

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



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

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

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
jl-ck

Datum
30.06.2022

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 die Veranstaltung am 24.05.2022 danken, die wir als konstruktiv und hilfreich wahrgenommen haben. Auch wenn erwartbar konkrete Ergebnisse noch nicht vorlagen bzw. vorliegen konnten, wurde ein guter Überblick über die anstehenden Arbeitsschritte gegeben.

U. a. krankheitsbedingt können wir erst jetzt auf die in der Besprechung vom 24.05.2022 offerierte Möglichkeit zurückkommen, Ihnen ergänzende Hinweise bzw. Fragen zukommen zu lassen. Dabei nehmen wir auch Bezug auf die Vortragsfolien von Herrn Prof. Dr. Lenk, Herrn Dr. Hesse und Herrn Dr. Starke.

Da wie bereits erwähnt zum jetzigen Zeitpunkt noch keine wesentlichen Ergebnisse vorliegen können, halten sich unsere Fragen bzw. Hinweise in einem überschaubaren Rahmen. Die Möglichkeit, den Gutachtern ergänzende Hinweise bzw. Fragen zukommen zu lassen, sollte aber im weiteren Gutachterprozess kontinuierlich aufrecht erhalten bleiben.

Uns ist es wichtig, vor allem die Ergebnisse der regressionsanalytischen Modelle vor Fertigstellung des Gutachtens gemeinsam diskutieren zu können. Dies dient dem besseren Verständnis der Ergebnisse, der Findung von Erklärungen oder auch Fehlinterpretationen aufgrund der eventuell begrenzten Aussagekraft vorhandener statistischer Daten in Bezug auf einen untersuchten Zusammenhang. Hier kann es hilfreich sein über die von Herrn Dr. Hesse am 24.05.2022 im Zusammenhang mit dem geringen Stichprobenumfang in der Gruppe der kreisfreien Städte angesprochenen qualitativen Methoden zu diskutieren.

Daher begrüßen wir den am 24.05.2022 vereinbarten Termin voraussichtlich im September, bei dem Sie als Gutachter einen Zwischenstand vorstellen wollen. Wir würden es als hilfreich

ansehen, wenn Sie uns die bis dann feststehenden wesentlichen Ergebnisse und daraus eventuell bereits abzuleitende Vorschläge der Gutachter im Vorfeld zur Verfügung stellen könnten.

Aufgabenstellung

Die reine Fokussierung auf die horizontale Begutachtung ist bekannt und vom Minister am 24.05.2022 noch einmal in den politischen Zusammenhang gestellt worden.

Auch wenn der Gutachterauftrag explizit die Höhe des vertikalen FAG ausklammert, sollten die Auswirkungen der FAG-Höhe auf Fragen der Binnenverteilung zumindest grundsätzlich dargestellt werden. Die betrifft insbesondere die endogene Größe des Grundbetrags in § 13 Abs. 3 FAG als rechnerische Hilfsgröße zur Verteilung der zur Verfügung stehenden FAG-Mittel.

Zudem erlauben Sie uns den Hinweis, dass die in letzter Zeit häufig vorgetragene Behauptung, dass selbst die Aufstockung des FAG um 1 Mrd. Euro nicht alle Kommunen über die (wie auch immer definierte) Wasserlinie bringt, hochgradig irreführend ist. Zwar ist diese Behauptung ebenfalls auf den ersten Blick vertikal geprägt, führte aber zu der politischen Botschaft, die Kommunen hätten lediglich ein horizontales Verteilungsproblem. Grundsätzlich kann das Ergebnis, wenn man unterstellt, dass die Wasserlinie dem sogenannten Haushaltsausgleich entspricht, nicht verwundern, erfolgt doch hier der zum Scheitern verurteilte Versuch, die abstrakten und generalisierenden Mechanismen des hiesigen FAG zur Umsetzung der beiden verfassungsrechtlichen Aufgaben in Art. 88 LV LSA (aufgabenangemessene Finanzausstattung und Ausgleich Finanzkraftunterschiede) mit den kommunalindividuell sehr heterogenen haushaltsrechtlichen Ausgangslagen in Einklang bringen zu wollen.

Zur Untersuchung der kommunalen Finanzlage

Steuerkraft

Hinsichtlich der auf den Folien 20 und 21 vorgenommenen Untersuchung der möglichen Ungleichverteilung der gemeindlichen Steuerkraft interessieren uns die genauen Berechnungen. Welche Steuerarten sind hier eingeflossen und wurden die Verbandsgemeinden aggregiert betrachtet?

Zudem wäre zu klären, ob das Corona-Jahr 2021 hier der richtige Betrachtungszeitpunkt ist. Der Deutsche Städtetag als Mitglied im Arbeitskreis Steuerschätzung informierte im Zusammenhang mit den Ergebnissen der zurückliegenden Mai-Steuerschätzung darüber, dass ein Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer 2021 auf Sondereffekten beruht und zwar der hohen Nachzahlungen im Jahr 2021 für das Jahr 2020.

Zudem bedarf es einer Begründung, warum hier auf die Gesamtheit der Steuereinnahmen abgestellt wird, während die differenzierte Betrachtung der einzelnen Steuerarten bei der Steuerkraftmesszahl eine wesentliche Stellschraube hinsichtlich der Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen sowie der Ermittlung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage darstellen.

Infrastrukturausgaben 2000-2020

Hinsichtlich des starken Anstiegs dieser Ausgaben seit 2015 möchten wir stichpunktartig auf Folgendes hinweisen.

- die Kumulierung von Bundesprogrammen
 - u. a. Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b GG nach Kapitel 1 KInvFG
 - Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c GG nach Kapitel 2 KInvFG
 - Ausbau Kindertagesstätten
 - Digitalpakt
 - etc.
- die Kumulierung von EU-Förderprogrammen aus ESIF-Mitteln
 - Vor allem das noch abzuschließende Programm STARK III sah eine energetische Sanierung von Schulen, Kindertagesstätten und weiteren Einrichtung sowohl im ELER als auch im EFRE vor. Diese Förderung dürfte im bundesweiten Vergleich einzigartig sein. Hinzukommen weitere investiv ausgerichtete Förderprogramme für die Kommunen in den Bereichen Breitbandausbau oder Dorferneuerung. Die im Ministerium für Finanzen ansässige EU-Verwaltungsbehörde dürfte entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen können.
- die Auslastung der Baubranche und damit verbundene Baupreissteigerungen bereits vor Corona.

Gesamtverschuldung

Hier sollte dem Gutachter das nach wie vor laufende Entschuldungsprogramm STARK II in den Grundzügen bekannt sein. Dies führte im Zusammenspiel aus der Soforttilgung von 30 % und der anschließenden Tilgungsstauchung zu einer Reduzierung der Kreditmarkschulden und bei nicht wenigen Gemeinden aufgrund der damit verbundenen Tilgungsstauchung zu teilweise erhöhten Liquiditäts- bzw. Kassenkrediten.

Die Bertelsmann-Stiftung kam in ihrem Kommunalen Finanzreport 2019¹ für Sachsen-Anhalt u. a. zu dem Ergebnis, dass Sachsen-Anhalt das einzige Bundesland sei, in welchem die Kassenkredite seit 2013 wieder angestiegen sind. Damit liegt die Pro-Kopf-Belastung im bundesweiten Vergleich nun hinter dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen auf Platz vier.

Die Bertelsmann-Stiftung kommt zudem, wie die Gutachter am 24.05.2022 (Folie 19), zu dem Ergebnis der deutlichen Steuerschwäche im bundesweiten Vergleich. Und dies obwohl die Kommunen durchaus die Steuern erhöht haben. So stiegen in Sachsen-Anhalt die gewogenen Durchschnittshebesätze für die Grundsteuer B seit 2009 um 45 Prozentpunkte von 378 v. H. auf 423 v. H. im Jahr 2020 (ca. + 11,9 %). Die gewogenen Durchschnittshebesätze für die

¹ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/PMs_neu/sachsenanhalt-Pressemitteilung_6_.pdf

Grundsteuer A stiegen im selben Zeitraum um 48 Prozentpunkte von 293 v. H. im Jahr 2009 auf 341 v. H. im Jahr 2020 (ca. + 16,4 %).²

Hinsichtlich der Gesamteinschätzung kommt die Bertelsmann Stiftung zum Ergebnis, dass die finanzielle Lage der Kommunen in weiten Teilen Sachsen-Anhalts seit Jahren besorgniserregend ist und empfiehlt der Landesregierung Sachsen-Anhalts, die Verbesserungen im Länderfinanzausgleich (keine Fiskalklippe wie ursprünglich angenommen) zu nutzen, um den Abbau der Liquiditätskredite stärker zu unterstützen. Diese Forderung hat vertikalen Charakter und dürfte zumindest in diesem Gutachten daher keine Rolle spielen, jedoch sollte die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Bertelsmann-Stiftung der Beschreibung der kommunalen Finanzlage dienlich sein.

Umfassende regressionsanalytische Auswertungen

Mit Blick auf die seit Jahren feststellbare bundesweite Rechtsprechungstendenz hin zu einem stärkeren Aufgabenbezug und damit verbunden einer auf u. a. statistischen Daten beruhenden Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich interessiert uns, welche Möglichkeiten die Gutachter sehen, bei statistisch eventuell nicht erfassten oder nicht nachweisbaren Effekten trotzdem Abweichungen von der Einwohnergleichgewichtung (1 Einwohner = eine Bedarfseinheit) vornehmen zu können; so z. B. die Argumentation der Zentralörtlichkeit nicht (allein) über die amtliche Statistik, sondern begleitend oder ausschließlich über Vorgaben im Landesentwicklungsplan.

Finanzkraftumlage

Die Begutachtung der Finanzkraftumlage in § 12 FAG ist Teil des Gutachterauftrags. Der Finanzkraftumlage kommt sowohl eine horizontale als auch vertikale Rolle zu.

Die Regelung zur Finanzkraftumlage in Sachsen-Anhalt greift grundsätzlich, aber nicht vollumfänglich, auf die Regelung in Baden-Württemberg zurück. Im Jahr 2021 gab es 30 Nettozahler mit einem Umverteilungsvolumen von rd. 26 Mio. Euro. Die Regelung ist im bundesweiten Vergleich vor allem mit den einfacheren Abundanzregelungen in anderen Ländern verhältnismäßig komplex, zugleich aber auch Resultat der umfassenden Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt; zuletzt LVG 10/13 vom 26.11.2014.

In Baden-Württemberg beträgt die FKU einheitlich 22,10 v. H. und erhöht sich bei sehr steuerstarken Gemeinden progressiv. Sie ist mit deutlichem Abstand die aufkommensstärkste Finanzkraftumlage in Deutschland. Sie betrug 2020 rd. 4 Mrd. Euro und trug somit zu 34 v. H. zur gesamten FAG-Masse bei.

Bei einer im Gutachten eventuell zu prüfende Erhöhung der Finanzkraftumlage in § 12 Abs. 4 FAG würde es sich um eine sehr einseitige Ausnahme von der grundsätzlich horizontalen Ausprägung des Gutachtens handeln. Denn die Höhe der Finanzkraftumlage beeinflusst die Höhe der zu verteilenden Schlüsselzuweisungen.

Außerdem gilt es zu beachten, dass die finanzielle Ausgangslage vor allem im Hinblick auf die Steuerkraft sich in Sachsen-Anhalt deutlich schlechter darstellt als in Baden-Württemberg. Dieser Befund wurde bereits am 24.05.2022 durch die Gutachter bestätigt (Folie 19).

² Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Pressemitteilungen Nr. 152/2022 und Nr. 99/2022

Zudem fehlt es an einer Befreiungsregelung. Auch hierzu würde uns die Auffassung der Gutachter interessieren.

Grundfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden

Bei der in der Leistungsbeschreibung angesprochenen Prüfung der Frage einer möglichen Grundfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden möchten wir noch einmal bewusst auf die Diskussion in der UAG „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“ zurückkommen. Die Ergebnisse der AG Weiterentwicklung FAG und der entsprechenden Unterarbeitsgruppen dürften nach Aussagen vom 24.05.2022 den Gutachtern vorliegen. Hier gilt es die andiskutierte, und vom Ministerium für Inneres und Sport und von uns durchaus befürwortete Fehlbetragszuweisungen und die Ergänzungszuweisungen für politische Führung in den Blick zu nehmen.

Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz des Gutachtens

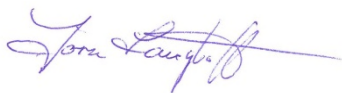
Zu begrüßen sind die im Gutachterauftrag auch angesprochenen Übergangsszenarien bei gravierenden Veränderungen der bisherigen Zuweisungen.

Anhand unserer Erfahrungen mit den beiden zurückliegenden Gutachten (Deubel-Gutachten 2012, und Remanenzkostengutachten 2013) sollte ein Gutachten möglichst allgemeingehaltene Beschreibungen gewisser, aus Sicht der Gutachter selbstverständlicher Grundannahmen oder der zur Anwendung kommenden (ökonometrischen) Modelle beinhalten. Folgendes Beispiel soll das Anliegen verdeutlichen. Ein Gutachten kann einerseits lediglich auf die reine mathematische Herleitung abstellen. Andererseits dürfte aber auch der deutliche Hinweis nützlich sein, dass die Bedarfsmesszahl keine reine Messzahl für den objektiven Bedarf der einzelnen Gemeinde x ist, der konkret zu befriedigen ist, sondern dazu dient die relativen Unterschiede zw. den Gemeinden zu standardisieren.

Wir bereits am 24.05.2022 bitten wir das Ministerium für Finanzen darum, zu prüfen, ob die die Ergebnisse des Gutachtens durch das Ministerium im Rahmen regionaler Veranstaltungen vorgestellt werden können.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie die Fragen bzw. Hinweise an die Gutachter weiterleiten würden. Für eine vertiefte inhaltliche Diskussion hierzu stehen wir sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Langhoff