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt. Ziel der Bestimmung war, eine angemessene Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die kreisfreien Städte einerseits und dem kreisangehörigen Raum andererseits zu erreichen. Aus diesem Grunde sollte in einem vereinfachten Verfahren eine für die drei kreisfreien Städte angemessene Relation gegenüber dem kreisangehörigen Raum ermittelt und sodann längerfristig festgeschrieben werden. Die Anteilsermittlung erfolgte, in dem für die kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum der Zuschussbedarf IV pro Einwohner für den Zeitraum 2008 bis 2011 (vier Jahre) zu einander ins Verhältnis gesetzt wurde. Der Durchschnitt daraus ergab 127 Prozent. Die Umsetzung dieser Festlegung erfolgte durch eine aufwendige Berechnung.

Die Festlegung dieser 127 Prozent wurde entsprechend des Gutachtens für einen längeren Zeitraum (2013 bis 2021) vorgenommen.

Position MF:

*Da die Berechnungsgrundlage auf Zahlen aus 2008 bis 2011 basiert, haben sich die dort abgebildeten Verhältnisse durch wesentlichen Änderungen bei der Aufgabenwahrnehmung sowie bundes- bzw. landesgesetzlichen Änderungen nunmehr völlig überholt.*

*Des Weiteren erfolgt die Bestimmung der bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse getrennt für jede kommunale Gruppe. Dabei werden alle konsumtiven Auszahlungen der kreisfreien Städte übernommen. Die Finanzierung der Aufgaben eines Oberzentrums, die diese seit vielen Jahren wahrnehmen, ist damit sichergestellt. Zudem werden die kommunalgruppenspezifischen Finanzausgleichsmassen auch für jede Gruppe getrennt zugewiesen.*

*Vor diesem Hintergrund sollte auf den Oberzentrumszuschlag für kreisfreie Städte bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse zukünftig verzichtet werden.*

### **3.8 Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrages**

Der Zahlungsverkehr zur kommunalen Finanzierungstätigkeit (Aufnahme und Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) wird auch in der Finanzierungsrechnung ausgewiesen. Er wird insbesondere durch bestehende Tilgungsverpflichtungen beeinflusst.

Als ein Bedarf erhöhender Bestandteil der Finanzausgleichsmasse wird dementsprechend ein **pauschaler Tilgungsbeitrag** hinzugerechnet, in dem das Land die Tilgungsverpflichtungen der Kommunen für die Tilgungsraten von STARK II und sonstiger investiver Kredite bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfes berücksichtigt.

Dieser pauschale Tilgungsbeitrag wurde bislang als ein bedarfserhöhender Bestandteil der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt. Die Berechnung basierte bei einer kameralen Buchungsweise der Kommunen auf der Pflichtzuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt. Statistisch abgebildet wurde diese durch die ordentliche Tilgung. Aufgrund der Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik und der Änderung der Schuldenstatistik ab 2010 entfiel die Position „Umschuldung“. Diese wird im doppelischen Kontenrahmenplan nicht mehr ausgewiesen und daher auch nicht in der Statistik erfasst.

Der Tilgungsanteil im Finanzausgleich wurde für die Jahre 2012 bis 2014 in Höhe von 178,6 Mio. Euro aufgrund der fehlenden Daten ab 2010 konstant fortgeschrieben. Dieser Wert basierte auf dem Durchschnitt der ordentlichen Tilgung der Haushaltsjahre 2008 bis 2010. Mit den FAG 2015/2016 wurde die Berechnungsmethode auf der Grundlage der Schuldenstatistik und dem durchschnittlichen prozentualen Tilgungsanteil der Jahre 2008 bis 2010 aktualisiert. Im Ergebnis ergab sich ein Wert von 159,4 Mio. Euro, um den die Finanzausgleichsmasse für 2016 erhöht wurde.

Im Koalitionsvertrag 2016 war vereinbart, dass sich die Finanzausgleichsmasse u. a. dadurch erhöht, dass auf die Kürzung des Tilgungsanteils verzichtet wird. Durch die Umsetzung durch das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erhöhte sich die Finanzausgleichsmasse dadurch um rd. 19 Mio. Euro.

Durch die Unterarbeitsgruppe wurde nunmehr geprüft, inwieweit – anstelle dieses pauschalen Tilgungsanteils – die bilanziellen Nettoabschreibungen in die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse einbezogen werden könnten. Hintergrund ist, dass grundsätzlich die bilanziellen Nettoabschreibungen den Reinvestitionsbedarf der Kommunen in ihr bilanziertes Anlagevermögen darstellen. Eine Einbeziehung der Nettoabschreibungen würde daher sowohl die kreditfinanzierten Anlagevermögen (bisher dargestellt durch pauschalen Tilgungsbeitrag) und die kommunalen Eigenanteile bzw. Eigenfinanzierung der Kommunen (bisher dargestellt durch die Investitionspauschale) abbilden.

Daher hat das Ministerium der Finanzen die Angaben der Kommunen zum Stand der Eröffnungsbilanzen, den Jahresabschlüssen und den jährlichen Nettoabschreibungen des Anlagevermögens im Haushaltskennzahlensystem 2020 des Ministeriums für Inneres und Sport ausgewertet. Zu den detaillierten Auswertungsergebnissen wird auf **Textziffer 5** verwiesen.

Im Ergebnis war sich die Unterarbeitsgruppe einig, dass aufgrund der noch nicht belastbaren Datenlage zu den Angaben zu bilanziellen Abschreibungen und den korrespondierenden Sonderposten aus Zuwendungen zumindest für die Jahre 2022 und 2023 die Abschreibungen bei der Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse nicht berücksichtigt werden können.

Weiter war sich die Unterarbeitsgruppe einig, dass für einen Übergangszeitraum ein Tilgungsbeitrag in aktualisierter Form weiter fortgeschrieben werden soll. Dazu hat das Ministerium der Finanzen Ende des Jahres 2020 eine Erhebung bei allen Kommunen zu den jährlichen Tilgungsleistungen seit dem Jahr 2017 vorgenommen.

Die Ergebnisse der Abfrage lagen Ende Januar 2021 vor. Insgesamt haben 238 der 247 Kommunen in Sachsen-Anhalt (das sind rund 96,36 Prozent) auf die Erhebungsabfrage geantwortet.

Nach einer Hochrechnung der fehlenden Angaben auf der Basis der Durchschnittswerte der antwortenden Kommunen in den jeweiligen Größenklassen und Korrektur von drei negativen Ergebnisdaten ergeben sich für die Jahre 2017 bis 2023 folgende investive Tilgungsbeiträge insgesamt und je kommunaler Gruppe:

| <b>investiven Tilgungsbeitrag für Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in der Kontengruppe 792 der kommunalen Kernhaushalte</b> |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>kommunale Gruppe</b>                                                                                                                              | <b>2017</b>        | <b>2018</b>        | <b>2019</b>        | <b>2020</b>        | <b>2021</b>        | <b>2022</b>        | <b>2023</b>        |
| kreisfreie Städte                                                                                                                                    | 33.547.215         | 31.478.635         | 31.894.354         | 31.316.043         | 33.881.488         | 33.530.430         | 35.419.019         |
| Landkreise                                                                                                                                           | 49.007.904         | 50.518.813         | 49.933.978         | 47.142.197         | 45.898.546         | 41.642.590         | 38.319.347         |
| kreisangehörige Gemeinden<br>einschl. Verbandsgemeinden                                                                                              | 102.469.902        | 96.817.494         | 95.792.726         | 87.987.785         | 84.688.355         | 78.523.903         | 72.744.964         |
| <b>Kommunen insgesamt</b>                                                                                                                            | <b>185.025.021</b> | <b>178.814.941</b> | <b>177.621.058</b> | <b>166.446.025</b> | <b>164.468.389</b> | <b>153.696.923</b> | <b>146.483.330</b> |

#### Position MF:

*Die erhobenen Daten stellen eine belastbare Datengrundlage dar, um übergangsweise einen aktualisierten Tilgungsbeitrag zu berechnen.*

### **3.9 Hinzurechnung der Investitionspauschale**

Der ermittelten bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse wird die Investitionspauschale als separate Position hinzugerechnet.

Aktuell erhalten Gemeinden und Landkreise eine Investitionspauschale in Höhe von jährlich 150 Mio. Euro. Ihr werden jährlich 25 Mio. Euro vorab entnommen (für Sportstätten, Feuerwehren und kommunale Krankenhäuser).

Aufgrund der noch nicht belastbaren Datenlage zu den bilanziellen Abschreibungen und den korrespondierenden Sonderposten aus Zuwendungen (siehe Textziffer 3.8 und 5) kann die Höhe der Investitionspauschale nicht rechnerisch ermittelt werden.

Die zukünftige Höhe der Investitionspauschale ist politisch zu bestimmen.

### 3.10 Hinzurechnung des Ausgleichsstocks

Der ermittelten bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse wird auch der Ausgleichsstock als separate Position hinzugerechnet.

Aktuell werden für den Ausgleichsstock Mittel in Höhe von jährlich 40 Mio. Euro bereitgestellt.

Die zukünftige Höhe des Ausgleichsstock ist politisch zu bestimmen

## 4 Fortschreibung des Bedarfs entsprechend geeigneter Parameter

Die Statistiken zur Berechnung des kommunalen konsumtiven Finanzbedarfs und des sonstigen konsumtiven Nettotransfers des Landes (außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes) liegen immer nur für zurückliegende Jahre vor, so dass diese mit geeigneten Faktoren auf das Zieljahr bzw. die Zieljahre des künftigen FAG fortgeschrieben werden müssen.

Bei der Fortschreibung wurden bis 2016 das prognostizierte jährliche Preisniveau und die prognostizierte jährliche Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt. Beim prognostizierten jährlichen Preisniveau wurden die harmonisierten Verbraucherpreisindizes für Deutschland aus der jeweils aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zugrunde gelegt.

Mit der sechsten regionalisierten Bevölkerungsprognose von 2014 bis 2030 hat sich der starke Bevölkerungsrückgang der vergangenen Jahrzehnte erheblich abgeflacht. In den Jahren 2017 bis 2021 lag er in Sachsen-Anhalt nur noch bei jährlich rund -0,68 Prozent. In den Bedarfsberechnungen bis zum Jahr 2016 waren die negativen Bevölkerungsentwicklungen noch wie folgt berücksichtigt worden:

| Bevölkerungsentwicklung im FAG berücksichtigt                                     |               |           |           |               |           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|
| kommunale Gruppe                                                                  | FAG 2013/2014 |           |           | FAG 2015/2016 |           |           |
|                                                                                   | 2012/2011     | 2013/2012 | 2014/2013 | 2014/2013     | 2015/2014 | 2016/2015 |
| prozentuale Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte                        | -0,29%        | -0,29%    | -0,34%    | -0,30%        | -0,40%    | -0,50%    |
| prozentuale Bevölkerungsentwicklung der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden | -1,29%        | -1,25%    | -1,25%    | -1,20%        | -1,30%    | -1,30%    |
| Land insgesamt                                                                    | -1,05%        | -1,02%    | -1,03%    | -1,00%        | -1,10%    | -1,10%    |

Aufgrund des nunmehr nur noch geringen Bevölkerungsrückganges sollte auf die Fortschreibung mittels der Bevölkerungsentwicklung verzichtet werden. Aufgrund des Wegfalls der Fortschreibung

mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung erübrigen sich dann umfangreiche und notwendigerweise neue Berechnungen von Remanenzkosten.

Im Evaluierungsbericht 2018 wurden zwei Varianten zur Fortschreibung der statistisch ermittelten Kennzahlen dargestellt:

- **Variante A** = Fortschreibung mit jährlich prognostizierten Preisniveau
- **Variante B** = Fortschreibung mit der durchschnittlichen Entwicklung 2018 bis 2020.

Bei der Variante A würde eine Fortschreibung aufbauend auf der bisherigen Vorgehensweise erfolgen. Dabei würde auf die Einbeziehung der Bevölkerungsentwicklung verzichtet.

Bei der Variante B würde eine Fortschreibung auf der Grundlage der gesamten Kostenentwicklung in den öffentlichen kommunalen Haushalten vorgenommen, aber auch die Einnahmeentwicklung würde entsprechend berücksichtigt.

Die Fortschreibungselemente wären mittels der durchschnittlichen prozentualen Ist-Entwicklung der Werte aus einzelnen statistisch ermittelten Kennzahlen „über einen längeren Zeitraum“ zu ermitteln. Mit dem Evaluierungsbericht 2018 wurden analog der zugrundeliegenden Finanzstatistiken die jeweils verfügbaren letzten drei Jahre zur Ermittlung der Fortschreibungsfaktoren herangezogen.

Die durchschnittlichen Entwicklungen der einzelnen Kennzahlen schwanken zum Teil erheblich, je nachdem, welcher Entwicklungszeitraum herangezogen wird. Dabei sind die durchschnittlichen Entwicklungen einzelner Kennzahlen zum Teil auch gegenläufig.

Für das Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 sind die zu berücksichtigenden statistischen Jahre 2018 bis 2020. Die für das Jahr 2020 einzubeziehende Kassenstatistik liegt derzeit noch nicht vor. Proberechnungen zu verschiedenen Fortschreibungsfaktoren und zu berücksichtigender Zeiträume können gegenwärtig noch nicht vorgenommen werden.

In der Unterarbeitsgruppe bestand daher Einvernehmen, dass eine Festlegung geeigneter Fortschreibungsfaktoren zunächst offengelassen werden sollte.

## 5 Abschreibungen

Durch die Unterarbeitsgruppe wurde diskutiert und geprüft, inwieweit die bilanziellen Nettoabschreibungen (bilanzielle Abschreibungen des Anlagevermögens abzüglich

korrespondierende Auflösung der Sonderposten) in die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse einbezogen werden könnten.

Hintergrund ist, dass die bilanziellen Nettoabschreibungen grundsätzlich den jährlichen Reinvestitionsbedarf der Kommunen in ihr Anlagevermögen darstellen. Eine Einbeziehung der Nettoabschreibungen würde daher sowohl die kreditfinanzierten Anlagevermögen (bisher im Finanzausgleichsgesetz durch den pauschalen Tilgungsbeitrag abgebildet) als auch die kommunalen Eigenanteile bzw. Eigenfinanzierung der Kommunen (bisher im Finanzausgleichsgesetz durch die Investitionspauschale abgebildet) abbilden.

Eine doppische Statistik, die auch die bilanziellen Abschreibungen umfasst, gibt es bislang nicht.

Mit dem Haushaltskennzahlensystem des Ministeriums für Inneres und Sport erfolgte im Jahr 2020 eine systematische Abfrage zum Stand der Eröffnungsbilanzen, den Jahresabschlüssen und den jährlichen Nettoabschreibungen des Anlagevermögens. Diese Daten hat das Ministerium der Finanzen Ende Oktober 2020 ausgewertet. Es ergaben sich folgende zentrale Feststellungen:

1. Insgesamt 76 Kommunen hatten in 2020 noch keine Eröffnungsbilanz (EÖB). Das sind rund 31,2 Prozent der 247 Kommunen in Sachsen-Anhalt. Davon werden nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Sport 19 Kommunen ihre Eröffnungsbilanzen nicht vor 2021 erstellen können und bei weiteren 22 Kommunen ist zwar bis Ende 2020 eine Eröffnungsbilanz erstellt, aber deren Prüfung erfolgt nicht vor 2021.
2. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass nach ihren Einzelprüfungen der Eröffnungsbilanzen bei den Kommunen festzustellen sei, dass auch Kommunen die über geprüfte Eröffnungsbilanzen verfügen noch erhebliches Nacharbeitungspotential aufwiesen.
3. Zum Stand der geprüften Jahresabschlüsse der Kommunen ist festgestellt worden, dass nicht unerhebliche Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vorliegen. So gaben nur 8 Kommunen an, einen geprüften Jahresabschluss für 2018 zu haben. Für die Kommunen ergaben sich für die geprüften Jahresabschlüsse die folgende Verteilung auf die einzelnen Jahre zwischen 2012 bis 2019 (wobei die Jahresabschlüsse für 2012 in der Regel noch kamerale Jahresabschlüsse sind):

| <b>letzter geprüfter<br/>Jahresabschluss</b> |               |
|----------------------------------------------|---------------|
| <b>Jahr</b>                                  | <b>Anzahl</b> |
| <b>2012</b>                                  | 76            |
| <b>2013</b>                                  | 80            |
| <b>2014</b>                                  | 33            |
| <b>2015</b>                                  | 16            |
| <b>2016</b>                                  | 5             |
| <b>2017</b>                                  | 6             |
| <b>2018</b>                                  | 8             |
| <b>2019</b>                                  | 0             |
| <b>keinen</b>                                | 18            |

Um dem entgegen zu wirken, hat das Ministerium für Inneres und Sport mit Runderlass vom 15. Oktober 2020 Erleichterungen zur Aufstellung und Prüfung für die Kommunen zugelassen.

4. Angaben zu den Erträgen aus Auflösung Sonderposten aus Zuwendungen und die korrespondierenden Angaben zu den Abschreibungen des Anlagevermögens waren z. T. inkonsequent und nicht nachvollziehbar. So waren in etlichen Fällen keine Erträge aus Auflösung von Sonderposten angegeben oder diese Erträge waren höher als die Abschreibungen.
5. Zusätzlich ist festzustellen, dass auch die Angaben zu den Abschreibungen zwischen Planzahlen und vorläufigen Istzahlen z. T. stark schwankten. Auch dies ist ungewöhnlich, da die Abschreibungen sich grundsätzlich nur im Verhältnis zu den Veränderungen beim bilanziellen Anlagevermögen verändern.
6. Auch meldeten einige Kommunen, dass ihr Anlagevermögen nur einen Stand zum 31.12.2014 oder 2015 hat. D. h. Investitionsmaßnahmen nach diesem Stichtag wurden nach ihrer Fertigstellung noch nicht in das bilanzielle Anlagevermögen aufgenommen.

Im Nachgang dieser Auswertung durch das Ministerium der Finanzen hat das Ministerium für Inneres und Sport im Januar 2021 eine weitere Abfrage bei den Kommunen zum Stand der Eröffnungsbilanzen vorgenommen. Danach hatten im Januar 2021 noch 59 Kommunen keine abschließend geprüfte Eröffnungsbilanz. Das sind ca. 24 Prozent der 247 Kommunen in Sachsen-Anhalt. Davon werden noch im Jahr 2021 18 Kommunen ihre Eröffnungsbilanz vorläufig aufstellen und 39 Kommunen ihre bereits aufgestellten Eröffnungsbilanzen überwiegend zur Prüfung vorlegen.

Die Unterarbeitsgruppe war sich einig, dass für das Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 aufgrund dieser noch nicht belastbaren Datenlage eine Berücksichtigung von Abschreibungen weder bei der Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse noch bei der Bestimmung der Investitionspauschale in Betracht kommt. Der Stand der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse wird nach Aussage des Ministeriums für Inneres und Sport voraussichtlich erst Ende 2022 soweit sein, dass es ausreichend belastbare Daten geben wird. Damit käme eine Berücksichtigung von Abschreibungen frühestens in einem Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2024 in Betracht.

In diesem Zusammenhang hat die Unterarbeitsgruppe auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (BR-Drs. 136/21 vom 12. Februar 2021) erörtert. Mit der Gesetzesänderung soll die Grundlage geschaffen werden, um im Rahmen einer neuen Statistik die doppelten Haushalte der Gemeinden darzustellen. Die Gesetzesänderung soll am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Daten für das vorgesehene erste Berichtsjahr 2022 würden frühestens im Frühjahr 2024 vorliegen. Diese Daten könnten also frühestens in einem Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2025 berücksichtigt werden.

Die Unterarbeitsgruppe war sich einig, dass mit der geplanten neuen Statistik perspektivisch eine bessere Bewertung der kommunalen Finanzsituation und eine entsprechende Berücksichtigung dieser Finanzsituation im Finanzausgleichsgesetz möglich ist. Insbesondere zu der Forderung, die Abschreibungen im Finanzausgleichsgesetz zu berücksichtigen, würden perspektivisch statistische Daten vorliegen.

## **6 Fazit**

In der Unterarbeitsgruppe bestand Einigkeit, dass in dem Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 an der Ermittlung eines aufgabenbezogenen Finanzbedarfs anhand von statistischen Daten festgehalten werden sollte.

(...)

Die Arbeit der Unterarbeitsgruppe ist damit beendet.



## Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium der Finanzen  
des Landes Sachsen-Anhalt  
Frau Referatsleiterin  
Petra Schrewe  
Editharing 40  
39108 Magdeburg

**Städte- und Gemeindebund**  
Sternstraße 3  
✉ Postfach 4009  
39015 Magdeburg  
☎ 0391/ 5924-300  
Fax: 0391/ 5924-444  
post@sgsa.info

**Landkreistag**  
Albrechtstraße 7  
✉ Postfach 3663  
39011 Magdeburg  
☎ 0391/ 56531-0  
Fax: 0391/ 56531-90  
verband@landkreistag-st.de

**Gemeinsame Website**  
<http://www.kommunales-st.de>

26. Februar 2021

### Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe „Bedarfsberechnung“

Sehr geehrte Frau Schrewe,

wir danken Ihnen für den aktualisierten und leicht geänderten Entwurf des Abschlussberichts der Unterarbeitsgruppe „Bedarfsberechnung“. Auch dieser Fassung stimmen wir allerdings für die kommunale Ebene in Sachsen-Anhalt nicht zu.

Die im Jahr 2010 erfolgte Umstellung auf einen aufgabenbezogenen Finanzbedarf sollte die Finanzsituation der Kommunen dauerhaft und insbesondere bei konjunkturellen Steuereinbrüchen stützen. Tatsächlich sind bis zum Jahr 2016 verschiedene Veränderungen an dem System vorgenommen worden, die allesamt zu Kürzungen der Finanzausgleichsmasse geführt haben. Nach den Planungen des damaligen Finanzministers sollte dieses Verfahren sogar bis zum Jahr 2021 fortgesetzt werden.

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen für die 7. Legislaturperiode 2016 bis 2021 haben die heutigen Regierungspartner zu Recht erkannt, dass diese Entwicklung gestoppt und wieder auf die Ausgangslage von 2010 zurückgeführt werden musste. Insofern ist in der Koalitionsvereinbarung sehr bewusst und ausgesprochen konkret die „Bereinigung systemischer Fehler“ festgeschrieben worden.

Diese Festlegung aus dem Jahr 2016 ist für uns gesetzt und nicht wieder neu verhandelbar. Da der jetzt vorliegende Abschlussbericht die Positionen des nach wie

vor gültigen Koalitionsvertrages neu bewertet, kommt eine Zustimmung unsererseits zu dieser Darstellung keinesfalls in Betracht.

Insbesondere dürfen Entlastungen des Bundes für die kommunale Ebene nicht wieder als Mehreinnahmen der Kommunen mit der Folge berücksichtigt werden, dass hierdurch die Finanzausgleichsmasse sinkt und allein das Land begünstigt ist. Dies hat der Deutsche Bundestag mit seinen Beschlussfassungen zur kommunalen Entlastung von 5 Mrd. Euro sowie zur grundgesetzlichen Anhebung des Bundesanteils an den KdU nach SGB II auf 74,9 % ausdrücklich ausschließen wollen.

Keinesfalls bestand in der Vergangenheit übrigens Einvernehmen, die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen erst oberhalb von im Einzelfall 5 Mio. Euro zu berücksichtigen. Wir haben stets gefordert, dass der Ausgleich zu leisten ist, sobald in der Summe der verschiedenen Gesetze 5 Mio. Euro überschritten sind.

Überrascht sind wir, dass in dem jetzt vorliegenden Bericht die Ergebnisse eines Benchmarks wiederum berücksichtigt werden sollen. Das Mehrheitsvotum der FAG-Arbeitsgruppe vom 29. Januar 2019 gegen ein Benchmark im FAG bleibt damit leider unberücksichtigt.

Bei der Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen muss aus unserer Sicht weiter sichergestellt sein, dass eine freie Spitze für die Kommunen verbleibt. Ein vollständiger Abzug der kommunalen Steuereinnahmen vom Finanzbedarf widerspricht auch hier der geltenden Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2016.

Abschließend stellen wir fest, dass eine Berechnung der Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2022 derzeit kaum möglich erscheint. Selbst bei Berücksichtigung der statistischen Daten von 2018 und 2019 sowie des besonderen „Corona-Jahres 2020“ bleibt das „Pandemiejahr 2021“ unberücksichtigt. Dies spricht eher für eine pauschale Betrachtung des kommunalen Finanzbedarfs für 2022 auf der Grundlage des jetzigen Finanzausgleichsgesetzes und nicht für eine Berechnung, die auf unsicheren und nicht kontinuierlich ausgerichteten Positionen aufbaut.

Das von Ihnen im Abschlussbericht festgestellte Fazit, dass in dem Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2022 an der Ermittlung eines aufgabenbezogenen Finanzbedarfs anhand von statistischen Daten festgehalten werden sollte, können wir daher nicht teilen.

Wir geben zu bedenken, dass statistische Daten stets eine zurückliegende Situation abbilden. Keineswegs müssen die Ausgabesätze auch dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, wie wir insbesondere aus dem Instandsetzungsstau bei kommunalen Straßen wissen. Auch neue Herausforderungen wie die Digitalisierung werden in den vorhandenen statistischen Daten der letzten Jahre nicht abgebildet, obwohl gerade hier ein ganz erheblicher Finanzbedarf in den nächsten Jahren entstehen wird.

Trotz dieser ablehnenden Stellungnahme möchten wir uns bei Ihnen und Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für das konstruktive Miteinander innerhalb der Arbeitsgruppe FAG und der entsprechenden Unterarbeitsgruppe bedanken. Diese Zusammenarbeit wollen wir gerne fortsetzen.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker  
Landesgeschäftsführer  
Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied  
Landkreistag Sachsen-Anhalt