

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 doppelten 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.