

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Finanzen
Herrn Ausschussvorsitzenden Gürth
Domplatz 6-9
39104 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
6201-8/463-4 Schreiben v. 17.12.2021

Unser Zeichen
20-30-20 jl/ck

Datum
11.01.2022

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt (FAG LSA) Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 8/463

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,

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

Zusammenfassung

1. Die von der Landesregierung dargestellte Finanzsituation der Kommunen erfolgt einseitig. Die Behauptung einer deutlich übererfüllten angemessenen Finanzausstattung im Rahmen des Festbetrags-FAG 2017-2021 ist nicht zutreffend.
2. 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. Ursächlich hierfür sind grundlegende Fehler in der Bedarfsermittlung.
3. Die angedachte bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung sowie der Rückgriff auf die Steuerschätzung anstelle der Ist-Steuererinnahmen beruhen auf dem Versuch der Landesregierung zur Umdeutung bzw. Einengung des Begriffs „systemischer Fehler“ auf den sogenannten Blick nach vorn. Damit werden politische Erwägungen der Vergangenheit komplett negiert.
4. Die Bundesentlastung kann das gemeinsam zwischen Bund und dem Land Sachsen-Anhalt vereinbarte Ziel der Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen nur erreichen, wenn sie aus der FAG-Bedarfsermittlung herausgerechnet wird. Daher wird die Wiedereinführung des in der letzten Legislaturperiode abgeschafften systemischen Fehlers der bedarfsmindernden Anrechnung der Bundesentlastung strikt abgelehnt.

5. Die Behauptung der durch die Bundesentlastung ausgelösten größeren finanziellen Spielräume wird bereits durch die beim Festbetrags-FAG 2017-2021 nicht berücksichtigte zweifache Kürzung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG/Bund (SGB II SoBEZ) sowie den vom Land selbst attestierten unterfinanzierten übertragenen Wirkungskreis widerlegt.
6. Bleibt es bei der Anrechnung der Bundesentlastung, ist die Sinnhaftigkeit des in Aussicht gestellten Gutachtens zum FAG 2024 ernsthaft zu hinterfragen. Die hohe Betroffenheit der Landkreise wirkt sich zeitversetzt über die Kreisumlage auf die kreisangehörigen Gemeinden aus. Mögliche Veränderungen der Binnenverteilung auf Grundlage eines Gutachtens dürften somit durch die vollständige Anrechnung überlagert werden. Das anstehende Gutachten muss daher neben dem horizontalen FAG vor allem auch das vertikale FAG mit in den Blick nehmen.
7. Die beizubehaltende Heranziehung der Ist-Steuereinnahmen anstelle des beabsichtigten Rückgriffs auf die Steuerschätzung erlaubt bei Auswahl eines geeigneten Prognosefaktors, dass auf kommunaler Ebene initiierte Steuermehreinnahmen zumindest für eine gewisse Zeit bei den Kommunen belassen werden. Damit soll den Kommunen, wie schon beim Festbetrags-FAG 2017-2021, ein größerer Spielraum bei der Wahrnehmung der Aufgaben ermöglicht werden.
8. Die grundsätzliche Bereitschaft der Landesregierung zur Anpassung der Prognosefaktoren wird begrüßt. Dies betrifft den Wegfall des Prognosefaktors Bevölkerungsentwicklung, die gesonderte Prognose der Personalausgaben und die Heranziehung der Preisindizes laut aktueller Herbstprojektion der Bundesregierung. Weitere Anpassungen sind dennoch bei der Prognose der Personalausgaben und der Nettotransfers notwendig.
9. Die vorgesehene Revisionsklausel für 2023 wird im Grundsatz begrüßt. Jedoch bedarf es einer Ergänzung um die in 2022 anstehende Überprüfung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.
10. Der Bedarfsermittlung zu den im Koalitionsvertrag vorgesehenen 1,735 Mrd. Euro lag hinsichtlich der nachvollziehbaren Überführung der „Besonderen Zuweisungen“ nach § 5 FAG in die Auftragskostenpauschale ein Rechenfehler zugrunde, dessen Bereinigung zur Erhöhung der FAG-Masse führen muss.
11. Die Abschaffung der Befreiungsmöglichkeit zur Zahlung der Finanzkraftumlage in § 12 Abs. 5 FAG wird nach wie vor ausdrücklich abgelehnt. Die zusätzlichen Erläuterungen der Landesregierung ändern an dieser Einschätzung nichts, da diese weiterhin die heterogene Zahlerstruktur und die unterschiedlichen Erfordernisse für eine Befreiung negieren.
12. Die Abschaffung des Vorwegabzugs bei der Investitionspauschale entspricht unserer langjährigen Forderung. Im Zusammenspiel mit der zu begrüßenden Entscheidung des Landtages zur anteiligen Fortführung der Kommunalpauschale i. H. v. 45 Mio. Euro im Jahr 2022 bedarf es auch nach 2022 perspektivisch einer ganzheitlichen Betrachtung des kommunalen Investitionsbedarfs.
13. Die Notwendigkeit der im Koalitionsvertrag angekündigten Verschiebung der Ausgleichspflicht des Finanzhaushaltes nach § 98 Abs. 3 KVG LSA von 2023 auf 2026 resultiert aus der unzureichenden Finanzausstattung durch das FAG.

Die Finanzlage der Kommune

Im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung wird im Abschnitt IV 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 daher die nachfolgenden Beispiele die 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. Die Ergebnisse unserer Umfrage zu den coronabedingten Haushaltsauswirkungen zeigen deutlich, dass auch für die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt trotz verbesserter Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie über das Jahr 2021 hinaus gravierend sind. Große Steuereinbrüche und mithin auch Gewerbesteuerrückzahlungen sowie Minderungen der Gewerbesteuervorauszahlungen werden aller Voraussicht nach in den Jahren 2022/2023 (nach Abschluss des Wirtschaftsjahres 2021) zum Tragen kommen. Die kommunalindividuelle Planbarkeit der weiteren fiskalischen Auswirkungen ist häufig pandemiebedingt kaum möglich. Diese Unsicherheit wirkt sich auch auf das investive Verhalten der Kommunen aus. Erst in der vergangenen Woche verwies der Bauindustrieverband Ost (BIVO) darauf, dass sich bei den Kommunen als einer der wichtigsten Auftraggeber der ostdeutschen Bauindustrie die Ausfälle bei der Gewerbesteuer infolge von Corona bemerkbar machen.

Es erfolgt eine zu 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 gem. § 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 vorgenommene Vergleich des Festbetrags-FAG mit dem damaligen, bis 2009 zur Anwendung gekommenen Verbundquotensystem zur Ermittlung der FAG-Masse ausschließlich für das Jahr 2020 ist interessengeleitet und verbietet sich schon aufgrund der Anforderungen der Rechtsprechung an einen aufgabenbezogenen Finanzausgleich, die sich aus der selbst zitierten Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt und (LVG 57/10) und Rheinland-Pfalz (u. a. VGH N12/19) ableiten.

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 (zu § 2 FAG)

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 dem Jahr 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 der Drs. 8/463.

Die Erhöhung der FAG-Masse wirkt sich auf die einzelnen FAG-Teilmassen sehr unterschiedlich aus. So steigen die Zuweisungen im übertragenen Wirkungskreis höher an als jene im eigenen Wirkungskreis.

Der erhöhte Anteil für den übertragenen Wirkungskreis ist auf die abgestimmte Neuberechnung der Auftragskostenpauschale zurückzuführen. Dies war notwendig geworden, da Konsens bestand, dass der übertragene Wirkungskreis nicht auskömmlich finanziert wurde. 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 einstimmig abgeschafften „systemischen Fehler“ zum Teil wieder einzuführen. Dies betrifft aktuell die bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung und die Rückkehr zur Steuerschätzung anstelle der Ist-Steuerereinnahmen.

Die Landesregierung verweist mehrfach im Gesetzentwurf, so u. a. zum Vorschlag geänderter Verteilungsparameter zu § 7 FAG, auf die Übereinkunft der Koalitionspartner, das geltende FAG zunächst fortzuschreiben und grundlegende Änderungen zunächst zu unterlassen. Diese Argumentation scheint angesichts der angedachten grundlegenden Änderung der bedarfsmindernden Anrechnung der Bundesentlastung widersprüchlich und willkürlich. Dies gilt auch für die Abschaffung des Befreiungstatbestandes im § 12 Abs. 5 FAG.

a) Systemischer Fehler der bedarfsmindernden Anrechnungen der Bundesentlastung

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

Sie ist gekennzeichnet durch den Versuch zur Umdeutung bzw. Einengung des Begriffs „systemischer Fehler“ aus dem Koalitionsvertrag 2016 auf den sogenannten „Blick nach vorn“. Dies entspricht jedoch nicht der damaligen Realität.

Zu I. - Kommunalentlastung 2018

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode verfolgte das Ziel, die Kommunen ab dem Jahr 2018 im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich zu entlasten. Bund und Länder haben sich bei einem Gespräch der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs am 16.06.2016 auf folgenden Weg verständigt, der letztendlich durch das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 umgesetzt wurde:

- Eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) i. H. v. 1,6 Mrd. Euro,
- einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer i. H. v. 2,4 Mrd. Euro und

- einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder i. H. v. 1 Mrd. Euro, wobei dieser an die Kommunen weiterzuleiten ist.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass das ursprüngliche Ziel, die Bundesentlastung bei der Eingliederungshilfe wirksam werden zu lassen, frühzeitig fallengelassen wurde.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 Verweis auf die Eingliederungshilfe war und ist daher unstatthaft.

Die nun von der Landesregierung beabsichtigte Bedarfsminderung durch die erhöhte Bundesbeteiligung bei den KdU beläuft sich unter Zugrundelegung des Durchschnitts der Jahre 2018-2020 lt. Daten der Landesregierung (siehe Tabelle S. 10 Drs. 8/463) bei den kreisfreien Städten und Landkreisen auf rd. 16,6 Mio. Euro.

Die beabsichtigte Bedarfsminderung durch den erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer durch Heranziehung der Steuerschätzung beläuft sich bei den betroffenen kreisangehörigen Gemeinden und bei den kreisfreien Städten ab dem Jahr 2022 auf insgesamt 47 Mio. Euro und ergibt sich aus der Heranziehung der Steuerschätzung (siehe Tabelle S. 11 Drs. 8/463).

Die vorgesehene bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung von rd. 63,6 Mio. Euro widerspricht zum einen dem Willen des Bundes, der die Länder aufgefordert hatte, dass die Entlastung von insgesamt 5 Mrd. Euro vollständig bei den Kommunen ankommt.² Nach den aktuellen Plänen würden 0 Euro bei den Kommunen in Sachsen-Anhalt verbleiben.

Zudem wird die deutliche, da einstimmige, Entscheidung des Landesgesetzgebers im Rahmen des 3. und 4. Gesetzes zur Änderung des FAG negiert, die politisch und nicht rein mathematisch orientiert den Kommunen einen dauerhaften finanziellen Spielraum zur Bewältigung wesentlicher Zukunftsaufgaben durch die Nichtanrechnungen der Bundesentlastung zugestand.

Der Landesgesetzgeber hat 2016 erkannt, dass die beim FAG 2015 erstmals erfolgte bedarfsmindernde Anrechnung der durch den Bund im Vorfeld der vollständigen Bundesentlastungen ab 2018 initiierten sogenannte Vorab-Milliarde einen systemischen Fehler darstellt, der der Intention der Kommunalentlastung zuwiderlief.

Es sind keine Gründe seitens der Landesregierung genannt worden, die verdeutlichen, dass es sich bei dieser bewussten Entscheidung des Landesgesetzgebers um eine fachliche Fehleinschätzung gehandelt haben soll.

Zu II. - 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 KdU. Auch diese sollen die Kommunen dauerhaft im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II entlasten.³ Diese Entlastung beträgt für die kreisfreien

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

² Siehe BT-Drucksache 18/10397, Seite 9

³ Siehe BT-Drucksache 19/20598, Seite 15

Städte und Landkreise seit 2020 rund 100 Mio. Euro jährlich und wird durch die Heranziehung der Statistik der Jahre 2018 - 2020 zur Bedarfsermittlung beim FAG 2022/2023 anteilig zu 1/3 bzw. rd. 33 Mio. Euro bedarfsmindernd berücksichtigt.

Wir haben die Auswirkungen der systemwidrigen Anrechnung der Bundesentlastung aus I. und II in der **Anlage 1** zu dieser Stellungnahme zusammengefasst. Diese beläuft sich auf ca. 97 Mio. Euro.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass den Kommunen durch die seit 2018 ausgebliebene, vom Bund aber geforderte Weiterreichung des erhöhten Umsatzsteueranteils des Landes im Zeitraum 2018-2021 jährlich rund 27,5 Mio. Euro jährlich vorenthalten wurden. Auch hier wurde in der Vergangenheit u. a. im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE in der Drucksache 7/2515 ein Zusammenhang zur Eingliederungshilfe konstruiert, der unzutreffend ist.⁴

Dies nicht genug, negiert das Land auch an einer weiteren Stelle den Bundeswillen. Im Rahmen des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder erfolgte eine Entlastung der ostdeutschen Länder durch Absenkung der Ländererstattung in § 15 Abs. 2 AAÜG. Diese sollte zur Stärkung der kommunalen Investitionen verwendet werden.⁵

Keine zusätzlichen finanziellen Spielräume durch Bundesentlastung

Entgegen der Behauptung der Landesregierung 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.

So mussten die Kommunen den Rückgang der SGB II-SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund) bewältigen. Die beigefügte **Anlage 2** zu unserer Stellungnahme verdeutlicht, dass sich diese im Zeitraum des Festbetrags-FAG von 122 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 42 Mio. Euro im Jahr 2020, also um 80 Mio. Euro, verringert haben, ohne dass hierfür ein Ausgleich im FAG erfolgte.

Beim Festbetrags-FAG 2017-2021 wurden unter Rückgriff auf die Jahre 2011-2013 (!) Einnahmen von 136,25 Mio. Euro unterstellt, die somit deutlich von den tatsächlichen Zuweisungen nach dem Grundsicherungsgesetz i. H. v. 80 Mio. Euro (netto) in den Jahren 2017-2020 und 42,08 Mio. Euro (netto) ab 2020 abwichen. Das Volumen der damit ausgelösten Unterdeckung beläuft sich zwischen 2017 und 2021 immerhin auf rd. 286 Mio. Euro. Ein weiterer Beleg dafür, dass das Festbetrags-FAG einen mitgetragenen Kompromiss und keine Übererfüllung des Verfassungsauftrags darstellte.

Aus der **Anlage 2** wird auch ersichtlich, dass beim FAG 2022/2023 durch den nicht bereinigten Rückgriff auf die durchschnittlichen Einnahmen der SGB II-SoBEZ der Jahre 2018-2020 i. H. v. 67,36 Mio. Euro im Vergleich zu den tatsächlich im Jahr 2022 im Rahmen des Grundsicherungsgesetzes weitergereichten 42,08 Mio. Euro eine Unterdeckung i. H. v. rd. 25,28 Mio. Euro zum Nachteil der Kommunen resultiert.

Die dargestellte Kürzung der SGB II-SoBEZ in den Jahren 2017-2021 steht exemplarisch für weitere Gegebenheiten, die in den Jahren 2017-2021 den Spielraum für vermeintlich neue

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Drucksache 541/20 vom 17.09.2020, S. 15.

Aufgabenerweiterung einschränken, so u. a. die deutlich gestiegenen Ausgaben für die Hilfe zur Erziehung, die durch den merklichen Anstieg der Zuweisungen für § 9 FAG sichtbar werden, oder auch der im Gesetzentwurf selbst attestierte nicht auskömmlich finanzierte übertragenen Wirkungskreis.

b) Berücksichtigung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Steuerschätzung

Anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt, wurde auch vor 2017 nicht kontinuierlich auf die Daten der Steuerschätzung zurückgegriffen. Dies erfolgte vorrangig aufgrund des fiskalischen Interesses des Landes basierend auf den Ergebnissen des Deubel-Gutachtens erst mit dem FAG 2013. Zuvor erfolgte seit dem Systemwechsel eines aufgabenbezogenen FAG im Jahr 2010 ebenfalls ein Rückgriff auf die Ist-Steuereinnahmen.

Wir lehnen die Heranziehung der Steuerschätzung grundsätzlich ab. Denn die Intention des damaligen Landesgesetzgebers beim Rückgriff auf die Ist-Steuereinnahmen in Form eines größeren Spielraums der Kommunen bei der Wahrnehmung deren Aufgaben (siehe Lt.-Drs-7/851, S. 35) wird nach wie vor als notwendig erachtet. Denn durch die Schaffung eines zeitlichen Puffers 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.

Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass der SGSA keinen Vorschlag für eine geeignete Prognose der Ist-Steuereinnahmen vorlegt, ist irreführend. Der Landesregierung bzw. dem Ministerium der Finanzen ist sehr wohl bewusst, dass bei einer Umsetzung des zuvor beschriebenen politischen Willens die Fortschreibung der durchschnittlichen Ist-Steuereinnahmen der Jahre 2018 bis 2020 geringer ausfallen muss, als es die Steuerschätzung unterstellt.

Festzustellen ist auch, dass die Landesregierung die aufgrund des Berechnungsfehlers bei § 5 FAG und der Berücksichtigung der Herbst- anstelle der Frühjahresprojektion bei der Preisentwicklung notwendige Erhöhung der FAG-Masse durch den Rückgriff auf die November- anstatt der Mai-Steuerschätzung 2021 gegenfinanziert. Hierdurch werden zusätzliche 47 Mio. Euro bedarfsmindernd berücksichtigt.

c) 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 von 2010 bis einschließlich 2019 der nicht gedeckte Bedarf in diesen Bereichen i. H. v. von rund 124 Mio. Euro nicht im FAG berücksichtigt wurde.

d) Anpassung der Prognosefaktoren

Die im bisherigen Gesetzgebungsverfahren durchaus erkennbare Bereitschaft der Landesregierung zur Anpassung der Prognosefaktoren wird begrüßt. Dies gilt auch für die gegenüber

dem ursprünglichen Gesetzentwurf in § 2 Abs. 2 FAG neu aufgenommene Revisionsklausel, die jedoch um die in 2022 anstehende Überprüfung der SGB II-SoBEZ ergänzt werden muss.

1. 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.

2. Preisindex

Die ursprünglich angedachte Fortschreibung des im Durchschnitt der Jahre 2018-2020 ermittelten Bedarfs auf die Jahre 2021, 2022 anhand der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ist aufgrund der aktuellen Preisentwicklung ab Mitte des Jahres nicht mehr haltbar. Anders als bei früheren Prognosen sind die Unterschiede zwischen den Daten aus dem Frühjahr und Herbst 2021 beträchtlich.

	Frühjahrsprojektion 2021	Herbstprojektion 2021
2021	2,2%	2,9%
2022	1,5%	2,2%
2023	1,7%	1,7%

Dass die Landesregierung anstelle der Frühjahrs- nun die Herbstprojektion der Bundesregierung vom 27.10.2021 heranzieht, wird begrüßt. Jedoch muss die Heranziehung der Preisentwicklung auf wesentliche Einnahmepositionen und hier insbesondere bei den in Anlage 3 differenziert betrachteten Nettotransfers überdacht werden. Hier dürfte vielfach eine automatische Koppelung an den Inflationserwartungen nicht der Realität entsprechen.

3. Personalausgaben

Zu begrüßen ist, dass die Personalauszahlungen anhand der durchschnittlichen Zahlungen der Jahre 2018 bis 2020 fortgeschrieben werden sollen. Damit erkennt das Land an, dass bei bestimmten Bedarfsgößen eine Prognose anhand der Preisentwicklung nicht zielgenau ist. 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.

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.

Überführung § 5 FAG in die Auftragskostenpauschale

Die Zuweisungen für das Erste und Zweite Funktionalreformgesetz (§ 5 FAG 2017-2021) wurden bisher zusätzlich zum ermittelten Bedarf ausgereicht. Grundsätzlich kann die Überführung in die Auftragskostenpauschale nachvollzogen werden.

Das Land hat bei seiner konkreten Berechnung zu der im Koalitionsvertrag enthaltenen FAG-Masse i. H. v. 1,735 Mrd. Euro nicht erkannt, dass die in den Jahren 2018, 2019 und 2020 geflossenen Einnahmen bei den direkt zuordenbaren Einnahmen herausgerechnet werden müssen. Somit erfolgte bei den 1,735 Mrd. Euro ein doppelter Abzug. Dem Koalitionsvertrag lag somit ein konkreter Berechnungsfehler zugrunde. Man darf unterstellen, dass sich die FAG-Masse bei Kenntnis dieses von Seiten der Landesregierung anerkannten Fehlers um rd. 10,6 Mio. Euro auf dann 1,746 Mrd. Euro erhöht hätte.

Das dies nicht erfolgt, liegt an der Tatsache, dass die 1,735 Mrd. Euro von Seiten der Landesregierung als fix angesehen werden. Zeitgleich erfolgt zudem durch den geänderten Rückgriff auf die November-Steuerschätzung 2021 anstelle der Mai-Steuerschätzung 2021 im Rahmen der Berechnungen zum Koalitionsvertrag eine Bedarfsreduzierung um 47 Mio. Euro.

Wir fordern stattdessen eine reale Erhöhung der FAG-Masse zur Eliminierung des Berechnungsfehlers. Dabei muss die bisher vorgesehene Summe von 10.012.659 Euro (Abbildung 21, S. 62) ebenfalls auf die Werte 2022 fortgeschrieben werden, da die in 2018 bis 2020 gezahlten Summen weiterhin „in der Summe der Nettotransferleistungen im Konto 6481“ enthalten sind, die somit ebenfalls der Fortschreibung unterzogen wurden. Damit dürfte sich ein Betrag von 10.617.714 Euro ergeben, um den die bisherige FAG-Masse von 1,735 Mrd. Euro mindestens erhöht werden müsste.

Zu § 7 FAG

Die Festsetzung der Zuweisungen nach § 7 FAG 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 daher einen Vorschlag unterbreitet, die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch gemäß § 7 FAG 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.

Die von der Landesregierung in Aussicht gestellte objektive Überprüfung des geänderten Verteilungsschlüssels bei der anstehenden Weiterentwicklung des FAG ab 2024 tragen wir mit.

Zu § 12 FAG

Der beabsichtigten Abschaffung des bisherigen Befreiungstatbestandes zur Zahlung der Finanzkraftumlage (FKU) wird vorangestellt, dass wir die Grundintention sowohl bei der alten, vom hiesigen Landesverfassungsgericht zweimal gekippten Finanzausgleichsumlage, als auch bei der seit 2013 modifizierte Finanzkraftumlage dahingehend kritisch sehen, dass sich das Land hiermit zum Teil aus seiner Finanzierungsverantwortung zurückzieht.

Auch wenn das Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraftumlage durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 17.02.2017 modifiziert wurde, dürfte die aktuelle Regelung in § 12 Abs. 4 FAG den Anforderungen des Urteils des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 26.11.2014 (LVG 10/13) nach wie vor gerecht werden. Mit dem Urteil wurde die Finanzkraftumlage verfassungsrechtlich bestätigt, auch wenn die Erhebung nach wie vor dem gesetzgeberischen und damit politischen Ermessen des Landesgesetzgebers unterliegt.

Die nun angedachte Abschaffung des Befreiungstatbestands zur Zahlung der Finanzkraftumlage (FKU) in § 12 Abs. 5 FAG wird ausdrücklich abgelehnt. Dies begründen wir wie folgt:

- Zunächst ist zu kritisieren, dass ein solch gravierender Eingriff im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens nicht mit uns diskutiert wurde. Geeignet hierfür wäre die im Ministerium der Finanzen geführte Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des FAG gewesen.
- Im Übrigen dürfte auch dieser gravierende Eingriff dem mehrfachen Hinweis in der Gesetzesbegründung zur Übereinkunft der Koalitionspartner, grundlegende Änderungen zunächst zu unterlassen, zuwiderlaufen.
- Die Gemeinden haben grundsätzlich die Möglichkeit, 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.
- Die haushaltsrechtlichen Mechanismen können gerade nicht umfassend sicherstellen, in jedem Fall ausreichend Vorsorge für die Umlagezahlungen zu treffen. Denn eine Vielzahl der Kommunen verfügt trotz ausgeglichener 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 das eindrücklich. Von 247 Kommunen konnten lediglich 62 den Ausgleich des Finanzhaushaltes darstellen. 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 nur dann gebildet werden, wenn die Gemeinde im Haushaltsjahr der Rückstellungsbildung über einen ausreichenden Ergebnisüberschuss verfügt. Das ist auch in abundanten Kommunen nicht immer der Fall. Ein weiteres Problem, was in den abundanten Kommunen zu einer „Überabschöpfung“ der Einnahmen führen kann, ist die Kumulierung von Umlagen.

- Zudem verkennt die Landesregierung erneut, dass es sich bei der Gruppe der FKU-Zahler nicht um eine homogene Gruppe handelt. Zum einen gibt es neben den abundanten Gemeinden auch teilabundante Gemeinden, deren zu zahlende FKU im jeweiligen FAG-Jahr kleiner ist als die gesetzlich normierte Finanzkraftumlage. Zum anderen gibt es Gemeinden, die zwischen der Rolle als FKU-Zahler und als Schlüsselzuweisungsempfänger unregelmäßig wechseln. Eine verlässliche Rückstellungs- und Liquiditätsplanung ist dadurch deutlich erschwert, wenn nicht in konkreten Einzelfällen sogar unmöglich.

- Eine Abschaffung negiert zudem, dass es nicht planbare externe Ereignisse gibt, die dazu führen, dass eine von der gewöhnlichen Haushaltslage erheblich nachteilig abweichende haushaltsrechtliche Situation gegeben ist. Häufig ist dies auf nicht vorhersehbare Verluste bei der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Dies war auch Ausgangspunkt der Entscheidung des VG Magdeburg vom 26.04.2018 (9 A 475/16 MD) zum Befreiungstatbestand der FKU. Hier hatte eine Gemeinde aufgrund eines Ausfalls von rd. 75 % der geplanten Gewerbesteuereinnahmen erfolgreich gegen die Ablehnung des Befreiungsantrages geklagt. Das Gericht attestierte u. a. ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der aktuellen und der für die Umlage angesetzten Finanzkraft, ohne das der Klägerin hierfür ein Verschulden vorzuwerfen sei. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Urteil, wie sie z. B. mit unserem KNSA-Beitrag Nr. 096/2019 vom 20.03.2019 erfolgte, zeigt deutlich die Notwendigkeit zum Fortbestehen einer Befreiungsregelung.

Darüber hinaus wirft das Urteil die Frage auf, ob der bisher sehr eng gefasste Befreiungstatbestand durch die Anknüpfung an den Ausgleichsstock nicht grundsätzlich überdacht werden muss. Hier hat das VG Magdeburg zu Recht auf die gegensätzlichen haushaltsrechtlichen Ausgangssituationen bei der Befreiung von der FKU einerseits und bei der Beantragung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock andererseits hingewiesen. So setzte die FKU grundsätzlich bei steuerstarken, die klassischen Ausgleichsstockmittel eher bei finanzkraftschwächeren Gemeinden an.

Wir fordern daher zunächst die Beibehaltung der bisherigen Regelung in § 12 Abs. 5 FAG. Einer eventuellen Anpassung der Regelung sollte eine gutachterliche Betrachtung unter Beachtung der Rechtsprechung vorausgehen.

Zu § 16 FAG

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

Mit dem Nachtragshaushaltsbegleitgesetz 2021 wurde gewissermaßen eine zumindest anteilige Fortführung der Kommunalpauschale i. H. v. 45 Mio. Euro im Jahr 2022 durch den Landtag beschlossen. Dies ist angesichts der aktuellen Herausforderungen in der Baubranche, die sich u. a. durch Lieferengpässe, Baupreissteigerungen und eine generelle starke Auslastung auszeichnet, zu begrüßen.

Angesichts des enormen Investitionstaus in den Kommunen und der Tatsache, dass vor allem in den Jahren 2023, 2024 und 2025 durch die Überschneidung der auslaufenden und neuen Förderperiode enorm viele EU-Fördermittel zur Verfügung gestellt werden, ist eine Fortführung der Kommunalpauschale auch nach 2022 dringend angezeigt.

Abschließend möchten wir auf wesentliche Aspekte der Bedarfsermittlung eingehen, die bisher keiner adäquaten Lösung zugeführt wurden. Diese entsprechen zum Teil langjährigen Forderungen des SGSA und müssen perspektivisch mitbedacht werden. Dies kann u. a. durch das angekündigte Gutachten zum FAG 2024 erfolgen.

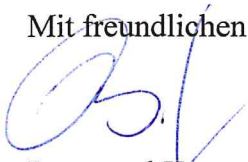
Die bisherige Systematik der Bedarfsermittlung ist zumindest dahingehend anreizfeindlich, da die Bedarfsermittlung lediglich an der laufenden Verwaltungstätigkeit ansetzt. Die hier erwirtschafteten Überschüsse für notwendige Investitionen oder Kredittilgungen werden somit abgeschöpft. Der Bedarf der laufenden Verwaltung bleibt somit unterfinanziert und der investive Bedarf perspektivisch geschwächt. Ein sich selbstverstärkender Prozess setzt ein, da die Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung in den Folgejahren auf Basis der maximal zu erzielenden Einnahmen bzw. Erträge erfolgt. In der Folge ist seit Jahren bei vielen Kommunen festzustellen, dass die zwingend notwendige Instandhaltung an der kommunalen Infrastruktur nicht ausgeführt werden kann.

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 Gewerbesteuerereinnahmen 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.

Zudem bedarf es einer Debatte zur Abbildung des zukünftigen Investitionsbedarfs der Kommunen. Aktuell erfolgt dies pauschal zum einen über die Investitionspauschale in § 16 FAG und der Hinzurechnung des Tilgungsbeitrags für investive Kredite. Auch wenn derzeit in Gänze keine verlässlichen Daten, u. a. zu den Netto-Abschreibungen vorliegen, sollte das in Aussicht gestellte Gutachten zum FAG 2024 bereits die Grundlagen für eine zukünftige Ermittlung des investiven Bedarfs analysieren. 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

Anlagen

	Euro
I. Bundesentlastung ab 2018	
a) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	47,0
b) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Bundesbeteiligung KdU	16,6
<i>zusätzlich</i> c) <i>Ausgebliebene Weiterreichung Erhöhung Umsatzsteueranteil Land</i>	26,2
II. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und neuen Länder	
d) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Bundesbeteiligung KdU	33,3
<i>zusätzlich</i> e) <i>Ausgebliebene Weiterreichung Entlastung durch Absenkung Erstattung § 15 Abs. 2 AAÜG</i>	30,0
<u>Bedarfsmindernde Anrechnung beim FAG 2022 gesamt</u>	<u>96,9</u>
<i>zusätzlich</i> <u>Ausgebliebene Weiterreichung an Kommunen</u>	<u>56,2</u>

153,1

11.01.2022

Entwicklung
SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit - § 11 Abs. 3 FAG (Bund)*
und Berücksichtigung beim FAG

Anlage 2 zur Stellungnahme
SGSA v. 12.01.2022



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<u>SGB II-SoBEZ</u>										
Einnahmen Land gemäß § 11 Abs. 3 FAG (Bund)* - brutto ¹	132,86	145,30	145,30	145,30	94,20	94,20	94,20	50,12	50,12	50,12
Zuweisung an Kommunen gemäß § 4 Abs. 1 Grundsicherungsgesetz LSA - netto ²	110,00	122,00	122,00	122,00	80,00	80,00	80,00	42,08	42,08	42,08
Jahre, die bei FAG- Bedarfsermittlung herangezogen wurden	2009-2011	2009-2011	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2018-2020
Betrag, der beim FAG bedarfsmindernd berücksichtigt wurde ³	157,00	157,00	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	67,36
Differenz Zuweisung netto und FAG-Ansatz	-47,00	-35,00	-14,25	-14,25	-56,25	-56,25	-56,25	-94,17	-94,17	-25,28
Sonderausgleich im FAG für Differenz (in 2012 durch MS LSA, ab 2013 über FAG) ⁴	47,00	35,00	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	0,00
Verbleibende Differenz	0,00	0,00	0,00	0,00	-42,00	-42,00	-42,00	-79,92	-79,92	-25,28

¹ Einzelplan 13, Kapitel 13 10, Titel 211 05

² Einzelplan 13, Kapitel 13 12, Titel 633 05

³ Das FAG 2017-2021 fußt auf der Bedarfsermittlung des FAG 2015/2016 bzw. Revision 2016 und damit der amtlichen Statistik 2011 - 2013.

⁴ Letztmalig beim FAG 2015/ 2016 bzw. Revision 2016 erfolgte bedarfserhöhenden Ausgleich, der damit Bestandteil im FAG 201-2021 ist.

* Bis einschließlich 2019 § 11 Abs. 3a FAG (Bund)