

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Per E-Mail an

Ministerium der Finanzen LSA
über Frau Schrewe
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
20-30-20, jl-ck

Datum
12.12.2022

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 nochmals dafür danken, dass Sie die aktuellen Überlegungen aus Gutachtersicht zur Änderung des horizontalen FAG in Sachsen-Anhalt im Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt am 28.11.2022 vorgestellt haben. Die intensiven Nachfragen und die Dauer der Diskussion hat die Bedeutung und Brisanz dieses Themas verdeutlicht. Die Tatsache, dass mehrfach auch Fragen der vertikalen Bedarfsermittlung an die Gutachter herangetragen wurden, zeigt, dass eine parallele Begutachtung des vertikalen und horizontalen FAG aus unserer Sicht der bessere Weg gewesen wäre.

Mittelzentrumzuschlag

In den letzten Jahren gab es neben den vielfachen Forderungen aus dem gesamten kommunalen Raum zur deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation auch die Forderung nach einer Veränderung in der Binnenverteilung, wobei der Fokus häufig auf dem Mittelzentrumszuschlag, aber auch auf der Einwohnerveredelung als solche, lag.

Wir hatten in der Präsidiumssitzung am 28.11.2022 deutlich gemacht, dass die jetzigen Ergebnisse der Gutachter von der Erwartungshaltung vor allem der kleineren Gemeinden abweichen dürften und der SGSA die deutliche Aufwertung des Mittelzentrumszuschlags in der Form nicht erwartet hatte, ohne dass mit dieser Einschätzung eine Festlegung verbunden war.

In gewisser Weise spiegelte sich eine etwas andere Erwartungshaltung auch in den Arbeiten der AG zur Weiterentwicklung des FAG im MF LSA in den Jahren 2020/2021 wider. Hier

wurde vor allem in der UAG Verteilungsgerechtigkeit festgehalten, dass der Mittelzentrumszuschlag erhebliche Auswirkungen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen hat. *„Bereits eine geringe Absenkung würde bei kleineren kreisangehörigen Gemeinden zu positiven Effekten bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen führen.“* (Abschlussbericht UAG Verteilungsgerechtigkeit aus 2021).

Sowohl am 25.11.2022 im MF LSA als auch am 28.11.2022 im Präsidium des SGSA wurde hinterfragt, ob der hohe Mittelzentrumszuschlag eventuell daraus resultiert, dass die Mittelzentren bereits durch den bisherigen Zuschlag von 20 v. H. im Zusammenspiel mit der Einwohnerveredelung laut Hauptansatzstaffel einen höheren Finanzierungsbedarf aufweisen.

Der hierzu erfolgte Verweis auf die Kontrollvariable *„Steuern pro Kopf“* als Ausschluss des mit der Fragestellung eigentlich hinterfragten sich selbstverstärkenden Effektes erschließt sich uns bisher nicht. Wir erhoffen uns durch das finale Gutachten mehr Klarheit

Betrachtung der kreisfreien Städte

Mit unserem Schreiben vom 29.09.2022 hatten wir nachgefragt, ob die konsequente Hereinnahme der kreisfreien Städte mit ihrem Anteil an Gemeindeaufgaben in sämtliche Regressionsanalysen der kreisangehörigen Gemeinden eventuell die Regressionsergebnisse mit Blick auf die Zielgruppe der kreisangehörigen Gemeinden verfälscht. Im Rahmen der Veranstaltung im MF LSA am 25.11.2022 wurde dies nun ausgeschlossen. Folie 17 verweist auf die Robustheit der Ergebnisse in allen drei Varianten. Somit kann die Grundintention der Hereinnahme der kreisfreien Städte mit ihrem Gemeindeaufgabenanteil in die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zur Überprüfung der bestehenden Veredlungsfaktoren befürwortet werden.

Was für uns bisher jedoch nicht ersichtlich ist und worauf im finalen Gutachten wert gelegt werden muss, ist die von Herrn Staatssekretär Zimmermann am 25.11.2022 erbetene, nachvollziehbare Ermittlung des Anteils der Gemeindeaufgaben für die kreisfreien Städte.

Oberzentraler Zuschlag

Die von uns mit Schreiben vom 29.09.2022 hinterfragte Bedeutung des ermittelten Veredlungsfaktors für die Oberzentren wurde in der Sitzung am 25.11.2022 zumindest für das aktuelle FAG-System als irrelevant beschrieben, da bei der separaten Gruppenbetrachtung für die kreisfreien Städte sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsausreichung ein Oberzentrumszuschlag in einer Gruppe aus drei Oberzentren ins Leere laufen würde. Auswirkungen dürfte dieser Zuschlag unseres Erachtens nur haben, wenn zukünftig im Rahmen der Raumordnung Oberzentren bei den kreisangehörigen Gemeinden etabliert werden.

Soziallastenansatz

In der Sitzung am 25.11.2022 wurde (Folie 29) deutlich gemacht, dass nach der Eliminierung der nicht-signifikanten sowie sich gegenseitig beeinflussenden Variablen eine starke statistische Signifikanz der Konstante SGB II Bedarfsgemeinschaften sowohl bei den kreisfreien Städten als auch Landkreisen festzustellen ist. Dies dürfte die von uns mit Schreiben vom 29.09.2022 thematisierte Frage, warum sich die Gutachter auf die Überprüfung der Soziallasten und nicht auf die übrigen besonderen Ergänzungszuweisungen beziehen, grundsätzlich beantworten.

Wichtig ist jedoch hervorzuheben, dass daraus nicht automatisch die Pflicht resultiert, die bisherige Besondere Ergänzungszuweisung im § 7 FAG in die Schlüsselzuweisungsmasse zu überführen. Nach wie vor besteht hier die Möglichkeit der Beibehaltung einer solchen Ergänzungszuweisung außerhalb der Schlüsselzuweisungsmasse. Darauf sollte das Gutachten auch hinweisen.

Verbandsgemeinden

In der Präsidiumssitzung am 28.11.2022 hat vor allem die Folie 8 für Diskussionen bzw. Nachfragen gesorgt. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass das Ergebnis der Gutachter, dass die Verbandsgemeinden einen statistisch signifikanten Minderbedarf gegenüber Einheitsgemeinden haben, dahingehend interpretiert wurde, dass die Verbandsgemeinden effizienter sind als die Einheitsgemeinden. Wir haben die Gutachter am 28.11.2022 bisher so verstanden, dass mit den festgestellten statistisch signifikanten Minderbedarfen der Verbandsgemeinden jedoch nicht die Aussage verbunden sei, dass die Verbandsgemeinden im Vergleich zu den Einheitsgemeinden effizienter sind. Dazu passt dann aber nicht die in Folie 7 dargestellte Rolle der Verbandsgemeinden i. S. einer effizienten Leistungsbereitstellung aufgrund gewisser Skaleneffekte.

U6-Faktor

Während das Deubel-Gutachten 2012 den U6-Faktor durch eine Regressionsanalyse etabliert hatte, wird dieser aufgrund einer Regressionsanalyse nun nicht mehr bestätigt und stattdessen in einem Vorschlag der Gutachter für die Einführung eines Faktors der 6 bis 10-jährigen überführt. Die von den Gutachtern dargelegte Begründung der direkteren Refinanzierung der Kindertagesbetreuung durch das Kinderförderungsgesetz in Sachsen-Anhalt scheint auf den ersten Blick nachvollziehbar. Es sollte auf die unterschiedlichen Ergebnisse in beiden Gutachten eingegangen werden, um hinsichtlich der angewandten standardisierten Regressionsmethode keine unnötige Angriffsfläche zu eröffnen.

Nivellierungshebesätze

Die vorgeschlagene Beibehaltung der fixen Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraftmesszahlberechnung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Es obliegt jedoch der Landespolitik hier politische Ziele vorzugeben. Früher war es der erklärte Wille der Landespolitik, über die Steuerkraftmesszahl Anreize für wirtschafts- und steuerstarke Gemeinden zu etablieren, damit tendenziell mehr der Steuerkraft vor Ort verbleibt. Umgesetzt wurde diese u. a. durch die Heranziehung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze nur zu 80 v. H. Nun gibt es seit mehreren Jahren einen sehr ausgeprägten Fokus der Landespolitik auf die Hilfe struktur- bzw. steuerschwacher Gemeinden. Diese vorhandene Entscheidungskompetenz der Landespolitik sollte im Gutachten hervorgehoben werden.

Im Zuge der Grundsteuerreform kann man aufgrund der deutlich geringen Steuermesszahl davon ausgehen, dass die Steuermessbeträge sinken und daher vor Ort ab 2025 tendenziell zur Erreichung der Aufkommensneutralität eine Hebesatzerhöhung nicht ausgeschlossen werden kann. Hier wird man dann über eine zeitnahe Anpassung der fixen Nivellierungshebesätze im FAG diskutieren müssen.

Finanzkraftumlage

Grundsätzlich ist jetzige Finanzkraftumlage ausgeurteilt und verfassungskonform (LVG 10/13 vom 26.11.20214). Der SGSA war jedoch nie ein Verfechter der Finanzkraftumlage, was weniger an der Grundintention einer solchen Umlage lag, sondern vielmehr in der Tatsache einer Ersatzfinanzierung der im Art. 88 LVerf LSA verankerten Aufgaben durch die Kommunen selbst, bei gleichzeitiger Kritik an der grundsätzlichen Bedarfsermittlung (z. B. bedarfsmindernde Anrechnung Bundesentlastung bei den Kosten der Unterkunft und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer).

Die jetzt vorgeschlagene Regelung einer Finanzausgleichsumlage verspricht zunächst mehr Transparenz, wer Zahler der Abundanzabschöpfung ist und wer nicht. Jedoch ist die Regelung grundsätzlich nicht neu. Eine solche Regelung gab es mit § 23 beim FAG 2010. Diese wurde jedoch durch das Landesverfassungsgericht 2010 (LVG 09/08 vom 16.02.2010) gekippt und daraufhin durch das Gutachten 2012 in Richtung des Modells in Baden-Württemberg weiterentwickelt.

Die Regelung im FAG 2010 sah einen Neutralbereich von 50 v. H. vor. Demnach wurden nur Gemeinden herangezogen, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um 50 v. H. überstieg. Die oberhalb dieses Neutralbereichs liegende Steuerkraft wurde, wie jetzt auch von den Gutachtern empfohlen, zu 30 v. H. abgeschöpft. Nun solle der Neutralbereich laut Vorschlag der Gutachter 10 v. H. betragen. Damit dürfte im Vergleich zur Regelung aus 2010 die Anzahl der zahlenden Kommunen und das Volumen der FKU deutlich ansteigen. Sofern an der Grundintention einer Finanzkraftumlage bzw. Finanzausgleichsumlage seitens des Landes festgehalten wird, obwohl sie verfassungsrechtlich nicht zwingend ist, votieren wir für eine Beibehaltung der alten Regelung aus dem Jahr 2010.

Zudem muss eine Neuregelung der Finanzkraftumlage den Anforderungen der Rechtsprechung des LVerfG LSA gerecht werden.

Es bedarf der inhaltlichen Auseinandersetzung der Gutachter mit einem eventuellen Befreiungstatbestand zur Zahlung der Finanzkraftumlage. Hier hatten wir mit Schreiben vom 29.09.2022 umfassend dargelegt, warum eine solche Regelung aus unserer Sicht nötig ist.

Verteilungswirkungen

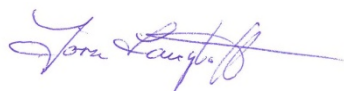
Die Gutachter haben am 25.11.2022 und 28.11.2022 die Auswirkungen ihrer Vorschläge im Vergleich zum Status Quo dargestellt. Dabei wurden unterschiedliche Betrachtungen der Gemeinden vorgenommen. Neben den Gemeindegrößenklassen und der Zentralörtlichkeit wurde auch eine Darstellung in Abhängigkeit der unterschiedlichen Steuerkraft vorgenommen.

Im Rahmen der Unterarbeitsgruppe Verteilungsgerechtigkeit wurde 2020/2021 auch eine statistische Abweichungsanalyse zu den Kennzahlen a) gemeindliche Steuerkraft je Gesamtansatz (veredelter Einwohner bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen im FAG) und b) gemeindliche Steuerkraft je Einwohner zur Ermittlung von Extremwerten vorgenommen. Die Unterarbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass eine erhebliche unterschiedliche Steuerstärke der kreisangehörigen Gemeinden vorliegt und dass eine Bereinigung von Durchschnittswerten um Extremwerte Einfluss auf die Bewertung der kreisangehörigen Gemeinden erforderlich wird. So führt z. B. die Gruppenbildung anhand der Steuerkraft der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden bei einer Bereinigung um Extremwerte zu nicht unbeträchtlichen Änderungen

in der Gruppenzuordnung. Diesen Aspekt sollten die Gutachter bei der Darstellung der Verteilungswirkung der Reformvorschläge mitbetrachten und bewerten.

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