

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT

Anlage zur Niederschrift über die 202. Präsidiumssitzung am 26.09.2022, TOP 4

SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Per E-Mail an

Ministerium der Finanzen LSA
über Frau Schrewe
Herren Dr. Lenk, Dr. Hesse, Dr. Starke
Editharing 40

39108 Magdeburg

petra.schrewe@sachsen-anhalt.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-30-20, jl-ck

Datum
29.09.2022



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

Sparkasse MagdeBurg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Finanzwissenschaftliches Gutachten horizontales FAG

Sehr geehrte Frau Schrewe,
sehr geehrter Herr Prof. Dr. Lenk,
sehr geehrter Herr Dr. Hesse,
sehr geehrter Herr Dr. Starke,

zunächst möchten wir Ihnen für auch die Veranstaltung am 14.09.2022 danken.

im Nachgang der Präsentation am 14.09.2022 möchten wir erneut auf das Angebot zurückkommen und den Gutachtern ergänzende Hinweise bzw. Fragestellungen zukommen lassen. Für uns haben sich nach dem Termin folgende Fragen ergeben, die wir gerne mit Ihnen und den Gutachtern erörtern möchten.

1. Grundzentren mit zentralörtlichen Funktionen

Der aktuelle Landesentwicklungsplan weist neben den Grund- und Mittelzentren auch Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums aus.

https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MID/Infrastruktur/Raumordnung-Landesentwicklung/LEP/Landesentwicklungsplan-Sachsen-Anhalt-2010-nicht-amtliche-Lesefassung.pdf

Wir hatten in der gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf der Leistungsbeschreibung für das Gutachten vom 21.01.2022 eher ganzheitlich auf die im Landesentwicklungsplan enthaltenen grundzentralen Funktionen abgestellt und dabei nicht differenziert zw. Grundzentren und Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums. Die Gutachter haben nun bereits die möglichen Auswirkungen der reinen Grundzentren analysiert. Wir bitten auch um eine Überprüfung der Grundzentren mit mittelzentraler Funktion. Folgende Grundzentren übernehmen

aufgrund ihrer räumlichen Lage im Siedlungsgefüge, insbesondere aufgrund von Defiziten in der Erreichbarkeit eines Mittelzentrums für die Bevölkerung, Teilfunktionen eines Mittelzentrums:

1. Hansestadt Gardelegen
2. Genthin
3. Hansestadt Havelberg
4. Hansestadt Osterburg (Altmark)
5. Jessen (Elster).

Inwieweit das Konstrukt der Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Veränderungen unterworfen sein wird, entzieht sich unseren bisherigen Erkenntnissen. Wir beabsichtigen das Thema in unserer diesjährigen Mitgliederversammlung unter dem Motto „Herausforderungen und Chancen für eine flexible und zukünftige Raumordnung in Sachsen-Anhalt“ am 17.10.2022 u. a. mit der zuständigen Ministerin Frau Dr. Hüskens zu diskutieren.

2. Betrachtung der kreisfreien Städte

Zu hinterfragen ist, ob eine konsequente Hereinnahme der kreisfreien Städte mit ihrem Anteil an Gemeindeaufgaben in sämtliche Regressionsanalysen der kreisangehörigen Gemeinden erfolgte und wenn ja, ob diese sinnvoll ist. Ohne dass wir bisher in der Lage waren, die hierfür getroffenen Annahmen zur Aufteilung der Aufgaben der kreisfreien Städte auf die Gemeinde- und Kreisaufgaben überprüfen zu können, erachten wir die Grundintention der Hereinnahme der kreisfreien Städte mit ihrem Gemeindeaufgabenanteil in die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zur Überprüfung der bestehenden Veredlungsfaktoren als nachvollziehbar.

Diese Hereinnahme spielt u. E. ausschließlich als Hilfslösung für die Überprüfung der Einwohnerveredlung nebst Überprüfung bestehender und potentieller Nebenansätze eine Rolle für die kreisfreien Städte. Unsere Frage richtet sich konkret an die Gutachter, ob bei der Überprüfung der Hauptansatzstaffel und eventueller Nebenansätze bei den kreisangehörigen Gemeinden die drei kreisfreien Städte permanent Teil der Regressionsanalyse waren? Wenn dies der Fall ist, sollte das noch einmal überdacht werden. Denn aufgrund der im bisherigen FAG-System zur Anwendung kommenden Gruppentrennung, sowohl hinsichtlich der Bedarfsermittlung als auch der Bedarfsausreichung, sollten die Oberzentren bei der Überprüfung der Verteilung der Mittel ausschließlich für die kreisangehörigen Gemeinden außen vor bleiben. Bedarf es beispielsweise zur Klärung der Frage, ob es bei der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden einen Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf je Einwohner und der Bevölkerungsdichte gibt, der Hereinnahme der stark agglomerierten kreisfreien Städte? Verfälschen diese nicht eventuell die Regressionsergebnisse mit Blick auf Zielgruppe der kreisangehörigen Gemeinden? Wenn die Gutachter dies anders sehen, bedarf es hierfür bitte einer finanzwissenschaftlichen Begründung.

3. Befreiungstatbestand Finanzkraftumlage

In beiden Sitzungen mit den Gutachtern haben wir auf die Notwendigkeit zur gutachterlichen Betrachtung einer Ausnahmeregelung zur Zahlung der Finanzkraftumlage hingewiesen. Der bloße Verweis auf die fehlenden Regelungen in den anderen Ländern wird dem bisher nicht gerecht.

Die Abschaffung des bisherigen Befreiungstatbestands zur Zahlung der Finanzkraftumlage (FKU) in § 12 Abs. 5 FAG (alt) durch das FAG 2022/2023 im April 2022 wird von uns nach wie vor kritisch gesehen. Dies begründen wir wie folgt:

a) Externe Ereignisse

Hauptkritikpunkt unsererseits ist, dass die Abschaffung der Ausnahmeregelung nicht planbare externe Ereignisse negiert, 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 zeigt deutlich die Notwendigkeit einer Befreiungsregelung.

Ob diese wie bisher am Ausgleichsstock ansetzen muss, wäre zu überdenken. 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.

b) Erschwerte Rückstellungs- und Liquiditätsplanung

Zudem handelte es sich bei der Gruppe der FKU-Zahler bisher nicht um eine homogene Gruppe. 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.

Die mangelhafte Transparenz der bisherigen Regelung wurde von den Gutachtern beim Gespräch am 14.09.2022 auch deutlich hervorgehoben. Es bleibt daher abzuwarten, ob die Vorschläge der Gutachter zumindest diesen Kritikpunkt ausräumen können.

c) Haushaltsrechtliche Erwägungen

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.

4. Oberzentraler Zuschlag

Der vorläufige Veredlungsfaktor für die Oberzentren beträgt 54,23 %. Hier ist fraglich, wie dieser in das bestehende FAG-System mit eingebaut werden kann. Denn bei Beibehaltung der Grundstruktur des bisherigen FAG in Form der separaten Gruppenbetrachtung für die kreisfreien Städte sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsausreichung würde ein Oberzentrumszuschlag in einer Gruppe aus drei Oberzentren keinen Sinn machen.

Ist die Bestimmung des Oberzentrumszuschlags so zu verstehen, dass dann, wenn zukünftig im Rahmen der Raumordnung auch Oberzentren bei den kreisangehörigen Gemeinden etabliert werden sollen, man hierfür quasi den Veredlungsfaktor bereits bestimmt hätte? Die hier am 14.09.2022 vom MF nur rudimentär angesprochenen Überlegungen beim Land zur zukünftigen Ausgestaltung des Landesentwicklungsplans bzw. der damit verbundenen Frage der Zentralörtlichkeit sind uns bisher nicht bekannt.

5. Soziallastenansatz

Im Hinblick auf den am 14.09.2022 auf Folie 33 angesprochenen offenen Punkt der gutachterlichen Überprüfung der Soziallasten bitten wir die Gutachter darzulegen, warum man sich hierbei auf den § 7 FAG fokussiert, und welche Gründe dagegensprechen, die anderen Ergänzungszuweisungen und hier vor allem § 9 FAG in den Blick zu nehmen. Auch der finale Gutachterauftrag enthält zu der Fokussierung auf § 7 keine Hinweise. Die Frage ist nicht als Forderungen zu verstehen, den § 9 bzw. die anderen Besonderen Ergänzungszuweisungen in Schlüsselzuweisungsmasse zu überführen. Wir wollen nur die Erwägungen der Gutachter zur Fokussierung auf den § 7 FAG nachvollziehen können.

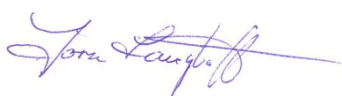
6. Verbandsgemeinden

Deutlich herausgestellt wurde am 14.09.2022, dass sich das Gutachten bei der Überprüfung der Hauptansatzstaffel auch mit der Thematik der Vergleichsstörungen zwischen Verbandsgemeinden und Einheitsgemeinden auseinandersetzen wird. Um eine Vergleichbarkeit ableiten zu können, wird bei der Betrachtung des Zuschussbedarfs der verbandsangehörigen Gemeinden die Verbandsgemeindeumlage den Zuschussbedarfen der Produktklassen 1 bis 5 zugeordnet (Folie 14). Dies scheint auf den ersten Blick grundsätzlich nachvollziehbar zu sein.

Bisher nicht nachvollzogen werden kann die konkrete Schlussfolgerung aus Folie 17. Ist diese so zu verstehen, dass die empirischen Ergebnisse sowohl zu dem Ergebnis einer Veredlung kommen, als auch zu dem Ergebnis, dass keine Veredlung notwendig ist? Die Ergebnisse der Folie 14 zeigen doch bei Addition der Verbandsgemeindeumlage auf die HPB 1-5 einen gewissen Gleichklang zu den Einheitsgemeinden, was wiederum schon für eine Veredlung auch bei den Verbandsgemeinden sprechen würde, wenn diese bei den Einheitsgemeinden vorgesehen ist. Vielleicht kann der Gutachter hierzu noch ergänzende Erläuterungen geben.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie die Fragen und Hinweise an die Gutachter weiterleiten würden. Für Nachfragen stehen wir sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrage



Langhoff