

Magdeburg, den 18.08.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 59
Datum: 02.09.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Aktueller Stand der Koalitionsverhandlungen mit Blick auf die Kommunalfinanzen**

Anlagen: Entwurf Koalitionsvertrag (157 Seiten!)

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

In der 32. KW wurde der Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen CDU, SPD und FDP mit dem Titel „Wir gestalten Sachsen-Anhalt. Stark. Modern. Krisenfest. Gerecht.“ ausgehandelt. Hierzu erfolgt aktuell bei CDU und SPD ein Mitgliederentscheid. Die FDP will über den möglichen Koalitionsvertrag auf einem Parteitag am 10.09.2021 abstimmen.

Das Finanzreferat hat den Entwurf des Koalitionsvertrags (KV-E) unter dem Gesichtspunkt der möglichen Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen analysiert. Das Hauptaugenmerk richten wir hierbei zunächst auf den Kommunalen Finanzausgleich im Abschnitt „Nachhaltige Finanzpolitik für heute und morgen“ ab Seite 146.

Voranzustellen ist, dass sämtliche Vorhaben des KV-E einem Finanzierungsvorbehalt unterliegen. Von diesem ausgenommen sind Ausgaben, die der Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen dienen oder die Grundlage für die Aufnahme von Koalitionsgesprächen waren. Wir gehen jedoch davon aus, dass die 1,735 Mrd. Euro beim FAG davon ausgenommen sind, auch wenn es im KV-E nicht explizit erwähnt wird.

1. Aussagen im Koalitionsvertrag zum FAG

Das geltende FAG soll für die Jahre 2022 und 2023 fortgeschrieben werden. Dabei wird die FAG-Masse auf der Grundlage aktueller Statistiken neu berechnet, um für jede kommunale Gruppe eine auskömmliche und angemessene Finanzausstattung garantieren zu können. Die FAG-Masse wird mit 1,735 Mrd. Euro beziffert.

Es erfolgt eine Neuberechnung der Auftragskostenpauschale und die zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung streitbefangenen Positionen „landesinterner Benchmarks“ sowie „Entlastung und Belastung des Bundes“ sollen ab 2022 nicht berücksichtigt werden.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen (SZ) soll in 2022 und 2023 nicht geändert werden. Jedoch sind sich die Koalitionspartner einig, dass bei der Verteilung der SZ stärker auf eine effizientere Binnenverteilung geachtet werden muss, um besonders strukturschwache Gemeinden besser unterstützen zu können. In diesem Zusammenhang wird ein unabhängiges Gutachten in Aussicht gestellt, welches die Kriterien zur Verteilung der SZ, insbesondere zur Berechnung der Bedarfsmesszahlen, prüfen soll. Die aus dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sollen im Rahmen der bereits angekündigten Weiterentwicklung des FAG ab dem Jahr 2024 umgesetzt werden.

Im Rahmen dieser Weiterentwicklung soll auch geprüft werden, ob und inwieweit die bilanziellen Netto-Abschreibungen bei der Berechnung der FAG-Masse berücksichtigt werden können, was wiederum belastbare Daten voraussetzt.

Für 2024 und 2025 streben die Koalitionspartner ebenfalls ein Festbetrags-FAG an.

Finanzschwache Kommunen bedürfen laut KV-E auch weiterhin einer besonderen finanziellen Unterstützung. Hier verweist man auf den Ausgleichsstock, der überarbeitet werden soll.

2. Weitergehende Informationen zum FAG außerhalb des KV-E

Zusätzlich zum KV-E liegen der Landesgeschäftsstelle die konkreten Berechnungen des Ministeriums der Finanzen (MF) zur Ermittlung der FAG-Masse vor. Diese dürften relativ zeitnah nach der Konstituierung der neuen Landesregierung als Grundlage für einen Gesetzentwurf zur Fortschreibung des FAG dienen.

Die Erhöhung der FAG-Masse von derzeit 1,628 Mrd. Euro um 106 Mio. Euro auf rd. 1,735 Mrd. Euro beruht auf einer kompletten Neuberechnung nach dem bisherigen (mathematischen) Verfahren unter Rückgriff auf die amtliche Statistik (Jahresrechnung 2018 und 2019 und Kassenstatistik 2020) und ist somit nicht willkürlich festgesetzt.

Die Bedarfsermittlung erfolgt gebietsgruppenscharf. Daher profitieren die drei kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) in unterschiedlichen Ausmaß von der Neuberechnung. Bei allen Gruppen erhöht sich die FAG-Masse.

Das FAG soll für beide Jahre 2022 und 2023 konstant bei 1,735 Mrd. Euro belassen werden. Eine Revision wie bei früheren zweijährigen FAG (z. B. für 2011 beim FAG 2010/2011) soll ausbleiben. Bedarfserhöhungen aufgrund von Kostensteigerungen in 2023 würden somit einerseits unberücksichtigt bleiben. Andererseits würden die laut aktueller Mai-Steuerschätzung in 2023 gegenüber 2022 unterstellten Mehreinnahmen von 111 Mio. Euro nicht bedarfsmindernd angerechnet.

Die Berechnungen des MF beinhalten trotz der Kritik der Kommunalen Spitzenverbände in der AG zur Weiterentwicklung des FAG (Siehe hierzu: TOP 4, 58. HFA-Sitzung am 26.05.2021) die Wiedereinführung einzelner „systemischer Fehler“, die im Rahmen des Festbetrags-FAG 2017 - 2021 beseitigt wurden. So sieht das MF eine Rückkehr zur Berücksichti-

gung der Ergebnisse der Steuerschätzung anstelle der Steuer-Isteinnahmen und die vollständige bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung vor. Das Präsidium des SGSA hat in seiner Sitzung am 08.03.2021 die Wiedereinführung systemischer Fehler abgelehnt und als nicht verhandelbar angesehen.

- **Korrekturfaktor „Berücksichtigung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Ergebnisse der Steuerschätzung“**

Eingeführt wurde der Rückgriff auf die Steuerschätzung durch das Deubel-Gutachten (2012) ab 2013, anstelle der bis dato herangezogenen Ist-Steuereinnahmen der amtlichen Statistik. Diese Umstellung war vorrangig fiskalisch begründet, weil hierdurch in Zeiten stetig steigender Steuereinnahmen die FAG-Masse deutlich reduziert werden konnte. Auch bei der Erhöhung der FAG-Masse um rd. 180 Mio. Euro durch das Festbetrags-FAG 2017 - 2021 stellte die Rückkehr zu den Steuer-Isteinnahmen mit rd. 100 Mio. Euro den bedeutendsten der Korrekturfaktor dar.

Die Berücksichtigung der Steuerschätzung birgt zudem aufgrund einer fehlenden Spitzabrechnung die Gefahr einer Unterzahlung, wie sie in 2013 und 2014 eingetreten ist. Diese tritt ein, wenn die tatsächlichen Steuereinnahmen hinter den Erwartungen der für die Bedarfsermittlung herangezogenen Steuerschätzung zurückbleiben.

Zudem beinhaltet der Rückgriff auf die Steuerschätzung auch einen anreizfeindlichen Aspekt für die Gesamtheit der Gemeinden dahingehend, dass Steuererhöhungen im Vorweggriff bereits bedarfsmindernd durch das Land abgeschöpft werden. Stattdessen müssen die anzurechnenden Steuereinnahmen durch den Einbau eines zeitlichen Abstandes für eine gewisse Zeit bei den Kommunen belassen werden, so wie beim Festbetrags-FAG 2017 - 2021. Daher haben wir bisher immer für die Anrechnung der Steuer-Isteinnahmen plädiert.

In Zeiten rückläufiger Steuereinnahmen, wie aktuell ausgelöst durch die Corona-Pandemie, kann die Forderung jedoch auch dazu führen, dass die Anrechnung der Steuer-Isteinnahmen rein fiskalisch betrachtet nachteilig für die Gemeinden ist. Das Ausmaß der Mindereinnahmen hängt stark davon ab, ob und in welcher Höhe die Steuer-Isteinnahmen ebenfalls einer Prognose unterzogen werden.

- **Korrekturfaktor „Nichtanrechnung außerordentlicher Entlastungen durch den Bund“**

Seit 2018 entlastet der Bund die Kommunen bundesweit jährlich um 5 Mrd. Euro auf drei Wegen; einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, eine erhöhte Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft (KdU) und über die Umsatzsteuer der Länder mit der Auflage, diese an die Kommunen weiterzureichen. Letzteres erfolgt in Sachsen-Anhalt seit 2018 nicht, so dass den Kommunen allein in den letzten vier Jahren kumuliert rund 112 Mio. Euro vorenthalten wurden.

Auf eine Anrechnung des erhöhten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der erhöhten Bundesbeteiligung bei den KdU, in der Summe rd. 31 Mio. Euro, hat man im Rahmen des Festbetrags-FAG 2017 - 2021 verzichtet. Nun sollen diese ab 2022 wieder voll zu Lasten der Kommunen bedarfsmindernd berücksichtigt werden.

Hinzu kommt die im Jahr 2020 durch das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020 beschlossene dauerhafte deutlich erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU. Damit sollen die kreisfreien Städte und Landkreise um rund 100 Mio. Euro entlastet werden, was nun aber beim FAG ab dem Jahr 2022 bedarfsmindernd angerechnet werden soll.

In der Summe würde das Land Bundesentlastungen von rd. 160 Mio. Euro bedarfsmindernd beim FAG anrechnen, und zugleich den Willen des Bundes negieren, dass die Kommunen die durch die Bundesentlastung gewonnenen finanziellen Spielräume für zukünftige Herausforderungen (Klimawandel, Digitalisierung etc.) nutzen können. Daher muss an diesem Korrekturfaktor festgehalten werden.

- **Benchmark, Prognose und Abschreibungen**

Hinsichtlich der Bedarfsermittlung des MF fällt zudem auf, dass der von uns grundsätzlich kritisierte Benchmarkansatz zwar gerechnet, aber als eine Art Verhandlungsmasse vermeintlich wohlwollend nicht bedarfsmindernd in Ansatz gebracht.

Die Personalausgaben der Jahre 2018 - 2020 wurden in den Berechnungen nicht mit der Preisentwicklung fortgeschrieben, sondern mit deren durchschnittlicher Entwicklung der Jahre 2018-2020 laut der amtlichen Statistik. Dies entspricht unserer Forderung.

Nach wie vor erfolgt unter Hinweis auf die schlechte Datenlage keine Berücksichtigung der Abschreibungen. Daher erfolgte in Abstimmungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden in der AG zur Weiterentwicklung des FAG bereits mit Runderlass des MF vom 03.12.2020 eine Datenerhebung zur Ermittlung bzw. Aktualisierung des Tilgungsbeitrages durch Abfrage bei den Kommunen. Hierüber informierten wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 11.12.2020. Dies sehen wir insgesamt unkritisch, zumal das Volumen des Tilgungsbeitrags mit 176 Mio. Euro unseren Erwartungen entspricht.

- **Wegfall der Kommunalpauschale**

Ein wesentlicher Kritikpunkt an den bisherigen Überlegungen des Landes ist, dass zeitgleich zur Erhöhung der FAG-Masse die Kommunalpauschale nicht fortgeführt werden soll. In den Jahren 2020 und 2021 erhielten die Städte und Gemeinden neben der in § 16 FAG geregelten Investitionspauschale i. H. v. 150 Mio. Euro jährlich außerhalb des FAG weitere 80 Mio. Euro, die nach den gleichen Regularien der Investitionspauschale verteilt wurden.

Grundsätzlich ist die im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2020/2021 beschlossene Kommunalpauschale befristet auf die Jahre 2020 und 2021. Einen Rechtsanspruch auf Fortführung gibt es nicht. Jedoch handelte es sich hier nicht um vollumfängliche zusätzliche Investitionsmittel für die Kommunen. Vielmehr setzen sich die 80 Mio. Euro aus 20 Mio. Euro Ausgleichsstockmitteln (§ 17 FAG) und rd. 30 Mio. Euro zu Beginn des Jahres 2020 entfallenen Kommunalstraßenbaufinanzierungsmitteln zusammen. In der Summe waren somit lediglich 30 Mio. Euro tatsächlich zusätzlich.

Bei einer Abschaffung der Kommunalpauschale muss verhindert werden, dass sämtliche Mittel komplett aus dem kommunalen Anwendungsbereich herausfallen.

Daher sollte zum einen die bisher zur Refinanzierung der Pauschale herangezogenen 20 Mio. Euro aus dem Ausgleichsstock (§ 17 FAG) auch in diesem verbleiben. Danach sieht es zumindest nach den Berechnungen des MF bisher aus.

Zudem gab es im Rahmen der Koalitionsverhandlung den Konsens, dass der von uns kritisierte bestehende Vorwegabzug bei der Investitionspauschale in § 16 Abs. 2 FAG für die Bereiche kommunale Krankenhäuser, Sportstätten und Brandschutz gestrichen wird. Im KV-E ist dies nicht festgehalten worden und auch die Berechnungen des MF berücksichtigen dies bisher nicht.

Ergänzend muss im Landeshaushalt 2022 eine erhebliche Summe für den Bereich des kommunalen Straßenbaus, mindestens in Höhe der bis 2019 enthaltenen knapp 30 Mio. Euro bereitgestellt werden.

- **Horizontales FAG/Binnenverteilung**

Die angekündigte gutachterliche Überprüfung scheint aus Sicht der Landesgeschäftsstelle aufgrund der mehrfach in den Gremien des Verbandes besprochenen Anforderungen der Rechtsprechung zur Überprüfungspflicht des Landesgesetzgebers hinsichtlich einmal getroffener Entscheidungen (LVG-Urteil 23/10 vom 09.10.2012) angebracht zu sein. Darin ist in keiner Weise eine Vorfestlegung in Richtung einer bestimmten Veränderung der Binnenverteilung seitens des Verbandes zu sehen.

Für den Verband dürfte es wichtig sein, in den Gutachterprozess eng eingebunden zu werden. Daher sollte an das MF der Vorschlag herangetragen werden, diesen im Rahmen der fortzuführenden AG Weiterentwicklung FAG im MF LSA fortlaufend zu begleiten.

Trotz der Beibehaltung der Verteilungsregelungen in den Jahren 2022 und 2023 wird es aufkommensmäßige, kommunalindividuelle Verschiebungen geben. Das liegt zum einen an veränderten Steuerkraftmess- und Bedarfsmesszahlen, zum anderen an Verschiebungen zwischen den einzelnen Zuweisungsarten (Auftragskostenpauschale, Besondere Ergänzungszuweisungen und Schlüsselzuweisungen) innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen u.a. aufgrund der Neuberechnung der Auftragskostenpauschale.

3. Weitere Vorgaben des Koalitionsvertrages

- **Ausgleich coronabedingter Steuerverluste**

Die coronabedingten voraussichtlichen Steuermindereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2021 sollen pauschal ausgeglichen werden. Hier ist ein Betrag von 66 Mio. Euro in Aussicht gestellt worden. Bei der Verteilung sollen Verluste der Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer berücksichtigt werden. Die Umsetzung soll bereits durch eine Änderung des bestehenden Gewerbesteuerausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushalt 2021 erfolgen.

- **Verschiebung Ausgleichspflicht Finanzhaushalt**

Die Pflicht zum Ausgleich des Finanzhaushaltes nach § 98 Abs. 3 KVG LSA wird von 2023 auf 2026 verschoben. Dies erfolgt mit der Begründung, dass dann die Wirkung des bis dahin neu justierten Finanzausgleichs auf kommunaler Ebene ausreichend berücksichtigt werden kann.

- **„Landesprogramm Schulinfrastruktur“**

Der geplante Aufbau eines Schulinfrastrukturkatasters zur Bestandsanalyse der schulischen Infrastruktur ist mit der Ankündigung eines „Landesprogrammes Schulinfrastruktur“ verbunden, welches Schulneubauten, Schulsanierungen und die Modernisierung der Schul-IT ermöglichen soll. Dies entspricht einer jahrelangen Forderung des SGSA, welche jedoch in den letzten beiden EU-Förderperioden durch das Sanierungs-Programm STARK III etwas in den Hintergrund getreten ist. Hier gilt es erneut auf den Finanzierungsvorbehalt im KV-E hinzuweisen, zumal auch keine konkrete Summe genannt wird.

- **Investitionsstau**

Um dem Investitionsstau zu begegnen, will man gegenüber der Bundesregierung eine Verstärkung der kommunalen Investitionsprogramme einfordern. Welche dies konkret sind, geht aus dem KV-E nicht hervor.

- **Sicherstellung der Löschwasserversorgung**

Es wird ein Förderprogramm zur Sicherstellung der Löschwasserversorgung angekündigt. Dies geht auf das EU-Krisenbewältigungsprogramm „Next-Generation EU“ zurück. Entsprechende Beschlüsse wurden bereits im Begleitausschuss gefasst, so dass dieses Programm nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehen dürfte.

- **Kinderförderungsgesetz**

Beim KiFöG werden die in der vergangenen Legislaturperiode umgesetzten Maßnahmen zur Entlastung der Familien bei den Beiträgen fortgeführt. Dies betrifft die Regelung, dass man nur für das älteste Kind bezahlt und dabei seit Beginn des Jahres 2020 Geschwisterkinder im Hort mitberücksichtigt werden.

- **Städtebau**

Beim Städtebau und der Wohnraumförderung will die Landesregierung die Kommunen weiterhin unterstützen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der notwendigen Klimaanpassungsmaßnahmen. Dazu wird eine 1:1-Kofinanzierung in Aussicht gestellt. Wobei sich die Koalitionspartner einig sind, dass es die alleinige Zuständigkeit der Kommunen ist, wie sie ihren notwendigen Eigenanteil aufbringen.

Hinsichtlich der Sonderproblematik von Zinsforderungen für nicht rechtzeitig verwendete Fördermittel im Bereich der Städtebauförderung spricht der KV-E von der Notwendigkeit einer Flexibilisierung, insbesondere vor dem Hintergrund längerer Planungsphasen und dem angespannten Bausektor.

Hinsichtlich der Höhe der Verzinsung dürfte nach Auffassung des SGSA von der Entscheidung des BVerfG vom 18.08.2021 zur verfassungswidrigen Höhe der Verzinsung nach §§ 233a i. V. m. 238 AO eine Signalwirkung für § 49a VwVfG ausgehen.

- **Kultur**

Im Abschnitt „Musik, Theater und Kunst“ kündigte der KV-E an, die Theater- und Orchesterverträge mehrjährig fortzuführen. Zudem wird eine tarifgerechte Bezahlung und die Abschaffung der Haustarife an allen Häusern und in allen Orchestern angestrebt.

Im Bereich der Musikschulen kündigt das Land ein starkes Engagement an, um die finanziellen Lasten gemeinsam mit den Trägern und Nutzern zu tragen.

- **Landeshaushalt**

Neben dem Bekenntnis zur Einhaltung der Schuldenbremse soll der Pensionsfonds des Landes weitergeführt, ein Sondervermögen zur Überbrückung notfallbedingter Sonderausgaben zur Abwendung der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 1,5 Mrd. Euro eingerichtet und die in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesene Deckungslücke von ca. 1,5 Mrd. Euro durch strukturelle Einsparungen bereits beim regulären Haushalt 2022 geschlossen werden.

Hier muss einerseits versucht werden, coronabedingte Investitionen der Kommune beim Sondervermögen zu berücksichtigen. Andererseits ist aufgrund der weiteren Vorgaben zur Haushaltspolitik und zur beidseitigen Konsolidierungspartnerschaft zwischen Land und Kommunen zu befürchten, dass die Kommunen, abgesehen von den Vorgaben zum FAG, bereits bei der Haushaltsaufstellung Kürzungen in anderen Bereichen befürchten müssen. Die zuvor beschriebene Kürzung der Kommunalpauschale steht hierfür exemplarisch.

4. Fazit

Über vielen Ankündigungen im Koalitionsvertrag hängt das Damoklesschwert des Finanzierungsvorbehalts. Dies dürfte weniger für die 1,735 Mrd. Euro beim FAG und eventuell auch nicht für die 66 Mio. Euro zum Ausgleich der coronabedingten Steuermindereinnahmen der Kommunen im Jahr 2021 gelten.

Bei den für die Koalitionsverhandlungen zugrunde gelegten Berechnungen zum FAG ist man einigen, von uns z. T. seit Jahren vorgetragenen Forderungen bei der Bedarfsermittlung nachgekommen. Jedoch fallen die 1,735 Mrd. Euro deutlich hinter der von uns zuletzt in der Presse (u. a. Volkstimme vom 21.06.2021) geforderten Aufstockung der FAG-Masse auf 1,9 Mrd. Euro zurück. Dass diese Summe fundiert ist, verdeutlicht allein das Ausmaß der beabsichtigten Anrechnung der Bundesentlastung. Ohne diese würde die FAG-Masse annähernd 1,9 Mrd. Euro betragen.

Andererseits wurde in der Präsidiumssitzung am 08.03.2021 auch in Richtung eines Kompromisses in Form der Fortschreibung des Festbetrags-FAG unter Berücksichtigung von Preis- und Tarifsteigerungen beraten, wobei die Summe von 1,75 Mrd. Euro genannt wurde.

Die 1,735 Mrd. Euro können auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur Frage der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bei der Ermittlung der FAG-Masse nach Art. 88 LVerf (Urteil 57/10 vom 09.10.2012) grundsätzlich als Kompromiss angesehen werden. Jedoch wird diese Kompromissbereitschaft durch den drohenden Wegfall der Kommunalpauschale und die Anrechnung der Bundesentlastung arg strapaziert.