

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Ministerium der Finanzen
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Staatssekretär Dr. Klaus Klang
Editharing 40
39108 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
27_10601-56/4/68915/2021

Unser Zeichen
20-30-20 jl/ck

Datum
19.11.2021

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt (FAG LSA)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Klang,

wir danken Ihnen, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Den konkreten Ausführungen wird zunächst eine Zusammenfassung der Bewertung vorangestellt.

Zusammenfassung:

1. Das Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf ist aufgrund der kurzen Fristsetzung, des enormen Umfangs der Bedarfsermittlung und der eingeschränkten Überprüfbarkeit der zur Verfügung gestellten Daten zu kritisieren.
2. Die Finanzsituation der Kommunen wird zum Teil einseitig dargestellt. Sollte die Landesregierung damit im eigenen fiskalischen Interesse, Kürzungen der kommunalen Finanzausstattung vorbereiten wollen, wird dies energisch zurückgewiesen.
3. Die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse auf 1,735 Mrd. Euro wird als Schritt in die richtige Richtung angesehen. Die Finanzausgleichsmasse von 1,735 Mrd. Euro wird jedoch als nicht ausreichend zur Erfüllung der von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben angesehen.
4. Die Wiedereinführung der vom Landesgesetzgeber in der letzten Legislaturperiode abgeschafften systemischen Fehler wird abgelehnt. Dies betrifft vor allem die Anrechnung der Bundesentlastung, die eine massive Deckelung der FAG-Masse zur Folge hat.
5. Die Bundesentlastung kann ihr gemeinsam zwischen Bund und Ländern vereinbartes Ziel der Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen nur erreichen, wenn sie aus der Bedarfsermittlung herausgerechnet wird.

6. Die Heranziehung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Steuerschätzung erlaubt bei geeignetem Prognosefaktor, dass auf kommunaler Ebene initiierte Steuermehreinnahmen zumindest für eine gewisse Zeit bei den Kommunen belassen werden.
7. Die Anpassung der Prognosefaktoren wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch ist die Bedarfsermittlung aufgrund der unbestrittenen Inflationsdynamik seit Mitte des Jahres unter Verwendung der Preisindizes der Herbstprojektion der Bundesregierung anzupassen. Die bei den Personalausgaben vom Land anerkannte Fortschreibung anhand der tatsächlichen Entwicklung der letzten Jahre muss konsequenter umgesetzt werden.
8. Die Überführung der „Besonderen Zuweisungen“ nach § 5 in die Auftragskostenpauschale muss gewährleisten, dass die hier in 2018-2020 geflossenen Zahlungen bei der jetzigen Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt werden.
9. Die Abschaffung der Befreiungsmöglichkeit zur Zahlung der Finanzkraftumlage in § 12 Abs. 5 wird ausdrücklich abgelehnt.
10. Die Abschaffung des Vorwegabzugs bei der Investitionspauschale entspricht unserer langjährigen Forderung. Zudem bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtung der Investitionspauschale im Zusammenspiel mit der fortzuführenden Kommunalpauschale.
11. Die Notwendigkeit der im Koalitionsvertrag angekündigten Verschiebung der Ausgleichspflicht des Finanzhaushaltes nach § 98 Abs. 3 KVG LSA von 2023 auf 2026 resultiert ausdrücklich auch aus der unzureichenden Finanzausstattung durch das FAG.

Anhörungsverfahren

Bevor wir zur konkreten Bedarfsermittlung Stellung nehmen, möchten wir unser Unverständnis über die Art und Weise der Anhörung ausdrücken. Auch wenn die Landtagswahl und die Koalitionsverhandlungen durchaus Gründe für eine gewisse Verzögerung darstellen, ist es völlig inakzeptabel, dass für die Beurteilung der umfangreichen Bedarfsermittlung eine Frist von gerade einmal 3 Wochen zur Verfügung steht und dann in ungewöhnlicher Weise zudem nur schwerlich nachprüfbare Daten zur Verfügung gestellt werden.

Wir möchten in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass in der Vergangenheit wesentlich früher die notwendigen Unterlagen mit formelunteretzten Excel-Tabellen der kommunalen Seite in auswertbarem Format zur Verfügung gestellt wurden. Von jener transparenten und vertrauensvollen Vorgehensweise weicht man nun deutlich ab.

Die Finanzlage der Kommune

Im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung wird der Versuch unternommen, die Finanzlage der Kommunen jener des Landes gegenüberzustellen. Diese Gegenüberstellung wirft eine Vielzahl von Fragen auf, deren gesamte Darstellung den Umfang dieser Stellungnahme sprengen würde. Exemplarisch sollen die nachfolgenden Beispiele die in Teilen einseitige Darstellung der Finanzsituation der Kommunen verdeutlichen.

Die dargestellten Auswirkungen der Corona-Pandemie vermitteln teilweise den Eindruck, dass bei den Kommunen die schwerwiegendsten Effekte bereits ausgestanden sind. Dieser Eindruck ist aufgrund der Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft und den Ergebnissen unse-

rer diesjährigen Umfrage zu den coronabedingten Haushaltsauswirkungen absolut nicht zutreffend. Große Steuereinbrüche und mithin auch Gewerbesteuerrückzahlungen sowie Minderungen der Gewerbesteuervorausauszahlungen werden aller Voraussicht nach in den Jahren 2022/2023 (nach Abschluss des Wirtschaftsjahres 2021) zum Tragen kommen. Derzeitige Lieferengpässe führen nur in begrenzten Branchen zum umgekehrten Effekt. Darüber hinaus sind mit Ablauf der Sonderregelung zur Insolvenzanmeldung diese Effekte auch erst in den Jahren 2022 ff. spürbar.

Es erfolgt eine einseitige Darstellung der Vorteile des Festbetrags-FAG 2017-2021 für die Kommunen. Die hier angesprochene Planungssicherheit trifft nicht nur für die Kommunen zu, sondern auch für das Land. Durch die zeitgleich zum Festbetrags-FAG deutlich gestiegenen Ausgaben der Kommunen, z. B. beim Personal oder bei der Hilfe zur Erziehung und dem zweimaligen Rückgang der SGB II SoBEZ (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund) um 80 Mio. Euro, die nicht im FAG 2017-2021 „eingepreist“ waren, dürften die Vorteile des Landes bei der mittelfristigen Planungssicherheit sogar überwiegen.

Der erfolgte Hinweis der Landesregierung, dass „in vielen anderen Bundesländern, bei denen sich die Finanzausgleichsmasse - wie in Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2009 - durch einen prozentualen Anteil an den Einnahmen des Landes bestimmt“ und daher „die Kommunen von dem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes [im Jahr 2020] nicht betroffen“ seien, ist einseitig und unseriös. Einseitig deshalb, weil das hier unterstellte Verbundquotensystem nur auf die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die Einnahmen des Landes im Jahr 2020 Bezug nimmt. Wenn schon zu Vergleichszwecken das Verbundquotensystem bemüht wird, dann unter Betrachtung der Gesamtperiode des Festbetrags-FAG 2017-2021. Dann wäre nämlich die FAG-Masse in den Jahren 2018, 2019 sowie 2021 teilweise deutlich höher und nur 2020 geringfügig geringer gewesen als im Jahr 2017. Somit ist festzuhalten, dass die konstante FAG-Masse 2017-2021 im Vergleich zum Verbundquotensystem in Zeiten steigender Steuereinnahmen auch beim Land zu überdurchschnittlichen Einnahmen geführt hat.

Im Übrigen verbietet sich der Vergleich zum Verbundquotensystem schon aufgrund der Anforderungen der Rechtsprechung an einen aufgabenbezogenen Finanzausgleich, die sich in den selbst zitierten Urteilen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (LVG 57/10) und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (u. a. VGH N12/19) widerspiegeln.

Ein weiteres Beispiel für den einseitigen Vergleich der Finanzlage der Kommunen mit jener des Landes ist die dargestellte Entwicklung des Finanzvermögens der Kommunen. Abgesehen von der eingeschränkten Aussagekraft, über die wir in der Vergangenheit auch berichtet hatten (siehe u. a. KNSA-Beitrag Nr. 362/2019), ist nicht verständlich, warum das Finanzvermögen beim Land völlig außer Betracht gelassen wird. Laut Finanzvermögensstatistik belaufen sich die Anteilsrechte des Landes 2019 auf 3,367 Mrd. Euro und das Volumen der „Bargeld und Einlagen“ auf 2,113 Mrd. Euro.

Bei der vergleichenden Entwicklung der Verschuldung von Land und Kommunen werden unterschiedliche Bezugszeiträume herangezogen. Während bei den Kommunen die Entwicklung der Verschuldung seit 2015 betrachtet wird, folgt hinsichtlich der Entwicklung beim Land lediglich der Hinweis auf den starken Anstieg der Verschuldung des Landes im Jahr 2019 (vor Corona) und coronabedingt erwartbar im Jahr 2020 (vgl. S. 25).

Ermittlung der Finanzausgleichsmasse (§ 2)

Die vorgesehene Erhöhung auf rd. 1,735 Mrd. Euro beruht auf einer Neuberechnung im Rahmen des grundsätzlich aufgabenbezogenen Bedarfsermittlungsverfahrens unter Rückgriff auf die fortgeschriebene amtliche Statistik der Jahre 2018, 2019 und 2020. Auf den ersten Blick ist die Steigerung der FAG-Masse um 107 Mio. Euro gegenüber 2021 (+ um rund 6,6 %) grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch entspricht das rückblickend betrachtet von 2017 bis 2022 einer jährlichen Steigerung von nur rd. 1,3 % und bedeutet somit nicht mal den Inflationsausgleich gemäß Anlage 8.

Die in den Jahren 2020 und 2021 ausgereichte Kommunalpauschale ist, auch wenn sie im HG 2020/2021 und nicht im FAG geregelt ist, in einem engen Zusammenhang zur Investitionspauschale zu sehen. Unter Berücksichtigung des nicht auszuschließenden Wegfalls der Kommunalpauschale (-80 Mio. Euro) und des nunmehr gestrichenen Vorwegabzugs bei der Investitionspauschale (+25 Mio. Euro) verbleibt eine Steigerung von insgesamt 52 Mio. Euro, das entspricht 4,33 % bzw. jährlich 0,85 %.

Die Erhöhung der FAG-Masse wirkt sich auf die einzelnen FAG-Teilmassen sehr unterschiedlich aus. So steigen die Zuweisungen im übertragenen Wirkungskreis um rd. 65 Mio. Euro bzw. 16,8 % (3,2 % jährlich seit 2017). Im eigenen Wirkungskreis steigen die Zuweisungen um 42 Mio. Euro bzw. 4 % (0,79 % jährlich seit 2017).

Der erhöhte Anteil für den übertragenen Wirkungskreis ist auf die im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des FAG abgestimmte Neuberechnung zurückzuführen. Intention der Neuberechnung war die Erkenntnis, dass der übertragene Wirkungskreis nicht auskömmlich durch das FAG finanziert wird. Die jetzige Erhöhung der FAG-Masse ist somit zu einem hohen Anteil auf die gestiegenen Ausgaben für Aufgaben des pflichtig übertragenen Wirkungskreises zurückzuführen, die das Land gemäß der Konnexitätsregelung ohne Verweis auf die eigene Leistungsfähigkeit zu finanzieren hat. Die hier in den vergangenen Jahren aufgelaufene Finanzierungslücke wurde durch die Kommunen getragen, die entsprechenden Entlastungseffekte hat das Land vereinnahmt.

Wesentlicher Kritikpunkt an der Bedarfsermittlung ist der Versuch, die vom Landesgesetzgeber in der letzten Wahlperiode bewusst abgeschafften „systemischen Fehler“ zum Teil wieder einzuführen. Dies betrifft aktuell die bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung und die Rückkehr zur Steuerschätzung anstelle der Steuer-Isteinnahmen. Zudem kann der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass darauf verzichtet wurde, bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse einen strengen Maßstab aufzulegen, als Versuch einer perspektivischen Wiedereinführung des vom Landesgesetzgeber abgeschafften systemischen Fehlers in Form des Benchmark-Ansatzes angesehen werden.

Anrechnungen der Bundesentlastung

Die Anrechnungen der Bundesentlastung vollzieht sich im Gesetzentwurf auf zwei Wegen; der seit 2018 ausgereichten Bundesentlastung von 5 Mrd. Euro (a) und der seit 2020 vorgenommenen Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (b).

Zu a) Kommunalentlastung 2018

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode verfolgte das Ziel, die Kommunen ab 2018 im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich zu entlasten. Ursprünglich war

beabsichtigt, diese Entlastung bei der Eingliederungshilfe durch die Verabschiedung des Bundessteilhabegesetzes wirksam werden zu lassen. Die Koppelung der Entlastung von 5 Mrd. Euro ab 2018 an die Eingliederungshilfe wurde aber frühzeitig fallengelassen.¹ Der Bund hatte nämlich erkannt, dass dies seinem Ziel der Entlastung der Kommunen zuwiderlaufen würde, weil in einigen Ländern, wie in Sachsen-Anhalt, die Eingliederungshilfe vom Land wahrgenommen wird. Der Bund und die Länder haben sich bei einem Gespräch der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs am 16.06.2016 daher auf folgenden Weg für die im Koalitionsvertrag (Bund) zugesagte jährliche Entlastung der Kommunen ab 2018 i. H. v. 5 Mrd. Euro verständigt:

1. Eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) i. H. v. 1,6 Mrd. Euro,
2. einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer i. H. v. 2,4 Mrd. Euro und
3. einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder i. H. v. 1 Mrd. Euro, wobei dieser an die Kommunen weiterzuleiten ist.

Eine bedarfsmindernde Anrechnung des erhöhten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der erhöhten Bundesbeteiligung bei den KdU erfolgte beim Festbetrags-FAG 2017-2021 nicht, da deren Anrechnung zu Recht als „systemischer Fehler“ angesehen wurde. Zeitgleich blieb die vom Bund geforderte Weiterreichung des erhöhten Umsatzsteueranteils des Landes an die Kommunen seit 2018 aus, womit den Kommunen gegen den ausdrücklichen Willen des Bundes im Übrigen in der Summe ca. 132 Mio. Euro vorenthalten wurden.

Die nun beabsichtigte Bedarfsminderung durch den erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer durch Heranziehung der Steuerschätzung beläuft sich bei den kreisangehörigen Gemeinden und bei den kreisfreien Städten ab 2022 auf insgesamt 47,5 Mio. Euro.

Die erhöhte Bundesbeteiligung bei den KdU kommt bei den für die Bedarfsermittlung herangezogenen direkt zuordenbaren Einnahmen zum Tragen. Diese belaufen sich unter Beachtung der asylbedingt bundesgesetzlich vorgenommenen Umschichtungen zwischen den KdU und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in den Jahren 2018-2020 bei den kreisfreien Städten auf durchschnittlich 7,5 Mio. Euro und bei den Landkreisen auf durchschnittlich 13 Mio. Euro.

Sowohl die seit 2018 vorenthaltene Weiterleitung der anteiligen Umsatzsteuer-Milliarde der Länder, als auch die nun beabsichtigte bedarfsmindernde Anrechnung der erhöhten Bundesbeteiligung bei den KdU und dem erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer entspricht ausdrücklich nicht dem Willen des Bundesgesetzgebers. So sollten die Kommunen die durch eine dauerhafte Entlastung gewonnenen finanziellen Spielräume u. a. zur Bewältigung wesentlicher Zukunftsaufgaben nutzen.

Die bedarfsmindernde Anrechnung beläuft sich stattdessen unter a) auf rd. 68 Mio. Euro.

Zu b) Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder

Kritisch sehen wir zudem die Anrechnung der durch das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020 erhöhten Bundesbeteiligung an den

¹ Siehe hierzu u. a. Boettcher, Freier, Geißler „Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft - ein „pragmatischer“ Transfer“ in; Wirtschaftsdienst 2021/7, S. 554

KdU. Auch diese sollen die Kommunen dauerhaft im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II entlasten.

Diese Entlastung beträgt für die kreisfreien Städte und Landkreise rund 100 Mio. Euro jährlich und wird durch die Heranziehung der Statistik 2020 zur Bedarfsermittlung beim FAG 2022/2023 bereits bedarfsmindernd berücksichtigt.

Die gesamte systemwidrige Anrechnung der Bundesentlastung aus a) und b) beläuft sich somit auf ca. 103 Mio. Euro. Zudem reicht das Land seinen erhöhten Umsatzsteueranteil aus a) i.H.v. 26,2 Mio. Euro nicht weiter.

Die Anrechnung der Bundesentlastung dürfte zudem mit dem FAG 2024 deutlich ansteigen, da dann durch Rückgriff auf die Jahre 2020-2023 die fast vollständige Jahreswirkung der ab dem Jahr 2020 erhöhten Bundesbeteiligung bei den KdU bedarfsmindernd berücksichtigt werden würde.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass trotz der Bundesentlastung kein Spielraum für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung stand. Denn anderweitige Belastungen schränkten den Spielraum für vermeintlich neue Aufgabenerweiterung ein. Exemplarisch verweisen wir auf die deutlich gestiegenen Ausgaben für die Hilfe zur Erziehung, die im spürbaren Anstieg der Zuweisungen für § 9 FAG sichtbar werden. Zudem mussten die Kommunen den Rückgang der SGB II-SoBEZ (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund) bewältigen. Allein letztere reduzierten sich von 122 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 42 Mio. Euro im Jahr 2020 um 80 Mio. Euro, ohne dass hierfür ein Ausgleich im FAG erfolgte.

Der mit dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen seit 2020 wirksame weitere erhöhte Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft mit einem Volumen von ca. 100 Mio. Euro in Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2020, also innerhalb des Berechnungszeitraumes der FAG-Masse, allein schon deshalb kaum zu erhöhten kommunalen Ausgaben führen können, weil das Gesetz erst im Oktober 2020 beschlossen wurde.

Berücksichtigung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Ergebnisse der Steuerschätzung

Wir lehnen die Heranziehung der Steuerschätzung ab. Der bisherige zeitliche Puffer durch die Heranziehung der Ist-Steuereinnahmen der Vergangenheit hat für die Gesamtheit der Gemeinden den Vorteil, dass die durch die Kommunen initiierten Steuermehreinnahmen u. a. im Rahmen der Haushaltskonsolidierung für eine gewisse Zeit bei den Kommunen belassen werden. Dies soll nun aus rein fiskalischem Interesse des Landes aufgegeben werden. Im Übrigen erfolgt durch den Rückgriff auf die Steuerschätzung eine Ungleichbehandlung der Steuereinnahmen gegenüber den übrigen Einnahmen und erweckt somit den auf S. 36 erwähnten Eindruck der „Rosinenpickerei“.

Bei einer Rückkehr zu den Steuer-Isteinnahmen muss ein geeigneter Prognosefaktor gefunden werden, der dem oben beschriebenen Anreizziel Rechnung trägt. Rein mathematische Anpassungen, die dazu führen, dass die hochgerechneten Ist-Steuereinnahmen höher sind als die Steuerschätzung sind daher abzulehnen.

Kostenrechnende Einrichtungen

Dass die Defizite der kostenrechnenden Einrichtungen (Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung) in die Bedarfsermittlung mit einfließen, wird begrüßt. Seit 2010

haben die Kommunen diese Forderung aufgestellt und dabei stets auf die Gesetzeslage im KAG verwiesen, die eine Vollkostendeckung von vornherein unmöglich macht. Nicht unerwähnt bleiben darf deshalb, dass im Zeitraum 2010 bis einschließlich 2019 der nicht gedeckte Bedarf in diesen Bereichen i. H. v. von rund 124 Mio. Euro nicht im FAG berücksichtigt wurde.

Anpassung der Prognosefaktoren

a) Einwohnerentwicklung

Die Abschaffung des Prognosefaktors der Einwohnerentwicklung wird begrüßt. Damit entfällt auch die aufwendige Überprüfung des Remanenzkostenansatzes, der bisher in Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts LVG 57/10 vom Oktober 2012 die ursprünglich vom Land vorgenommene proportionale Bedarfsreduzierung zum Einwohnerrückgang verhindert hat.

b) Preisindex

Die in der Anlage 8 dargestellte Fortschreibung des Preisniveaus auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung dürfte anhand der aktuellen Preisentwicklung ab Mitte des Jahres nicht mehr haltbar zu sein. Laut der aktuellen Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsinstitute Deutschlands wird die Inflationsrate im Jahr 2021 bei 3 %, geschätzt für 2022 bei 2,5 % und 2023 bei 1,7 % liegen.

In der Corona-Krise haben sich die Unsicherheiten hinsichtlich der momentanen Preisentwicklung deutlich vergrößert. Daher sind bei der Bedarfsberechnung möglichst aktuelle Daten zu verwenden, mithin die Preisindizes aus der Herbstprojektion der Bundesregierung v. 27.10.2021. Anders als bei den FAGs 2010/2011, 2012/2013 und 2015/2016 sind die Unterschiede zwischen den Daten aus dem Frühjahr und Herbst beträchtlich und somit nachfolgende Aktualisierung geboten:

Fortschreibung der Preisparameter:	Jahr	bisher	aktuell
	2021	2,2%	2,9 %
	2022	1,5%	2,2 %
	2023	1,7%	1,7 %

Weil auch die aktuelle Herbstprognose eher konservativ sein dürfte und die momentane Oktoberinflationsrate in Sachsen-Anhalt von 5,4 % diejenige des Bundes (4,5 %) auch noch signifikant übersteigt, ist für eine annähernde Bestimmung des Finanzbedarfes eine Aktualisierung auf zumindest das Niveau der Herbstprojektion unumgänglich.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Absprache im Koalitionsvertrag für ein Festbetrags-FAG 2022/2023 die ansonsten in der Vergangenheit vorgenommene Fortschreibung des Bedarfs auf das zweite FAG-Jahr zu Lasten der Kommunen verhindert. Dies dürfte den Bedarf in 2023 um annäherungsweise 30 Mio. Euro reduzieren.

c) Personalausgaben

Zu begrüßen ist, dass die Personalauszahlungen anhand der durchschnittlichen Zahlungen der Jahre 2018 bis 2020 fortgeschrieben werden sollen. Damit erkennt das Land in diesem wichtigen Ausgabenbereich den tatsächlichen Ausgabenaufwuchs anstelle der Preisentwicklung als geeigneten Indikator an. Warum dann jedoch die in der Anlage 2 dargestellten einzelnen Jahrestanchen für die Jahre 2018 und 2019 zunächst anhand des Preisindex auf den Durchschnitt

der Jahre 2018 bis 2020 hochgerechnet werden, erschließt sich nicht. Vielmehr müssen ausschließlich die für das Jahr 2020 gemeldeten Personalausgaben anhand der durchschnittlichen Entwicklung der Jahre 2018 bis 2020 hochgerechnet werden.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Absprache ein Festbetrags-FAG im Koalitionsvertrag für 2022/2023 die ansonsten in der Vergangenheit vorgenommene Fortschreibung des Bedarfs auf das zweite FAG-Jahr verhindert. Dies dürfte den Bedarf im Jahr 2023 um annäherungsweise 30 Mio. Euro reduzieren.

Zusammenfassend wird die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse auf 1,735 Mrd. Euro als Schritt in die richtige Richtung angesehen. Die Finanzausgleichsmasse von 1,735 Mrd. Euro wird jedoch als nicht ausreichend zur Erfüllung der von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben angesehen.

Daher resultiert die Notwendigkeit der im Koalitionsvertrag angekündigten Verschiebung zur Ausgleichspflicht des Finanzhaushaltes nach § 98 Abs. 3 KVG LSA von 2023 auf 2026 ausdrücklich auch aus der unzureichenden Finanzausstattung durch das FAG.

Zu § 5

Die Zuweisungen für das Erste und Zweite Funktionalreformgesetz wurden bisher zusätzlich zum ermittelten Bedarf ausgereicht. Grundsätzlich kann die Überführung in die Auftragskostenpauschale nachvollzogen werden. Jedoch muss gewährleistet sein, dass die hier in den Jahren 2018, 2019 und 2020 geflossenen Einnahmen nicht als direkt zuordenbare Einnahmen bedarfsmindernd angerechnet werden; ansonsten erfolgt ein doppelter Abzug ab 2022. Laut Auskunft des Ministeriums für Finanzen vom 09.11.2021 werden die Einnahmen im Konto 6481 gebucht, die laut Gesetzesbegründung (S. 30) in die Bedarfsermittlung einfließen. Hier bedarf es somit einer Erhöhung der FAG-Masse i. H. der bisher ausgereichten Zuweisungen nach § 5.

Zu § 7

Die Festsetzung der Zuweisungen nach § 7 erfolgt i. d. R. später als die der anderen Zuweisungen im FAG. Zudem kommt es in der Binnenverteilung immer wieder zu deutlichen Schwankungen. Die Landeshauptstadt Magdeburg hat einen Vorschlag unterbreitet, die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch gemäß § 7 nach dem gleichen Schlüssel zu verteilen, der der Zuordnung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) sowie den entsprechenden SoBEZ und Landeszuweisungen zugrunde gelegt wird. Dieser vom Sozialministerium des LSA vorgelegte Verteilungsschlüssel soll den Landkreisen und kreisfreien Städten deutlich früher zur Verfügung stehen als die derzeitigen Bemessungsgrundlagen, zudem eine geringere Volatilität aufweisen und daher besser geeignet sein, eine kostenadäquate Finanzierung der Pflichtaufgaben nach dem SGB II zu gewährleisten. Wir bitten um eine objektive Überprüfung dieses Vorschlags.

Zu § 12 FAG

Die Abschaffung der Befreiungsmöglichkeit zur Zahlung der Finanzkraftumlage in § 12 Abs. 5 wird ausdrücklich abgelehnt. Abgesehen davon, dass diese wichtige Weichenstellung in keiner Weise im Vorfeld mit uns z. B. im Rahmen der AG Weiterentwicklung FAG besprochen

wurde, verkennt die Gesetzesbegründung augenscheinlich, dass es nicht die eine bestimmte Gruppe an FKU-Zahlern gibt.

Neben den abundanten Gemeinden gibt es auch teilabundante Gemeinden, deren zu zahlende Finanzkraftumlage im jeweiligen FAG-Jahr kleiner ist als die gesetzlich normierte Finanzkraftumlage.

Auch die Anzahl der FKU-Zahler in beiden Gruppen ist nicht konstant, sondern steigt seit Einführung der FKU tendenziell an. Vor allem seit 2019 ist der Anstieg beachtlich. Dies könnte aus dem Zusammenwirken einer festen Schlüsselzuweisungsmasse im Festbetrags-FAG 2017-2021 und der gleichzeitig steigenden Steuerkraft resultieren.

Anhand der Übersicht Ihres Hauses vom 09.11.2021 zu den FKU-Zahlungen 2017-2021 wird deutlich, dass es zudem Gemeinden gibt, die zwischen der Rolle als FKU-Zahler und als Schlüsselzuweisungsempfänger unregelmäßig wechseln.

Zutreffend ist, dass die Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit haben, die zu erwartenden Aufwendungen für die Umlage mittels Rückstellungsbildung genau dem Haushaltsjahr zuzuordnen, in welchem die hohen Steuereinnahmen anfallen. Zutreffend ist auch die Aussage, dass die Gemeinden gem. § 21 Abs. 2 KomHVO zur Sicherung der stetigen Zahlungsfähigkeit Liquiditätsreserven vorzuhalten haben. Unrichtig ist jedoch die Schlussfolgerung, dass deshalb für einen Befreiungstatbestand keine Notwendigkeit mehr besteht. Eine Vielzahl der Kommunen verfügt trotz der guten Haushaltssituation im Ergebnishaushalt nicht über eine gesicherte Liquidität. Die Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zur Aufstellung der kommunalen Haushalte (Drs. 7/7807 vom 09.06.2021) belegt, dass von 247 Kommunen lediglich 62 den Ausgleich des Finanzhaushaltes darstellen konnten. 44 Kommunen, die einen Ausgleich des Ergebnishaushaltes darstellen konnten, verfügten nicht über einen ausgeglichenen Finanzhaushalt.

Liquiditätsreserven in Form von Rücklagen nach § 22 KomHVO LSA können aus hohen Steuereinnahmen gleichwohl nur dann gebildet werden, wenn die Gemeinde im Haushaltsjahr der Rückstellungsbildung über einen ausreichenden Ergebnisüberschuss verfügt. Das ist häufig auch in abundanten Kommunen nicht der Fall, da die Bedarfsermittlung zum FAG an den Auszahlungen der allgemeinen Verwaltungstätigkeit anknüpft. Ein weiteres Problem, was in den abundanten Kommunen zu einer „Überabschöpfung“ der Einnahmen führen kann, ist die Kumulierung von Umlagen.

Da die haushaltsrechtlichen Mechanismen gerade nicht umfassend sicherstellen können, ausreichend Vorsorge für die Umlagezahlungen zu treffen, sehen wir auch weiterhin die Notwendigkeit, den Befreiungstatbestand des § 12 Abs. 5, der ohnehin sehr eng gefasst ist, für die Zukunft beizubehalten.

Zu § 16

Die Abschaffung des Vorwegabzugs entspricht einer jahrelangen Forderung unsererseits und wird ausdrücklich begrüßt.

Auch wenn die in den Jahren 2020 und 2021 ausgereichte Kommunalpauschale nicht direkt im FAG geregelt wird, ist sie doch in einem engen Zusammenhang zur Investitionspauschale zu sehen.

Angesichts der Entwicklung in der Baubranche, die sich u. a. durch Lieferengpässe, Baupreissteigerungen und eine generelle starke Auslastung auszeichnet, und der Tatsache, dass absehbar auch durch die EU ab 2022 zusätzliche investive Mittel zur Verfügung gestellt werden, ist eine Fortführung der Kommunalpauschale in den Jahren 2022 und 2023 dringend angezeigt.

Abschließend möchten wir auf weitere wesentliche Aspekte eingehen, die sich u. a. aus den Stellungnahmen unserer Mitglieder ergeben. Diese sind eher grundsätzlicher Natur, entsprechen aber auch zum Teil langjährigen Forderungen des SGSA und müssen perspektivisch mitbedacht werden. Dies kann u. a. durch das angekündigte Gutachten erfolgen.

Die bisherige Systematik der Bedarfsermittlung ist dahingehend anreizfeindlich, da sie durch den Rückgriff auf die amtliche Statistik auf das Haushaltsgebaren der Kommunen zurückgreift. Die Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung erfolgt hierbei auf Basis der maximal zu erzielenden Einnahmen bzw. Erträgen. Seit Jahren ist bei vielen Kommunen festzustellen, dass die zwingend notwendige Instandhaltung an der kommunalen Infrastruktur nicht ausgeführt werden kann. Die Zuschussbetrachtung der Bedarfsermittlung spiegelt somit nicht den eigentlichen Bedarf ab. Verstärkt wird das Problem dadurch, dass die bisherige Systematik dazu führt, dass Überschüsse der laufenden Verwaltung, die für notwendige Investitionen oder auch notwendige Tilgung von Krediten benötigt werden, bedarfsmindernd abgeschöpft werden.

Mit Pressemitteilung Nr. 111/2019 vom 13.05.2019 nebst dazugehöriger Broschüre „Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ hat das Statistische Landesamt wiederholt auf die heterogene Verteilung des Gewerbesteueraufkommens hingewiesen. 2018 erhoben 11 % der Gemeinden 66 % der Gewerbesteuer, oder anders formuliert: 23 von 218 Gemeinden verbuchten 2/3 der gesamten Einnahmen. Durch die Anrechnung sämtlicher Gewerbesteuererinnahmen wird eine durchschnittliche Einnahmesituation unterstellt, die bei der Mehrzahl der Kommunen unrealistisch erscheint.

Hier bedarf es einer Lösung, die nach unserem Dafürhalten auch den vorgenannten Punkt in den Blick nehmen sollte. Denn die beschriebene anreizfeindliche Wirkung durch die Anrechnungen sämtlicher Konsolidierungsmaßnahmen beim FAG könnte u. a. durch die Schaffung eines kommunalen „Selbstverwaltungsfreibetrages“ dergestalt realisiert werden, dass nicht sämtliche (Gewerbe-) Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt werden würden.

Zudem bedarf es einer generellen Debatte zur Abbildung des Investitionsbedarfs der Kommune nachdem verlässliche Daten, u. a. zu den Netto-Abschreibungen vorliegen. Dabei gilt es auch, die voraussichtliche Entwicklung der Fördermittelpolitik von EU, Bund und Land in den Blick zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer