

Magdeburg, den 07.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3 Kommunale Haushalte in Zeiten von Corona

Anlagen: (1) KNSA-Beitrag Nr. 081/2021 v. 22.03.2021
(2) Schreiben SGSA v. 15.01.2021

Bisherige Beratung: 57. Sitzung HFA am 16.09.2020 (TOP 5)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten. Explizit soll sich auch zur Frage der Fortführung der Corona-Umfrage positioniert werden.

Begründung:

1. Erster Kommunalen Rettungsschirm

Die aktuelle Corona-Pandemie belastet die öffentlichen Haushalte. Der Einbruch des BIP in 2020 um 4,9 % und das Defizit des öffentlichen Gesamthaushaltes haben historische Dimension. Insgesamt schließt der öffentliche Gesamthaushalt laut Daten des Statistischen Bundesamtes von Anfang April das Jahr 2021 mit einem Defizit von knapp 189,2 Mrd. Euro ab. Das Defizit wird mit 129,9 Mrd. Euro mehr als zur Hälfte vom Bundeshaushalt getragen. Die Länderhaushalte weisen ein kumuliertes Defizit von 33,5 Mrd. Euro auf, die Kommunen dank der Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern ein Überschuss von 2,0 Mrd. Euro. In der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt ist das Defizit der Sozialversicherungen von 27,9 Mrd. Euro.

Deutlich wird auch, dass durch die beschlossenen Maßnahmen die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunen zumindest für das Jahr 2020 spürbar abgemildert werden konnten, auch wenn die kommunalindividuelle fiskalische Betroffenheit sehr unterschiedlich ist. Dies gilt auch für die Kommunen in Sachsen-Anhalt. Im Rahmen unserer Forderung eines kommunalen Rettungsschirms im Dreiklang aus Liquiditätssicherung, echten Zuschüssen und Anpassungen im Haushaltsrecht konnten folgende wichtige Maßnahmen umgesetzt werden, über die wir bereits teilweise in der 57. Sitzung berichtet hatten.

a. Liquiditätssicherung

Zur Liquiditätssicherung wurden in den Verhandlungen mit dem Land folgende Maßnahmen erzielt:

- Vorziehen der FAG-Raten vom 10.12.2020 auf den 10.05.2020 (Erlass MF LSA vom 27.03.2020),
- Möglichkeit zur Überschreitung des Liquiditätskreditrahmens (Erlass MI LSA vom 02.04.2020 und 19.11.2020) und
- Coronabedingte Liquiditätshilfen von 40 Mio. Euro (Runderlass MF LSA vom 12.06.2020)

b. Nicht rückzahlbarer Zuschüsse

Neben den Maßnahmen zur kurzfristigen Liquiditätssicherung bedurfte es zur weiteren Stabilisierung **nicht rückzahlbarer Zuschüsse**. Hier wurden folgende Maßnahmen durch das Land und den Bund zugesagt:

- Auszahlung der im Nachtragshaushalt 2020/2021 beschlossenen einmaligen Pauschalförderung von 70 Mio. Euro für Erstattungen an kreisfreie Städte und Landkreise aufgrund der zu erwartenden Änderungen im Bereich der Grundsicherung; ausgezahlt im Juni 2020,
- Erstattung der im Nachtragshaushalt 2020/2021 beschlossenen Kompensation der Einnahmeverluste für Ausfälle im April und Mai 2020 wegen nicht erhobener Elternbeiträge nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Kinderförderungsgesetz (Runderlass MI, MS vom 30.04.2020),
- Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle in 2020 durch Bund und Land im GewStAusgleichsG LSA in Höhe von 162 Mio. Euro,
- Überführung der Restsumme nicht ausgezahlter coronabedingter Liquiditätshilfen des Landes in Höhe von 38,7 Mio. Euro zur Kompensation der Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Erlass MF LSA v. 02.12.2020).

c. Haushaltsrechtliche Änderungen

Begleitend bedurfte es zudem **haushaltsrechtlicher Änderungen**. Wir haben seit Beginn der Corona-Pandemie und der sich abzeichnenden Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haushaltsrechtliche Anpassungen gefordert, um zu gewährleisten, dass die Kommunen auch hinsichtlich ihrer Rolle als konjunkturunterstützende Ebene handlungsfähig bleiben. Resultate sind hier u. a. die Verordnungsermächtigung in § 161 Abs. 2 KVG LSA und die in Ausübung dieser Ermächtigung erlassene Verordnung zur Sicherung der kommunalen Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung aufgrund von Folgen des neuartigen Corona Virus SARS-CoV-2 vom 21.12.2020. Die Verordnung ist am 24.12.2020 in Kraft getreten und setzt einen vorläufigen Schlusspunkt unter die durch uns lange geforderten haushaltsrechtlichen Erleichterungen. Nach einer ersten Verlängerung der Geltungsdauer dieser Verordnung im Februar 2021 ist demnächst eine weitere Verlängerung über den Mai hinaus zu erwarten.

Forderung nach 2. Rettungsschirm

Nach wie vor fordern die Kommunen einen 2. Rettungsschirm zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Forderung auf Bundesebene richtet sich dabei vorrangig auf einen Ausgleich der Steuermindereinnahmen insbesondere bei der Gewerbesteuer, aber auch den Gemeindean-

teilen an Umsatz- und Einkommensteuer. Wir als SGSA fordern den kommunalen Rettungsschirm etwas weitergehend im Sinne des erwähnten Dreiklangs aus Liquiditätssicherung, echtem und somit dauerhaften Ausgleich von Steuermindereinnahmen durch nicht rückzahlbare Zuschüsse und Anpassungen im Haushaltsrecht.

Bisher gibt es weder vom Bund noch vom Landes eine verlässliche Zusage für einen 2. Rettungsschirm. In einer aktuellen Antwort der Bundesregierung vom 20.04.2021 auf eine Kleine Anfrage einzelner Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zur „Corona-Zwischenbilanz – Kommunalfinanzen 2020“ (Drucksache 19/28702) hält sich die Bundesregierung mit Zusagen für das laufende Jahr zurück und weist in einer einleitenden Vorbemerkung auf die Verantwortung der Länder für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen hin und betont, dass auch über die kommunalen Finanzausgleichssysteme die Möglichkeit bestehe, einen Ausgleich zwischen den von der Krise besonders stark und den weniger stark betroffenen Kommunen vorzunehmen. Positiv hervorzuheben ist, dass die Bundesregierung gleichwohl betont, dass man die finanzielle Lage der Kommunen weiter im Blick behalten werde. Wohlwollend interpretiert, ist man also grundsätzlich offen für einen weiteren kommunalen Rettungsschirm. Die Länder müssen aber den ersten Schritt unternehmen und die Steuerschätzung im Mai (10.-12.05.2021) muss nochmals unterstreichen, dass die Städte und Gemeinden besonders von Steuerausfällen betroffen sind.

2. Corona-Umfrage des SGSA

Hilfreich war zur Durchsetzung unserer Forderung in 2020 die vom Finanzreferat durchgeführte Corona-Umfrage des SGSA, über die wir ebenfalls in der zurückliegenden Sitzung berichtet hatten. Eine finale Auswertung der Umfrage für 2020 erfolgte mit KNSA-Beitrag Nr. 081/2021 vom 22.03.2021 (**Anlage 1**).

Diese Umfrage basierte auf der Abfrage von Abweichungen gegenüber den ursprünglichen Haushaltsplänen 2020 und z. B. nicht auf Ist-Vergleich zu Vorjahren. Inzwischen dürften die Auswirkungen der Pandemie in den Haushaltsaufstellungen antizipiert worden sein.

Im Ausschuss am 26.05.2021 soll daher diskutiert werden, ob die Umfrage zu den Corona-Schäden fortgeführt werden soll und wie die corona-bedingten Haushaltsauswirkungen ab 2021 zu erfassen sind.

3. Haushaltsrechtliche Isolierung coronabedingter Defizite

Ein weiterer Diskussionspunkt war in den vergangenen Monaten auch der Umgang mit den coronabedingten Belastungen der kommunalen Haushalte. Hier hatten wir den Haushalts- und Finanzausschuss mit Schreiben vom 15.01.2021 (**Anlage 2**) um Meinungsbildung hinsichtlich einer haushaltsrechtlichen Isolierung coronabedingter Defizite nach dem Vorbild des NKF-COVID-19-Isolisierungsgesetzes aus Nordrhein-Westfalen gebeten. Aus den Rückläufen ergab sich, dass der mit dem Vorschlag verbundene erhöhte Handlungsspielraum im Ergebnishaushalt im Gesamtkontext der Finanzausstattungsgarantie der Kommunen durch das Land und des kommunalen Haushaltsrechts zu sehen ist. Dabei werden folgende Gefahren gesehen:

a. Abnehmender politischer Druck aus Land

Der Druck auf den Bund und das Land, die Kommunen mit echten finanziellen Mitteln für die Pandemiebekämpfung zu unterstützen, dürfte abnehmen. Dies gilt aber nicht nur für die reine

Pandemiebekämpfung, sondern auch in Bezug auf die durch das Land sicherzustellende aufgabenangemessene Finanzausstattung (Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA). Hier ist zu beachten, dass ein notwendiges Isolierungsgesetz zeitlich einhergehen dürfte mit der Neuregelung zum FAG ab 2022.

b. Fixierung auf den Ergebnishaushalt

Die Forderung führt nur zu einer Erleichterung des Haushaltsausgleichs im Ergebnishaushalt, sorgt jedoch nicht für zusätzliche Liquidität zum Abbau im Finanzhaushalt entstandener Finanzierungsdefizite. Somit verbleibt die finanzielle Last im Finanzhaushalt anders als bei echten Zuschüssen ausschließlich bei den Kommunen und dürfte sich vielfach in erhöhten Liquiditätskrediten niederschlagen.

Auch wenn die aktuelle SARS-CoV-2-KomHRVO haushaltsrechtliche Erleichterungen vorsieht, sind diese doch zeitlich befristet. Durch die Isolierung der coronabedingten Haushaltsbelastungen wird der Konsolidierungsdruck im Finanzhaushalt, der nach derzeitiger Rechtslage ab dem Haushaltsjahr 2023 durch die dann einsetzende Ausgleichsverpflichtung noch verstärkt wird, grundsätzlich nicht vermindert.

Sollte es zudem bei der ab 01.01.2023 angedachten Haushaltsausgleichsverpflichtung nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG LSA bleiben, ist kein Vorteil einer solchen, ausschließlich auf den Ergebnishaushalt fixierten Erleichterungsregelung erkennbar.

c. Verschiebung Kommunalen Konsolidierungspflichten

Die Regelung verschiebt selbst bei weiteren Hilfen von Bund und Land den bei den Kommunen verbleibenden coronabedingten Konsolidierungsbedarf zu stark in die Zukunft. Hier wird vor allem der sehr lange Zeitraum von 50 Jahren kritisch gesehen.

d. Vergleichbarkeit coronabedingter Haushaltsbelastungen

Es stellen sich Fragen, inwieweit gewährleistet werden kann, dass die Kommunen tatsächlich nur coronabedingte Haushaltsbelastungen erfassen. Beispielsweise dürfte eine coronabedingte Differenzierung von GewSt-Verlusten schwierig sein. Auch wenn eine VO-Ermächtigung wie in NRW hier durchaus einen gewissen Rahmen vorgeben kann; eine absolute Vergleichbarkeit dürfte nicht zu erreichen sein. Durch die Möglichkeit, die Isolierungsregelung kommunalindividuell anzupassen (Erfassung Haushaltsbelastung, Abschreibungsdauer, Eigenkapitalverrechnung), was grundsätzlich im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung ist, wird die Vergleichbarkeit der finanziellen Situation der Kommunen weiter eingeschränkt; und dies über einen sehr langen Zeitraum.

Da die Nachteile insgesamt überwiegen dürften, sah die Mehrheit der Ausschussmitglieder, die sich an der Abfrage beteiligt haben, die Forderung nach einer haushaltsrechtlichen Isolierung coronabedingter Haushaltsbelastungen kritisch. Dieser Position hat sich auch das Präsidium in seiner Sitzung 01.02.2021 angeschlossen.

Magdeburg, den 07.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Sachstand Fortentwicklung Finanzausgleichsgesetz 2022 (FAG LSA)**

Anlagen: (1) Stellungnahme Kommunalen Spitzenverbände v. 26.02.2021
(2) Pressemitteilung SGSA v. 18.03.2021

Bisherige Beratung: 54. Sitzung am 15.08.2018 (TOP 4)
55. Sitzung am 10.04.2019 (TOP 4)
56. Sitzung am 18.09.2019 (TOP 5)
57. Sitzung am 16.09.2020 (TOP 8)

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. Hier wurden die Unterarbeitsgruppen (UAG) „Auftragskostenpauschale“, „Verteilungsgerechtigkeit“, „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“ und „Bedarfsberechnung“ gebildet.

UAG „Auftragskostenpauschale“

Die Arbeiten dieser UAG sind abgeschlossen und es liegt ein Abschlussbericht vor.

In dieser UAG ging es um die Überprüfung der bisherigen Regelungen zur Ermittlung der mit § 4 im FAG vorgesehenen Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Vor der FAG-Festschreibung 2017 - 2021 im Rahmen der Evaluierungen kam es häufig zu aufkommensmäßigen Verwerfungen aufgrund der mathematischen Neuberechnung. Zum Teil wurden daher politische Umschichtungen von den Schlüsselzuweisungen in die Auftragskostenpauschale vorgenommen.

In der UAG erfolgte zunächst eine Überprüfung der Einteilung der durch den Produktrahmenplan verpflichtend vorgegebenen doppischen Produktgruppen bzw. Produkte zwischen dem

übertragenen und eigenen Wirkungskreis. Hier 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.

UAG „Verteilungsgerechtigkeit“

Die Arbeiten dieser UAG sind abgeschlossen und es liegt ein Abschlussbericht vor.

Die UAG hat 2019 und 2020 mehrfach getagt. Hier wurden die durch das 3. und 4. Gesetz zur Änderung des FAG in 2016 und 2017 vorgenommenen Änderungen der Binnenverteilung, als auch eine Vielzahl weiterer Änderungsmöglichkeiten vorrangig bei der Schlüsselzuweisungsmasse untersucht. Die berechneten Modelle wurden daraufhin überprüft, inwieweit sie die folgenden, für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse von der AG FAG selbst definierten Ziele erreichen. Ein Ziel beinhaltet, dass sich die Ansiedlung von Gewerbebetrieben lohnen muss. Weitere Ziele sind die Modifizierung der Verteilungsmechanismen zugunsten der steuerschwächsten Gemeinden und eine angemessene Berücksichtigung der Zentralitätsfunktionen.

Es wurden sowohl einzelgemeindliche als auch gruppenspezifische Berechnungen und Bewertungen vorgenommen (Einteilung nach Gemeindeart, Größenklasse, zentralörtlicher Funktion und Steuerkraft), wobei folgende Verteilungsparameter variiert betrachtet wurden:

- 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 sowie
- der Zuschlag für die Kosten politischer Führung.

Insgesamt wurden 24 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. Wir gehen davon aus, dass dies erst nach der Landtagswahl erfolgt. Trotz des vorliegenden Abschlussberichts wird die UAG Nachjustierungen vornehmen müssen, wenn feststeht, auf welcher Basis der zukünftige Bedarf ermittelt wird und wie hoch dieser ausfällt. Denn auch die Höhe der FAG-Masse hat Einfluss hinsichtlich der möglichen Realisierung bestimmter Zielvorgaben. Dieser Aspekt blieb jedoch aufgrund der Vorgaben der AG FAG und der Finanzstrukturkommission bisher unberücksichtigt.

UAG „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“

Die Arbeiten dieser UAG sind abgeschlossen und es liegt ein Abschlussbericht vor.

Die UAG wurde aus der Diskussion der UAG Verteilungsgerechtigkeit heraus initiiert. Sie sollte den Versuch unternehmen, vorrangig nach Lösungen innerhalb der FAG-Systematik für eine Unterstützung von Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit zu suchen. Um die Zielgruppe zu definieren, galt es zunächst eine Definition für eine „dauerhaft problematische Leistungsfähigkeit“ zu finden. Dem Vorschlag des SGSA, sich hier über die haushaltrechtlichen Anforderungen (u. a. § 100 Abs. 3 bis 5 KVG) zu nähern, ist man nicht gefolgt. Stattdessen griff man auf Kennzahlen des Haushaltskennzahlensystems des Ministeriums für Inneres und Sport (HKS LSA) sowie der Jahres- und Kassenstatistik zurück und traf so eine exemplarische Auswahl an potentiellen Kommunen.

Anschließend wurden verschiedene Lösungsansätze wie die Umlagenbildung nach § 19 FAG und die damit bei den Verbandsgemeinden auftretende Umlagenkumulierung, der Aufgabenkatalog von Verbands- und Mitgliedsgemeinden, die Möglichkeit einer Ergänzungszuweisung „politische Führung“ sowie die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen analog dem Modell in Schleswig-Holstein diskutiert. Dabei wurde auch auf Modellberechnungen der UAG Verteilungsgerechtigkeit zurückgegriffen. Neben Lösungsansätzen innerhalb der bestehenden FAG-Systematik wurden auch Lösungsansätze außerhalb des FAG andiskutiert. Hier hatten wir vor allem auf die damaligen Überlegungen zum Programm STARK IV verwiesen. Unter diesen Vorzeichen am ehesten diskussionswürdig und sicherlich auch ad hoc umsetzbar wäre der im Grundsatz auch vom hiesigen Ministerium für Inneres und Sport angedachte Vorschlag einer Fehlbetragszuweisung für jährlich unabweisbare Fehlbeträge nach dem Vorbild des § 17 FAG Schleswig-Holstein. Diskussionswürdig deshalb, da nach unserer Auffassung die bisherigen Regularien des Ausgleichsstockerlasses nach wie vor nicht zielführend sind, um hinsichtlich der Ziele der UAG voranzukommen. Hier hatte das MF LSA für das Frühjahr 2021 eine Überprüfung des Ausgleichsstockerlasses angekündigt.

Fest steht auch, dass die Grundproblematik der auskonsolidierten Kommunen allein mit veränderten Regularien des Ausgleichsstocks auf Dauer nicht gelöst wird. Das FAG dürfte allein nicht in der Lage sein, alle Kommunen über die sogenannte „Wasserlinie“ zu bringen. Dies liegt schon in der Natur der Sache, da hier kommunalindividuell zu beachtendes Haushaltsrecht auf das in der Umsetzung typisierende und generalisierende Verfassungsrecht nach Art. 88 LSA Verf trifft. Vielmehr ist nach wie vor ein Instrumentenmix innerhalb und außerhalb des FAG notwendig. Dies setzt jedoch zunächst den Willen des Landes nach einer echten aufgabenangemessenen Finanzausstattung voraus, an dem es derzeit aber mangelt.

Sicherlich auch wegen des sich beim Land aufgrund der Corona-Pandemie verschärften Konsolidierungsdrucks konnte innerhalb der UAG kein Konsens hinsichtlich einer konkreten Lösung erreicht werden. Letztendlich wird die Lösung des Problems in die neue Legislaturperiode verschoben. So hält der Abschlussbericht fest, dass Einigkeit bestand, dass die Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit einer besonderen finanziellen Unterstützung bedürfen, dies jedoch eine große Herausforderung für die kommende Legislaturperiode darstellt.

UAG „Bedarfsberechnung“

Im Rahmen der UAG „Bedarfsberechnung“ wurde über eventuelle Anpassungen der bisherigen Bedarfsermittlung verhandelt. Dabei bestand frühzeitig Konsens, dass an dem grundlegenden Modell des bedarfs- und aufgabenorientierten FAG festgehalten werden soll. Diese Position wurde durch das jüngste Urteil des VGH Rheinland-Pfalz vom 16.12.2020 gestärkt, über das wir mit KNSA-Beitrag Nr. 13/2021 berichtet hatten.

Ausgehend von unserer Kritik am FAG-Evaluierungsbericht des MF LSA aus 2018, zeichneten sich in dieser UAG sehr schnell die großen Diskussions- bzw. Konfliktpunkte ab. In der 6. KW ist uns ein erster Entwurf eines möglichen Abschlussberichts der UAG Bedarfsberechnung zur Verfügung gestellt worden. Hier wird die nun vom Land bzw. MF angedachte Bedarfsermittlung für das FAG ab 2022 deutlich.

Wie bereits beim Evaluationsbericht in 2018 fällt das MF auf die Systematik „Bullerjahn“ zurück, in dem die im Koalitionsvertrag 2016 enthaltene Bereinigung „systemischer Fehler“ weitestgehend zurückgenommen wird. Dies betrifft folgende Änderungen:

- die Rückkehr zur Steuerschätzung anstelle der Steuer-Ist-Einnahmen,
- die bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung und
- den bedarfsmindernden Benchmark.

Über die vorgenannten Punkte hinaus liefert der Berichtsentwurf weitere Änderungsvorschläge, die zum Teil Konfliktpotential beinhalten. Dies sind u. a.:

- der Wegfall der bisherigen separaten Hinzurechnung der Festbeträge für die Aufgabenübertragung nach dem 1. und 2. Funktionalreformgesetz und
- die Streichung des bisherigen oberzentralen Zuschlags.

Sämtliche Maßnahmen führen tendenziell zu einer Bedarfsminderung und widersprechen zum Teil den durch das Präsidium am 15.02.2016 beschlossenen Eckpunkten für eine Reform des FAG, die durch den Haushalts- und Finanzausschuss am 15.08.2018 in der damaligen Auseinandersetzung mit dem FAG-Evaluationsbericht einstimmig bestätigt wurden.

Wir haben diese Vorgehensweise und damit auch den Entwurf eines Abschlussberichts mit der gemeinsamen Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände vom 26.02.2021 (**Anlage 1**) abgelehnt.

Angesichts des in der aktuellen Mittelfristplanung des Landes 2020 - 2024 (TOP 5) dargestellten offenen Handlungsbedarfs ist zu befürchten, dass der Anspruch einer tatsächlich aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen den finanzpolitischen Handlungszwängen einer wie auch immer sich zusammensetzenden neuen Landesregierung zum Opfer fällt.

Grundsätzlich besteht ein weiteres Problem in der Tatsache, dass die FAG-Finanzierungselemente am 31.12.2021 auslaufen. Je nach den Umständen der Neukonstituierung der Landesregierung besteht die Gefahr, dass eine gesicherte Haushaltsgrundlage für die Städte, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise für das Jahr 2022 nicht rechtzeitig erreicht werden kann.

Offen ist zudem, inwieweit 2021 weitere Hilfen vor allem des Bundes zur Bewältigung der coronabedingten Haushaltsbelastungen der Kommunen fließen. Nachdem für 2020 durch verschiedene Hilfsmaßnahmen des Bunds und des Landes die Folgen zu einem großen Teil abgemildert werden konnten, gibt es für 2021 bisher wenig konkrete Zusagen.

So stellt sich die Frage, ob es angesichts der kaum vorhersehbaren weiteren coronabedingten Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen gelingen kann, anhand der amtlichen Statistik der Jahre 2018-2020 eine aufgabenangemessene FAG-Masse für die Zeit ab 2022 zu ermitteln.

Auch deshalb hat sich das Präsidium in seiner Sitzung am 08.03.2021 mit der Möglichkeit eine erneute Fortschreibung des derzeit geltenden FAG befasst. Das Präsidium hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

„Das Präsidium bekräftigt seine Forderung zur Beseitigung der systemischen Fehler im kommunalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalt. Die im Rahmen des FAG 2017 - 2021 vorgenommene Bereinigung systemischer Fehler ist begründet. Weder die Wiedereinführung eines bedarfsmindernden Benchmarks, noch die bedarfsmindernde Anrechnung der vom Bund zur Schaffung zusätzlicher Handlungsspielräume gewährten Kommunalentlastung sowie die Rückkehr zur Steuerschätzung anstelle der tatsächlichen Steuereinnahmen sind verhandelbar.

Aufgrund der Prognose-Unsicherheit wegen des weiteren Pandemieverlaufs und den daraus resultierenden Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ist zum aktuellen Zeitpunkt eine verlässliche Berechnung der FAG-Masse für das Jahr 2022 nur schwer möglich. Sollte im Jahresverlauf 2021 keine Planungssicherheit eintreten, plädiert das Präsidium für eine Übergangsweise pauschalierte Fortschreibung des kommunalen Finanzbedarfs auf Grundlage des bisherigen FAG für das Jahr 2022, jedoch unter Berücksichtigung der Inflationsrate und der Personalkostensteigerung.“

Dieser Beschluss spiegelt sich auch in der Pressemitteilung des SGSA vom 18.03.2021 (**Anlage 2**) wider.

Magdeburg, den 07.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt
2020 bis 2024**

Anlagen: Landtags-Drs. 7/7114

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit der Landtagsdrucksache 7/7114 hat die Landesregierung die mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt für die Jahre 2020 bis 2024 (Mipla) vorgelegt. In dieser werden u. a. die Auswirkungen der von Corona beeinflussten Steuerschätzung, der demografischen Entwicklung, der Verschuldung und daraus resultierender Zinszahlungen sowie der Schuldenbremse auf die Finanzplanung des Landes betrachtet. Davon betroffen sind somit Tendenzaussagen zur zukünftigen Personalentwicklung des Landes, der Investitionen des Landes und die Zuweisungen an die Kommunen.

Die aktuelle Mipla betont, dass es bereits vor Corona erhebliche strukturelle Probleme gab. So war der Haushaltsausgleich beim vor Corona beschlossenen Doppelhaushalt 2020/2021 nur möglich, indem Rückstellungen aufgelöst und eine globale Minderausgabe veranschlagt wurde. Der dadurch notwendig gewordene Anpassungsdruck habe sich in Folge des coronabedingten Steuereinbruchs und des zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie beschlossenen Nachtragshaushalts 2020/2021 von 500 Mio. Euro verschärft. Die Mipla beziffert den offenen Handlungsbedarf bzw. den nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgabenbedarf in der Tabelle 1 auf rd. 1,66 Mrd. Euro in 2022, der in den Folgejahren bis 2024 zwar rückläufig aber auf hohem Niveau verbleibt. Die offenen Handlungsbedarfe machen in etwa 12 % des Haushaltsvolumens aus.

Neben der Betrachtung wesentlicher Einnahme- und Ausgabegrößen für die Finanzplanung des Landes wie z. B. dem Bund-Länder Finanzausgleich, den EU-Mitteln, den Personal- und Zinsausgaben beleuchtet die Mipla erwartungsgemäß auch die Leistungen des Landes an die Kommunen. Hier erfolgt erneut ein Verweis auf die Erhöhung der FAG-Masse auf

1,628 Mrd. Euro und deren Festschreibung für die Jahre 2017 - 2021. Hiermit erhielten die Kommunen die „angestrebte Planungssicherheit“. Zudem wirke die FAG-Festschreibung als stabilisierendes Element in der Krise. Zu dieser Einschätzung kommt man durch Vergleich mit den Auswirkungen des in anderen Bundesländern zur Anwendung kommenden Verbundquotensystems bei der Ermittlung der FAG-Masse. Jedoch ist dieser Vergleich einseitig, nicht zielführend und mit Blick auf den in Sachsen-Anhalt in Art. 88 Abs. 1 LV LSA verankerten kommunalen Aufgabenbezug damit ungeeignet.

Zuletzt hatte der VGH Rheinland-Pfalz mit seinem Urteil vom 16.12.2020 festgehalten, dass das Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs verfahrensrechtliche Mindestanforderungen voraussetzt. So hat sich der Gesetzgeber ein Bild von der Höhe der für die kommunale Aufgabenerfüllung aufgabenadäquaten Finanzmittel zu machen und hierbei eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Dieser Anforderung wird ein Verbundquotensystem nicht gerecht. Wir hatten über das Urteil mit KNSA-Beitrag Nr. 013/2021 vom 22.02.2021 informiert.

Kritisch sehen wir die einseitige Darstellung der Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen seit 2016 im Verhältnis zu den im Festbetrags-FAG zugrunde gelegten Steuereinnahmen. Hierdurch wird der Eindruck erweckt, dass die über die bei der Bedarfsermittlung beim Festbetrags-FAG zugrunde gelegten Steuereinnahmen hinausgehenden Steuereinnahmen als freie Spitze zur Verfügung standen. An keiner Stelle geht die Mipla hier auf Kostensteigerungen im gleichen Zeitraum z. B. im Zusammenhang mit Tarifabschlüssen oder aber anderweitigen Einnahmekürzungen ein, wie z. B. die seit 2016 zweimal erfolgte deutliche Kürzung der SGB-SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

Hinsichtlich der in der Mipla zudem erwähnten Kommunalpauschale von 80 Mio. Euro wird nicht erwähnt, das hierfür in großen Umfang umgeschichtete Ausgleichsstock- und Straßenbaumittel herangezogen wurden.

Am Ende unterbreitet die Mipla einen Lösungsvorschlag zum Umgang mit den pandemiebedingten Wachstumsverlusten. Denn die Fortschreibung der Ausgabenansätze des Jahres 2021 würde dazu führen, dass Deckungslücken von gut 1,5 Mrd. Euro in den Jahren 2022 und 2023 entstehen. Damit der Landeshaushalt aber unter diesen Bedingungen den Anforderungen der Schuldenbremse und den dazu beschlossenen landesrechtlichen Regelungen (§ 18 LHO) genügen kann, ist eine realistische Finanz- und Haushaltsplanung laut aktueller Mipla nur möglich:

- wenn der Ausgangspunkt das Soll des Haushalts 2019 und nicht das Soll 2020/2021 ist und
- wenn alle Ausgaben (zunächst) nur mit der Inflationsrate fortgeschrieben - in der Konsequenz also real konstant gehalten - werden.

Die Tabelle 9 verdeutlicht diesen Vorschlag, der u. a. eine Fortschreibung der konsumtiven FAG-Masse von 1.478 Mio. Euro (1,628 Mrd. Euro abzüglich Investitionspauschale) auf 1.508 Mio. Euro in 2022 und 1.538 Mio. Euro in 2023 vorsieht.

Gegenüber dem Status quo bedeutet der Vorschlag, dass für die beiden zukünftigen Planjahre 2022 und 2023 gut 1,4 Mrd. EUR weniger an Ausgaben eingeplant werden dürfen. Dieser erhebliche strukturelle Eingriff lässt sich politisch nur darstellen, indem die Anpassungslasten auf mehrere Jahre verteilt werden. Ein Weg hierzu wäre die in der Mipla vorgeschlagene Einrichtung eines Sondervermögens aus Anlass der Corona-Pandemie. Dieses sieht mit Verweis

auf die besondere Situation von Corona ausnahmsweise die kreditfinanzierte Rücklagenbildung über den Zeitraum der Pandemie für bestimmte Maßnahmen vor:

- deren Durchführung wegen der Natur der Maßnahmen,
- deren Durchführung wegen der Bedeutsamkeit für die Prävention oder
- wo die Beseitigung der Corona-Folgen

nicht auf das Jahr der Kreditaufnahme beschränkt werden kann.

Bewertung

Der sich vor der Corona-Pandemie in den vorherigen Mittelfristplanungen abzeichnende finanzpolitische Kurs des Landes in Form eines Neuverschuldungsverzichts bei gleichzeitigem Aufbau von Vorsorgeelementen ist vorbei. Eingeleitet wurde dieser Wandel aber nicht erst durch Corona. Dies verdeutlicht der Verweis auf die strukturellen Probleme vor Corona beim Doppelhaushalt 2020/2021.

Die aufgeworfenen Herausforderungen für den Landeshaushalt haben sich durch Corona verstärkt. Jedoch betreffen die Auswirkungen der Corona-Pandemie grundsätzlich alle staatlichen Ebenen und somit auch die Kommunen. Fest steht, dass Bund und Land den Kommunen in 2020 bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie erheblich geholfen haben. Angesichts der konjunkturstabilisierenden Bedeutung der Kommunen bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sind weitere Hilfen des Bundes und des Landes über 2020 hinaus dringend geboten. Die aktuelle MiPla sagt hierzu nichts aus.

Hinsichtlich der Darstellung der Leistungen des Landes an die Kommunen muss aufgrund der angesprochenen Defizite zukünftig eine ausgewogenere Berichterstattung eingefordert werden.

Bezüglich des Festbetrags-FAG gilt es darauf hinzuweisen, dass die im Koalitionsvertrag 2016-2021 angekündigte Erhöhung der FAG-Masse nicht willkürlich, sondern durch die Beseitigung „systemischer Fehler“ beruhte. Zudem zeigen bereits unsere Ausführungen zur MiPla 2017-2020 im KNSA Beitrag Nr. 117/2018 vom 16.03.2018 eindrucksvoll, dass die FAG-Masse i. H. v. 1,628 Mrd. Euro weniger als auskömmliche Finanzausstattung gemäß Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA, sondern eher als ein im Rahmen der Koalitionsverhandlungen 2016 ausgehandelter, vertretbarer politischer Kompromiss bezeichnet werden kann. Die Kommunen haben in Bezug auf ihren aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Finanzbedarf durch die 1,628 Mrd. Euro keine Überfinanzierung erhalten, sondern es wurde lediglich die bisherige Unterfinanzierung abgemildert. Eine neue Landesregierung sollte daher einmal als „systemische Fehler“ anerkannte Stellschrauben nicht zurücknehmen.

In der März-Ausgabe unserer Kommunalnachrichten erfolgte mit KNSA-Beitrag Nr. 084/2021 vom 22.03.2021 eine ausführliche Darstellung und Bewertung der MiPla 2020-2024.

Magdeburg, den 04.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Andrea Pankrath / Jörn Langhoff

TOP

Anlagen: E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2021

Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände vom 02.11.2020 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge

Gutachten von Herrn Prof. Dr. Brüning und Herrn Prof. Dr. Driehaus zu den Erfolgsaussichten einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen den mit Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 verkündeten § 1 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen (GVBl. LSA 2020, S. 712f.)

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Der Landesgesetzgeber hat am 15.12.2020 sein Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge verabschiedet, worüber mit E-Mail-Rundschreiben vom 16.12.2020 informiert wurde.

Das Gesetz sieht folgendes Vorgehen vor.

1. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten bzw. die Beitragsschuld bis zum 31.12.2019 entstanden sind, wird in das Ermessen der Städte und Gemeinden gestellt (§ 18a Abs. 1 Satz 3 KAG LSA).

2. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, bei denen die sachlichen Beitragspflichten bzw. die Beitragsschuld ab dem 01.01.2020 entstanden ist oder entsteht, wird ausgeschlossen (§ 18a Abs. 1 Sätze 1 und 2 KAG LSA). Bereits erhobene Beiträge oder Vorauszahlungen sind zu erstatten (§ 18a Abs. 2 und 3 KAG LSA).
 - a. Bei Straßenausbaumaßnahmen, für die bis zum 09.09.2020 das Vergabeverfahren eröffnet wurde, erstattet das Land den Städten und Gemeinden die entgehenden Beiträge (Spitzabrechnung; § 18a Abs. 4 KAG LSA).
 - b. Bei Straßenausbaumaßnahmen, für die das Vergabeverfahren ab dem 10.09.2020 eröffnet wurde, soll ab dem Jahr 2022 ein pauschaler Ausgleich der Beitragsausfälle erfolgen. Hierfür sieht der Landesgesetzgeber einen Ausgleich von 15 Mio. Euro vor. Die Verteilung soll nach der Siedlungsfläche erfolgen (§ 1 StrBauMBelAusglG ST).

Gegen die Gesetzesänderungen bzw. zugehörigen Refinanzierungsregelungen bestehen seitens der Landesgeschäftsstelle aus verschiedenen Gründen verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. dazu E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2021 – **Anlage 1** - und die mit E-Mail-Rundschreiben vom 16.12.2020 versandte Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 02.11.2020 – **Anlage 2**).

Das Präsidium des SGSA hat die Landesgeschäftsstelle in seiner Sitzung am 01.02.2021 beauftragt, eine Kommunalverfassungsbeschwerde vorzubereiten, mit der ausschließlich die Rechtmäßigkeit der Konnexitätsregelung des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15.12.2020 überprüft werden kann. Dazu sollte ein Gutachten, welches aus dem Prozesskostenfonds des SGSA zu finanzieren war, die Erfolgsaussichten klären. Zudem bekannte sich das Präsidium dazu, eine anschließende Verfassungsbeschwerde durch Mittel aus dem Prozesskostenfonds zu unterstützen, wenn sich eine Gemeinde findet, die diese Klage trägt. Das Nähere bleibt einem weiteren Beschluss vorbehalten, der nunmehr in der kommenden Präsidiumssitzung am 31.05.2021 gefasst werden soll. Die Landesgeschäftsstelle wird dem Präsidium eine umfängliche Unterstützung der prozessführenden Stadt bei einer Eigenbeteiligung von 1.000 Euro vorschlagen.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2021 (vgl. Anlage 1) wurde bei den Mitgliedstädten und -gemeinden die Bereitschaft zur Durchführung einer Kommunalverfassungsbeschwerde abgefragt und mögliche Ansätze einer Kommunalverfassungsbeschwerde erläutert.

Parallel zur Abfrage der Klagebereitschaft bei unseren Mitgliedern hat die Landesgeschäftsstelle Kontakt zu den in Betracht kommenden Gutachtern und Prozessvertretern aufgenommen. Die Landesgeschäftsstelle hat hierfür die Herren Professoren Driehaus und Brüning ausgewählt. Die beiden Herren führen in Mecklenburg-Vorpommern als Prozessvertreter das Verfassungsbeschwerdeverfahren der Stadt Grevesmühlen gegen die dortige Kompensationsregelung für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. In Streit stehen dort einerseits das Kompensationsvolumen und andererseits die vorgesehene Verteilung. Hier ist Mitte Juni mit einem Urteil zu rechnen. Die Erfahrungen aus diesem Verfahren dürften in eine hiesige Kommunalverfassungsbeschwerde einfließen.

Herr Prof. Dr. Driehaus verfügt insbesondere auf Grund seiner langjährigen Tätigkeit als Richter am Bundesverwaltungsgericht und Referent für das Volksheimstättenwerk über jahrzehntelange Erfahrungen im Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht, was wir für die

Begleitung des materiell-rechtlichen Teils, also die Begründetheit der kommunalen Verfassungsbeschwerde, für vorteilhaft erachten.

Herr Prof. Dr. Brüning ist Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts, 1. Prodekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät sowie Direktor des Instituts für Öffentliches Wirtschaftsrecht der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Durch ihn sehen wir den verfassungsrechtlichen Part, insbesondere die Begründung der Zulässigkeit des kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahrens optimal vertreten. Zudem hat er bereits auch in Thüringen die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge durch ein Gutachten begleitet. In Thüringen wurde zur Refinanzierung eine dauerhafte Spitzabrechnung implementiert, welche wir auch für Sachsen-Anhalt bevorzugt hätten.

Die Landesgeschäftsstelle hat die Herren Professoren mit Schreiben vom 19.02.2021 zur Erstellung eines Kurzgutachtens zu den Erfolgsaussichten einer Kommunalverfassungsbeschwerde zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Konnexitätsregelung des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Sachsen-Anhalt vom 15.12.2020 beauftragt, welches der Landesgeschäftsstelle mit Datum vom 23.02.2021 vorgelegt wurde. Das Gutachten hält im Ergebnis fest:

„Für die Zulässigkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde muss der Beschwerdeführer hinreichend Tatsachen vortragen, aus denen sich eine faktische Belastung durch das angegriffene Gesetz und rechtlich die Möglichkeit einer eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Verletzung im Recht auf kommunale Selbstverwaltung, insbesondere in der speziellen Finanzgarantie des Art. 87 Abs. 3 LV ergibt. Durch die angegriffenen Regelungen müssen der Beschwerde führenden Stadt konkrete Mehrbelastungen entstehen.“

In der Begründetheit ist die Verfassungsmäßigkeit der Ausgleichsregelung des § 1 Gesetz für den Mehrbelastungsausgleich unter zwei Gesichtspunkten zu verneinen, nämlich - erstens - unter dem Blickwinkel des jährlichen Pauschalbetrages „in Höhe von jährlich 15 Millionen Euro“ (Satz 1) und - zweitens - unter dem Blickwinkel der Verteilung des jährlichen Pauschalbetrages „nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden“ (Satz 2).“

Wegen der detaillierten inhaltlichen Ausführungen wird auf das Gutachten in der **Anlage 3** verwiesen.

Die Herren Professoren haben angeboten, das Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren in Sachsen-Anhalt für ein Honorar von insgesamt 15.000 Euro zu übernehmen. Es besteht die Absicht, sie mit der Verfahrensführung zu beauftragen. Neben der Vorbereitung des Präsidiumsbeschlusses zum Umfang der Kostenübernahme für das Verfassungsbeschwerdeverfahren aus dem Prozesskostenfonds des SGSA, erfolgt aktuell die Auswahl der prozessführenden Kommune. In der engeren Auswahl waren 12 Städte, von denen aktuell 2 signalisiert haben, dass sie auch administrativ in der Lage sind, das Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren umfänglich zu unterstützen. Die Professoren Driehaus und Brüning hatten in ihrem Gutachten auf hohe Hürden und daraus resultierende Darlegungserfordernisse hingewiesen.

Die Landesgeschäftsstelle hält eine Klärung der Konnexitätsgerechtigkeit der Kompensationsregelungen des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für zwingend geboten. Einerseits wird die Kompensation in Höhe von 15 Mio. Euro durch uns als absolut unzureichend bewertet, sodass wir auch im Zusammenspiel mit der Streichung der Mittel im Kom-

munalstraßenbaufinanzierungsgesetz zu Beginn 2020 die Aufgabe des kommunalen Straßenbaus insgesamt als gefährdet ansehen. Zudem sehen wir die fehlende inhaltliche Auseinandersetzung zur Ermittlung des Volumens in Höhe von 15 Mio. Euro äußerst kritisch und erhoffen uns durch ein Urteil Hinweise vom Landesverfassungsgericht, welche Anforderungen an die Ermittlungspflichten des Umfangs der Erstattung und hinsichtlich der Gleichzeitigkeit der Erstattungsregelung an den Gesetzgeber im konkreten Fall zu stellen sind. Außerdem erhoffen wir uns von einem positiven Ausgang des Verfahrens auch eine Signalwirkung für zukünftige Rechtsänderungen wie z. B. der im aktuellen Landtagswahlkampf erneut aufgemachten Forderung der Kostenfreiheit der Kindertagesbetreuung oder der auf Bundesebene aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Schaffung eines Ganztagsbetreuungsanspruchs von Grundschulkindern.

Magdeburg, den 07.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 7 **Änderung Finanz- und Personalstatistikgesetz; Erweiterungen der jährlichen Berichtspflicht der Gemeinden um Angaben der Vermögens- und Ergebnisrechnung**

Anlagen: (1) Stellungnahme BV KSpV v. 07.01.2021
(2) Gesetzentwurf der Bundesregierung (55 Seiten!)

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss begrüßt die Ausweitung der statistischen Berichtspflicht auf Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung oder der Bilanz nach Arten sowie Erträgen und Aufwendungen der Ergebnisrechnung nach Arten und Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Statistik grundsätzlich.

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass im Nachgang des Gesetzgebungsverfahrens die Folgen der Ausweitung im Lenkungsbeirat Doppik beim für Statistik zuständigen Ministerium für Inneres und Sport mit kommunalen Praktikern beraten werden.

Die Ausweitung der statistischen Berichtspflicht ist in Abhängigkeit der Verfügbarkeit verlässlicher Daten rechtzeitig bei der Bedarfsermittlung des Kommunalen Finanzausgleichs und dem Haushaltskennzahlensystem des Landes gemäß KomHKSVO adäquat zu berücksichtigen.

Die mit der Ausweitung der Berichtspflicht verbundenen Mehraufwendungen sind gem. Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA auszugleichen.

Begründung:

Völlig überraschend wurde im Dezember durch das Bundesministerium der Finanzen ein Referentenentwurf zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zur Anhörung freigegeben. Mit dem Gesetz sollen zum einen die Anforderungen an die Finanz- und Personalstatistiken an Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) angepasst werden. Zum anderen soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass zukünftig auf kommunaler Ebene auch Angaben über das Ressourcenaufkommen und deren

Verbrauch entsprechend dem Ressourcenverbrauchskonzept des neuen kommunalen Haushaltsrecht (Doppik) erfasst werden. Begründet wird dies u. a. mit den steigenden Bedarfen nach Daten zum Ressourcenverbrauchskonzept.

Aktuell regelt § 3 Abs. 2 Nr. 1 Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG), dass u. a. bei Gemeinden mit doppischem Rechnungswesen jährlich die Ein- und Auszahlungen, jeweils nach Arten sowie Aufgabenbereichen oder Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik erhoben werden. Hier sieht der Gesetzentwurf eine Erweiterung der jährlichen Berichtspflicht (keine unterjährige Statistik!) der Gemeinden vor, so dass wie bisher die Ein- und Auszahlungen und neu die Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung erfasst werden.

Damit soll ein möglichst vollständiges Bild über die tatsächliche Finanz-, Vermögens-, und Ertragslage der kommunalen Körperschaften ermöglicht werden. Dies soll als Grundlage für die Datenlieferungen an EU-Institutionen dienen und der Verbesserung der Berichterstattung der Statistischen Ämter des Bundes sowie Zwecken der Kommunalaufsicht und der kommunalen Spitzenverbände dienen.

Beizubehalten ist dabei die bisherige Statistik der Ein- und Auszahlungen, welche weiterhin zur Zusammenfassung des Öffentlichen Gesamthaushalts, zur Datenlieferung der vertikalen und horizontalen Finanzausgleichssysteme und zur Fortführung von Zeitreihen laut Vorstellung des Bundes benötigt wird.

Durch die ergänzte Statistik sollen Informationen über den Wert des Infrastrukturvermögens gewonnen werden, die zurzeit zumindest statistisch nicht verfügbar sind. Auf der Passivseite der Vermögensrechnungen können die Angaben aus der Schuldenstatistik um Daten zu den Rückstellungen für die Instandhaltung des Infrastrukturvermögens und Versorgungsrückstellungen erweitert werden, sofern entsprechende Passivierungspflichten vorliegen. Die Ergebnisrechnung soll die statistische Betrachtung der kommunalen Finanzlage um nichtzahlungswirksame Aufwendungen wie die Neubildung von Rückstellungen, z. B. für das Personal, oder die Abschreibungen auf das Vermögen vervollständigen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat die Erweiterung der amtlichen Statistik um den Aspekt des Ressourcenverbrauchs ausdrücklich begrüßt (**Anlage 1**). So sei die bisherige Fokussierung auf die Erfassung der Daten aus der Finanzrechnung aus doppischer Sicht ungeeignet, um das mit der Einführung der kommunalen Doppik in den Vordergrund gestellte Prinzip der Generationengerechtigkeit und den Ressourcenverbrauch abzubilden.

Ergänzend verweist die Stellungnahme darauf, dass bereits erhobene Daten genutzt und Doppelarbeiten vermieden werden sollten, es für notwendige IT-Programmanpassungen einem ausreichenden zeitlichen Informationsvorlauf über die künftigen Meldeanforderungen der Gemeinden bedarf und dass die geplanten Änderungen in der Finanz- und Personalstatistik mit einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorbereitet und begleitet werden sollen.

Wir teilen diese Einschätzung. Auch der SGSA hat in den letzten Jahren die Zunahme des Informationsbedarfs an doppischen Daten sowohl seitens des Landtages und der Landesregierung, aber auch seitens der Mitgliedschaft festgestellt. Entsprechend mussten z. T. aufwendige Datenabfragen bei den Gemeinden erhoben werden, wobei die Ergebnisse unbefriedigend waren. Beispiel hierfür sind die verschiedenen Abfragen zu den Abschreibungen.

Auch mit Blick auf den aufgabenbezogenen Finanzausgleich im FAG in Sachsen-Anhalt haben wir seit vielen Jahren die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik gefordert. Im Rahmen des Evaluationsberichtes zum FAG in 2018 wurde im Vorgriff auf die Reform des FAG ab 2022 die Forderung bekräftigt, die statistischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, die doppelten Haushalte in der Statistik abzubilden, um sie als Grundlage für die FAG-Bedarfsermittlung heranziehen zu können.

Ursprünglich sollte das geänderte FPStatG bereits am 01.01.2022 in Kraft treten, was bedeutet hätte, dass die neuen Berichtspflichten erstmalig in 2023 für die Jahresrechnung 2022 gegriffen hätten. Wir hatten das aufgrund der Umsetzungsprobleme in Form ungeprüfter Eröffnungsbilanzen und daraus resultierender fehlender Jahresabschlüsse und trotz des Erleichterungserlasses vom 15.10.2020 hinsichtlich der fehlenden Jahresabschlüsse für Sachsen-Anhalt jedoch als zu ambitioniert angesehen.

Am 10.02.2021 hat das Bundeskabinett den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des FPStatG beschlossen. Gegenüber dem Referentenentwurf wurde lediglich der angesetzte Erfüllungsaufwand bei der Verwaltung höher beziffert.

Am 26.03.2021 hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Ausweitung der statistischen Berichtspflicht grundsätzlich begrüßt, jedoch gefordert, diese auf der Grundlage der im jeweiligen Land geltenden kommunalhaushaltsrechtlichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften zu führen. Damit soll ein unverhältnismäßig großer Aufwand in Form einer ansonsten notwendigen statistischen Nebenbuchführung bei den Kommunen vermieden werden.

Des Weiteren fordert der Bundesrat eine Übergangsregelung bis 2025 mit der Möglichkeit zum Verzicht auf die Abgabe der statistischen Meldungen. Dies wird damit begründet, dass derzeit bei einer nicht unerheblichen Anzahl insbesondere kleinerer kreisangehöriger Gemeinden, Defizite bei der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse bestünden. Deren Vorliegen sei unabdingbare Voraussetzung für die fristgerechte Datenlieferung. Der entsprechende Bearbeitungsschub würde trotz intensiver Bemühungen zur ursprünglich geplanten erstmaligen Erhebung lt. Regierungsentwurf für das Berichtsjahr 2022, voraussichtlich nicht vollständig abgebaut sein.

Gegen eine solche Übergangsregelung gibt es erhebliche Bedenken seitens der Statistischen Landesämter. Aus Sicht der Statistik macht es wenig Sinn, die Berichtspflicht ab 2022 einzuführen vor dem Hintergrund, dass nicht alle Kommunen die entsprechenden Daten liefern können. Die statistischen Ergebnisse hinsichtlich der Vermögens- und Ergebnisrechnung wären unbrauchbar, da nicht vollständig.

Weiterhin fordert der Bundesrat eine Ergänzung der Veröffentlichungen in § 15 FPStatG-E um den Anteil der in kommunaler Hand befindlichen Gesellschaftsanteile an GmbHs im jeweiligen Land. Dies wird unter Verweis auf den turnusmäßig zu erstellenden Bericht der Rechnungshöfe zur Abbildung der Finanzsituation der Kommunen vom Bundesrat als notwendig erachtet.

Es ist zunächst der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens abzuwarten. Dann wird klar sein, ob und wenn ja ab wann die Berichtspflicht letztendlich eingeführt wird. Darauf aufbauend gilt es die Auswirkungen der Erweiterung der amtlichen Statistik auf die Kommunen in Sachsen-Anhalt mit kommunalen Praktikern zu beleuchten. Hier sehen wir den Lenkungsbeirat Doppik beim Ministerium für Inneres und Sport als geeignetes Gremium an.