

Beschreibung der inhaltlichen Leistungen des Gutachtens zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt ab dem Jahr 2024

Rahmenbedingungen

Das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zeichnet sich verantwortlich für die Durchführung, Analyse und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, welcher eine der Hauptsäulen der kommunalen Einnahmen darstellt. Dabei stellt der Finanzausgleich nicht nur die Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt sicher, sondern bewirkt durch die Verteilung differenzierter Zuweisungen einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden und Landkreisen.

Nach dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2026 sind die Koalitionspartner übereingekommen, das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz zunächst für die Jahre 2022 und 2023 dem Grunde nach fortzuschreiben. Nachdem die Finanzausgleichsmasse zuletzt für fünf Jahre festgeschrieben war, ist nunmehr eine Aktualisierung erforderlich. Die Finanzausgleichsmasse wird auf der Grundlage aktueller Statistiken neu berechnet, um für jede kommunale Gruppe eine auskömmliche und angemessene Finanzausstattung garantieren zu können. Im Ergebnis dieser Berechnung wird die Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2022 und 2023 jeweils 1,735 Milliarden Euro betragen. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird in diesen beiden Jahren nicht verändert.

Mit dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Landtagsdrucksache 8/463 vom 8. Dezember 2021) werden diese Vorgaben des Koalitionsvertrages umgesetzt. Die Finanzausgleichsmasse ist bedarfsorientiert auf der Grundlage aktueller Finanzstatistiken für jede kommunale Gruppe separat ermittelt worden. Diese Ermittlung umfasst auch die Aufteilung der für jede kommunale Gruppe ermittelte Gesamtmasse auf die einzelnen Teilmassen der Finanzausgleichsmasse. Wegen der Einzelheiten wird auf den Gesetzentwurf, der zurzeit im Landtag beraten wird, verwiesen.

Nach dem Koalitionsvertrag sind sich die Koalitionspartner einig, dass bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen stärker auf eine effizientere Binnenverteilung geachtet werden muss, damit besonders strukturschwache Gemeinden besser unterstützt werden können. Dazu sollen die Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen, insbesondere die Berechnung der Bedarfsmesszahl, auf der Grundlage eines unabhängigen Gutachtens geprüft werden. Ziel der Koalitionspartner ist, die aus dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem Jahr 2024 umzusetzen. Für das

Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2024 streben die Koalitionspartner ein Festbetrags-FAG an, das bis zum Jahr 2026 gilt.

Damit das System des Finanzausgleiches in Sachsen-Anhalt auch im kommenden Jahrzehnt zu einer sachgerechten Finanzausstattung aller Kommunen beiträgt, ist zu prüfen, in welchem Umfang das derzeitige System des horizontalen Finanzausgleichs den ökonomischen und demografischen Veränderungen gerecht wird und welche Anpassungen angezeigt sind. Da solche Anpassungen erheblich in bestehende Finanzströme eingreifen, müssen sie mit Bedacht gewählt und sachlich begründet sein. Verfassungsrechtliche Grundsätze sind zu wahren. Das Finanzausgleichssystem soll in Sachsen-Anhalt auf qualifizierten, statistisch gesicherten Daten beruhen.

Die Faktoren zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind letztmalig im Jahr 2012 gutachterlich untersucht worden (Ingolf Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt – Bestandsaufnahmen und Perspektiven bis zum Jahr 2020).

Leistungsbeschreibung

Unabhängig von der Höhe der im vertikalen Finanzausgleich ermittelten Schlüsselzuweisungsmassen für jede kommunale Gruppe soll die Sachgerechtigkeit der Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb jeder kommunalen Gruppe überprüft werden. Sofern sich Anpassungserfordernisse ergeben, sollen entsprechende Maßnahmen vorgeschlagen sowie hinsichtlich ihrer sachlichen und monetären Wirkungen erörtert und bewertet werden. Dabei sollen insbesondere Verteilungsverbesserungen zugunsten der strukturschwachen Gemeinden untersucht werden.

Von der Untersuchung sollen die bestehenden Kriterien für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für alle drei kommunalen Gruppen erfasst werden. Dies sind:

- Finanzkraftumlage (Höhe, Ausgleichsfaktoren), § 12 Abs. 4 FAG
- Bedarfsmesszahl (Hauptansatz, Nebenansätze), § 13 FAG
- Steuerkraftmesszahl für Gemeinden, § 14 FAG
- Umlagekraftmesszahl für Landkreise, § 15 FAG
- Demografiefaktor, § 25 Abs. 1 FAG

Die Untersuchung soll sich auf Folgendes erstrecken:

- 1) Die Gemeinde- und Landkreisstrukturen sollen anhand Steuerkraft und bedarfsrelevanter Merkmale, soweit sie weitgehend nicht von den Kommunen gesteuert werden können, einer Analyse unterzogen werden. Die Ergebnisse sollen mit der Finanzsituation (z.B. Zuschussbedarfe, Verschuldung, Anteil für freiwillige Aufgaben) in den jeweiligen Strukturen abgeglichen werden und die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen

sollen festgestellt werden. Änderungen der Gebietsstrukturen sollen dabei nicht Gegenstand der Prüfung sein.

Angesichts der demografischen Entwicklung in Sachsen-Anhalt soll dabei herausgearbeitet werden, welche der relevanten Merkmale sowohl aktuell als auch künftig nicht ausreichend von der Gesamteinwohnerzahl abgebildet werden.

Ziel ist es, für den Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt geeignete Handlungsfelder abzuleiten, die in die Verteilung der Schlüsselzuweisungen einfließen sollen.

- 2) Für die unter 1) ermittelten Handlungsfelder sind mögliche Lösungsansätze für die Schlüsselmassenverteilung je kommunale Gruppe (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) zu erörtern. Die als zielführend eingeschätzten Lösungsansätze sind schließlich zu operationalisieren.

Das Zusammenwirken der Lösungsansätze sowie ihre Verteilungswirkungen sind in Simulationsrechnungen darzustellen. Sofern größere Verwerfungen auftreten, sollen Übergangsszenarien skizziert werden.

- 3) Im Rahmen der unter 1) und 2) durchzuführenden Untersuchungen sollen insbesondere nachfolgende Themenbereichen mit in die Betrachtung einbezogen werden:

- a) **Einwohnergewichtung**

- Prüfung, ob die Einwohnergewichtung (u. a. Hauptansatzansatzstaffel bei den kreisangehörigen Gemeinden) in den einzelnen kommunalen Gruppen noch die tatsächlichen Bedarfe abbildet oder ggf. neu zu justieren ist.

- b) **Zentralörtlichkeit**

- Operationalisierung der „Zentralörtlichkeit“ (Oberzentrum, Mittelzentrum, Grundzentrum) durch Kriterien, die den Anforderungen eines sachgerechten Finanzausgleichssystems genügen.
- Anwendung der Kriterien auf die Gemeindestruktur in Sachsen-Anhalt und Bewertung im Hinblick auf die durch die Gemeindezusammenschlüsse nach der Gemeindegebietsreform erfolgten Strukturveränderungen.
- Beantwortung der Frage, welche Zentren bzw. welche Verflechtungsbereiche eine Finanzkraftstärkung in welchem Umfang bedürfen.

- c) **Verbandsgemeinden**

- Prüfung, inwieweit Verbandsgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden einer zusätzlichen Finanzkraftstärkung bedürfen.

- d) **Fläche**

- Prüfung, inwieweit die Fläche der Gemeinden und Landkreise zu erhöhten Finanzbedarfen führt.
- e) Alter und Demografie
- Analyse der Netto-Kostenentwicklung innerhalb der jeweiligen kommunalen Gruppen in altersabhängigen Aufgabenbereichen.
 - Analyse des Gemeindeanteils an den Kosten der Kindertagesbetreuung nach Betreuungsarten und deren Gewicht im Rahmen der Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit (U6-Faktor).
- f) Touristische Orte
- Prüfung, inwieweit die staatliche Anerkennung als Kur- und/oder Erholungsorte zu erhöhten Finanzbedarfen führt, die mit der allgemeinen Einwohnergewichtung nicht abgedeckt werden können.
- g) Grundfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden („Grundsicherung“)
- Sofern sich aus der Analyse ergibt, dass unabhängig von etwaigen Nebenansätzen eine weitere Stärkung der Finanzkraft kleiner Gemeinden erforderlich ist, sind verfassungsrechtlich tragfähige Modelle einer Grundfinanzierung (z. B. Sockelgrenzen oder einwohnerunabhängige Beträge) zu entwickeln und hinsichtlich ihrer Anreizwirkung zu bewerten.
- h) Einwohnergewichtung der Landkreise
- Prüfung, inwieweit Änderungen bei der Bedarfsbemessung der Landkreise erforderlich sind.