

Magdeburg, den 15.12.2022
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 62
Datum: 15.12.2022
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3 **Aktueller Sachstand zum Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleiches**

Anlagen: (1) Schreiben SGSA an die Gutachter vom 30.06.2022
(2) Schreiben SGSA an die Gutachter vom 29.09.2022
(3) Schreiben SGSA an die Gutachter vom 12.12.2022

Bisherige Beratung: 59. Sitzung des HFA am 02.09.2021 (TOP 5)
60. Sitzung des HFA am 04.05.2022 (TOP5)
61. Sitzung des HFA am 21.09.2022 (TOP 6)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Die Gutachter zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, die Herrn Professor Dr. Lenk, Dr. Hesse und Dr. Starke vom Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, arbeiten aktuell an der finalen Erstellung des Gutachtens. Das finale Gutachten dürfte etwa ab Mitte Januar 2023 zur Verfügung stehen. Die Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichs soll zum 01.01.2024 in Kraft treten.

Während der Gutachtenerstellung gab es drei Termine mit den Gutachtern und dem Land, bei denen die Gutachter ihre grundsätzlichen Ideen zur Umsetzung des Gutachtensauftrags, erste Zwischenergebnisse und zuletzt am 25.11.2022 die wahrscheinlich finalen Vorschläge vorstellten. Wir haben im Nachgang der drei Termine jeweils ergänzende Hinweise bzw. Anregungen zur weiteren Gutachtenerstellung unterbreitet (Anlagen 1-3).

In der zurückliegenden Ausschusssitzung haben wir über erste vorläufige Zwischenergebnisse der Gutachter hinsichtlich einer möglichen Anpassung der Verteilungsparameter der Zuweisungen im FAG berichtet.

Am 25.11.2022 wurden die sich abzeichnenden finalen Vorschläge seitens des Gutachter vorgestellt.

Die Gutachter verfolgen grundsätzlich unterschiedliche methodische Ansätze. Zum einen seien bestimmte Gutachteraufträge, wie z. B. die Überprüfung der Hauptansatzstaffel und der hier verorteten Einwohnerveredelung anhand empirischer Methoden auf Basis der amtlichen Statistik 2018-2020 erfolgt. Zum anderen erfolgte bei bestimmten Fragestellungen, z. B. zur Höhe des Ausgleichsgrades zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl, keine empirische, sondern im Sinne einer Modellierung eine qualitative Abwägung nebst Simulationsrechnung.

Statistische Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten

Hier haben die Gutachter die nachstehenden Variablen anhand einer Regressionsanalyse daraufhin untersucht, ob sie einen signifikanten Einfluss auf den Bedarf einer Gemeinde haben:

- Einwohnerzahl (i. S. Bedarfsmesszahl § 13 Abs. 2 FAG)
- höchste Einwohnerzahl der letzten 5 Jahre (Demografiefaktor i. S. § 25 Abs. 1 S. 3 FAG)
- Quote unter 6-jähriger (i. S. U6-Faktor § 13 Abs. 2 FAG)
- Quote 6-10 Jahre
- Quote 10-18 Jahre
- Quote über 65 Jahre
- Bevölkerungsdichte je Einwohner/qkm
- Statistische Faktoren Grundzentrum, Mittelzentrum und Oberzentrum
- Statistischer Faktor Verbandsgemeinde
- Statistischer Faktor Tourismus und UNESCO Welterbe.

Die Gutachter analysieren den möglichen Einfluss der einzelnen Variablen über das gesamte Aufgabenspektrum der Kommune und damit auf der Ebene der Produktklassen und nicht auf Ebene der einzelnen Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche. Dabei wird sowohl der Bereich der laufenden Verwaltung als auch der investive Bereich betrachtet.

Die Analyse erfolgte hier in drei Varianten. Dabei seien zunächst alle Gemeindeklassen (kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte) einbezogen worden (Variante 1). Da die kreisfreien Städte grundsätzlich sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen, wurden sie in dieser Betrachtung nur mit gemeindlichen Aufgabenanteil einbezogen, was abgesehen von der derzeit noch nicht nachvollziehbaren konkreten Ermittlung, grundsätzlich nachvollziehbar erscheint. Darüber hinaus gab es die Auswertung des Datenmaterials ohne Verbandsgemeinden (Variante 2) bzw. ohne Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte (Variante 3). Es obliegt der Landespolitik, sich hier für eine Variante zu entscheiden.

Besonderes Augenmerk legt das Gutachten auf den Umgang mit den **Verbandsgemeinden**. Die Gutachter kommen hier zum Ergebnis, dass die Verbandsgemeinden einen statistisch signifikanten Minderbedarf gegenüber Einheitsgemeinden haben. Damit sei nicht die Aussage verbunden, dass die Verbandsgemeinden effizienter als Einheitsgemeinden sind. Die Gutachter dürften vorschlagen, die bisherige Veredelung der einzelnen Mitgliedsgemeinde auf dem aggregierten Niveau der gesamten Verbandsgemeinde (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 FAG) abzuschaffen.

Des Weiteren hat sich die **Einwohnerveredelung** der Hauptansatzstaffel bei den kreisangehörigen Gemeinden im Wesentlichen bestätigt, wenn auch auf einem etwas geringeren Niveau.

Ebenfalls bestätigt hat sich der **Mittelzentrumszuschlag**, der zudem einen Aufwuchs von derzeit 20 v. H. auf 37 v. H. erfahren könnte.

Die Regressionsanalyse habe auch gezeigt, dass der bisherige **U6-Faktor** bzw. die damit verbundene zusätzliche Aufwertung der Kinder unter 6 Jahren bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nicht signifikant ist; jedoch die Quote der 6-10-jährigen Kinder. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Betreuung der unter 6-jährigen Kinder durch das Kinderförderungsgesetz des Landes hohe Zuwendungen erfahre, und der Restbedarf damit tendenziell gering ausfalle als z. B. bei der Betreuung der 6-10-jährigen Kinder. Hier fallen neben den Hortkosten auch die Kosten für die Grundschulen hinein, welche nicht über ein Fachgesetz Zuschüsse erfahren.

Die übrigen untersuchten Variablen (höchste Einwohnerzahl letzten 5 Jahre, Quote 10-18 Jahre, Quote über 65 Jahre, Bevölkerungsdichte, Grundzentrum, Tourismus (einschließlich UNESCO Welterbe) haben keinen signifikanten Einfluss auf den Bedarf einer Kommune aufgezeigt.

Die Gutachter werden zudem eine Anpassung der **Größenklassen bei der Hauptansatztafel** (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 FAG) vorschlagen.

Statistische Prüfung der Landkreise und kreisfreien Städte

Bei den Landkreisen wurde ebenfalls anhand einer Regressionsanalyse untersucht, welche der folgenden Variablen einen signifikanten Einfluss auf den Bedarf haben.

- Einwohnerzahl (i. S. Bedarfsmesszahl § 13 Abs. 3 FAG)
- höchste Einwohnerzahl letzten 5 Jahre (Demografiefaktor i. S. § 25 Abs. 1 S. 3 FAG)
- Quote unter 6-jähriger (i. S. U6-Faktor § 13 Abs. 2 FAG)
- Quote 6-10 Jahre
- Quote 10-18 Jahre
- Quote über 65 Jahre
- Bevölkerungsdichte je Einwohner/qkm
- Quote SGB II-Empfänger.

Die Analyse erfolgte hier in zwei Varianten. Zum einen wurden im Grundmodell die kreisfreien Städte mit ihren Kreisaufgaben mitbetrachtet. Alternativ wurden nur die Landkreise für sich betrachtet. Wie bei den kreisangehörigen Gemeinden obliegt es der Politik, hier eine Entscheidung zu treffen.

Im Ergebnis des Grundmodells (Variante 1) bestätigt sich ein signifikanter Einfluss der **Quote der SGB II-Empfänger** und des **U6-Faktors**, der bisher zumindest bei den Landkreisen nicht zur Anwendung kommt. Die übrigen untersuchten Variablen (Einwohnerzahl, höchste Einwohnerzahl letzten 5 Jahre, Quote 6-10 Jahre, Quote 10-18 Jahre, Quote über 65 Jahre, Bevölkerungsdichte) haben hingegen im Grundmodell keinen signifikanten Einfluss auf den Bedarf.

Werden die Landkreise ohne die kreisfreien Städte betrachtet (Variante 2), ergeben sich jedoch andere Ergebnisse. Hier sind dann nicht mehr die Quote der SGB II-Empfänger oder die Quote der unter 6-jährigen, sondern der **Flächenfaktor** und der **Demografiefaktor** signifikant.

Zumindest aus dem Grundmodell dürften die Gutachter ihre Überlegung ableiten, den bisherigen **Soziallastenansatz (§ 7 FAG)** bei den kreisfreien Städten und Landkreisen nicht in Form einer besonderen Ergänzungszuweisung, sondern steuerkraftabhängig durch einen gesonderten Bedarfsansatz bei den Schlüsselzuweisungen auszureichen.

Weitere qualitative Abwägungen der Gutachter

Da bei bestimmten Gutachterfragen keine empirischen Herleitungen möglich sind, erfolgte hier eine qualitative Abwägung der möglichen Anpassungen unter Heranziehung von Simulationsrechnungen. Dies betraf folgende Aspekte:

- den Ausgleichsgrad zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl (§ 12 Abs. 2-4 FAG),
- die Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraftmesszahl (§ 14 Abs. 3 Nr. 4 FAG),
- die Ausgestaltung der Finanzkraftumlage (§ 12 Abs. 4 FAG) und
- die Einführung einer Mindestfinanzausstattung.

Die Gutachter sehen keinen Anpassungsbedarf bei den zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl zur Anwendung kommenden **Nivellierungshebesätzen**.

Anpassungsbedarf sehe man vor allem bei der **Finanzkraftumlage**, die transparenter ausgestaltet werden soll. Die Gutachter schlagen vor, dass Gemeinden mit einer Steuerkraft von 110 v. H. über dem Bedarf von 30 v. H. der darüber liegenden Summe abführen sollen, auch um die einnahmeschwachen Gemeinden zu unterstützen.

Zudem wird eine **Mindestausstattung** vorgeschlagen, bei der Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft von lediglich bis zu 85 v. H. der durchschnittlichen Finanzkraft einen Ausgleich von 90 v. H. zu dieser Referenzgröße erhalten.

Die Ausschusssitzung am 15.12.2022 dient in erste Linie dazu, die Ausschussmitglieder über den dargestellten Diskussionsstand in Kenntnis zu setzen. Wir werden versuchen, die Ergebnisse im Rahmen einer kleinen Präsentation für die Sitzung am 15.12.2022 aufzuarbeiten. Diese werden wir Ihnen aufgrund der Absprache mit dem Finanzminister hinsichtlich der Vertraulichkeit der bisherigen Ergebnisse bis zur finalen Veröffentlichung des Gutachtens voraussichtlich erst im Januar 2023 zur Verfügung stellen können. Auch hinsichtlich dieses Vorberichts bitten wir ausdrücklich um Vertraulichkeit und diesen nicht an andere Kommunen weitzugeben.

Eine vertiefte inhaltliche Diskussion über die Vorschläge zur Veränderung der horizontalen Verteilung dürften erst möglich sein, wenn das finale Gutachten ab Mitte Januar zur Verfügung steht und ausgewertet wurde.