

NIEDERSCHRIFT

über die 62. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt am Donnerstag, dem 15.12.2022 als Videokonferenz

Beginn: 10:00 Uhr (Videokonferenz) **Ende:** Uhr 11:45

Anwesend: Siehe beiliegende Anwesenheitsliste, s. **Anlage 1**

Zu TOP 1 Begrüßung, Feststellung der Beschlussfähigkeit

Herr Hause begrüßt die anwesenden Ausschussmitglieder sowie Herrn Langhoff und Frau Kappe.

Zu TOP 2 Protokoll der 61. Sitzung am 14.09.2022

Die Beschlussfassung über das Protokoll der 61. Sitzung am 21.09.2022 wird aufgrund der verhältnismäßig geringen Anzahl der teilnehmenden Ausschussmitglieder auf die nächste reguläre Sitzung vertagt.

Zu TOP 3 Aktueller Sachstand zum Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs

Herr Langhoff führt zu dem Tagesordnungspunkt anhand eines Folienvortrag ausführlich aus. Er verweist darauf, dass die Folien aufgrund der Absprache mit dem Finanzministerium nicht vor Veröffentlichung des Gutachtens herausgegeben werden können. Bevor Herr Langhoff die voraussichtlichen Ergebnisse der Gutachter präsentiert, erklärt er eingangs den Status Quo des Finanzausgleichssystems und erläutert, an welchen Stellschrauben die FAG-Gutachter gemäß Gutachterauftrag arbeiten. Dies sind vorrangig Fragen im Zusammenhang mit der Ausreichung der Schlüsselzuweisungen nach den §§ 12 FAG, 13 und 14 FAG. Mit Blick auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt zudem die Auseinandersetzung mit der Frage der eventuellen Überführung bestehender besonderer Ergänzungszuweisungen in die Schlüsselzuweisungsmasse. Dabei spielt auch die unterschiedliche quantitative Bedeutung der Schlüsselzuweisungen in den einzelnen kommunalen Gruppen eine Rolle. Diese belaufen sich mit 847 Mrd. Euro über alle kommunale Gruppen auf ungefähr 50 v. H. der FAG-Masse. Jedoch differenzierte der Anteil zwischen den einzelnen kommunalen Gruppen recht stark. Beträgt der Anteil bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden 65 v. H., sind es bei den kreisfreien Städten 44 v. H. und bei den Landkreisen lediglich 31 v. H.

Hinsichtlich der Bedarfsmesszahl geht Herr Langhoff ausführlich auf die finanzwissenschaftliche Diskussion und die daraus hervorgehenden Anforderungen an eine mögliche Einwoh-

nerveredelung im Rahmen der Hauptansatzstaffel ein. Das hier ergangene Urteil des Landesverfassungsgerichts (LVG 23/10) aus dem Jahr 2012 habe nicht festgehalten, dass es eine Einwohnerveredelung als solches nicht geben kann, sondern lediglich, dass sie nachvollziehbar begründet sein müsse, sofern man eine solche Regelung im FAG vorsehe. Herr Langhoff erläutert die aktuelle Regelung zur Bedarfsmesszahlermittlung in § 13 anhand einzelgemeindlicher Beispiele.

Hinsichtlich der möglichen Einflussfaktoren auf die kommunalindividuellen Schlüsselzuweisungen verweist Herr Langhoff auf die Höhe der vom Land zur Verfügung gestellten FAG- bzw. Schlüsselzuweisungsmasse. Jedoch sei diese Frage kein Thema des aktuellen Gutachtens, welches sich nur mit der horizontalen Binnenverteilung auseinandersetzt, sondern eine Frage der vertikalen Bedarfsermittlung und damit des noch ausstehenden weiteren Gutachtens.

Herr Langhoff verweist in Bezug auf den Gutachterauftrag auf die Aussagen im Koalitionsvertrag von CDU, SPD und FDP aus 2021 zur beabsichtigten effizienteren Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen zur Unterstützung strukturschwacher Gemeinden und die dabei vor allem vorgestellte Überprüfung der Bedarfsmesszahl bis zum FAG 2024. Die Begriffe „effizientere“ und „strukturschwache“ werden weder im Koalitionsvertrag noch im Gutachterauftrag näher erläutert. Herr Langhoff wertet diese Formulierung auch aufgrund der sich in den letzten Jahren veränderten Diskussionslage in der Landespolitik in Richtung einer stärkeren Unterstützung von finanz- bzw. steuerschwächeren Gemeinden, so dass eine stärkere Umverteilung von steuerstarken zu steuerschwachen Kommunen überprüft werden solle.

Die Aussagen im Koalitionsvertrag und die Diskussion u. a. im Landtag zu den fehlenden kommunalen Jahresabschlüssen und dem damit verbundenen pauschalen Vorwurf der mangelnden Aussagekraft zur kommunalen Finanzlage, der vom SGSA widerlegt wurde, führten dazu, dass der aktuelle Gutachterauftrag lediglich horizontale Verteilungsfragen aufgreift. Herr Langhoff stellt kurz die drei Gutachter von der Universität Leipzig vor und verweist auf deren Expertise im Bereich der Kommunalfinanzen.

Bei der anschließenden Darstellung der voraussichtlichen Ergebnisse der Gutachter verweist Herr Langhoff darauf, dass diese zum einen auf empirischen Überprüfungen anhand der Regressionsanalyse und zum anderen auf qualitativen Abwägung nebst Simulation beruhen würden.

Zur empirischen Überprüfung anhand der Regressionsanalyse der kreisangehörigen Gemeinden führt er aus, dass die nachstehenden Variablen anhand einer Regressionsanalyse daraufhin untersucht würden, ob sie einen signifikanten Einfluss auf den Bedarf einer Gemeinde haben:

- Einwohnerzahl
- Höchste Einwohnerzahl der letzten 5 Jahre
- Quote unter 6-jähriger
- Quote 6-10 Jahre
- Quote 10-18 Jahre
- Quote über 65 Jahre
- Bevölkerungsdichte Einwohner je qkm
- Statistischer Faktor Grundzentrum
- Statistischer Faktor Mittelzentrum
- Statistischer Faktor Oberzentrum

- Statistischer Faktor Verbandsgemeinde
- Statistischer Faktor Tourismus und UNESCO Welterbe
- Steuern pro Kopf.

Die Analyse erfolgte in drei Varianten. Dabei seien zunächst alle Gemeindeklassen (kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte) einbezogen worden. Darüber hinaus gab es die Auswertung ohne Verbandsgemeinden bzw. ohne Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte.

Besonderes Augenmerk legt das Gutachten auf den Umgang mit den Verbandsgemeinden. Die Verbandsgemeinden weisen einen statistisch signifikanten Minderbedarf gegenüber Einheitsgemeinden auf. Damit sei lt. Gutachtern jedoch nicht die Aussage verbunden, dass die Verbandsgemeinden effizienter seien.

Die Einwohnerveredlung der Hauptansatzstaffel sei im Wesentlichen bestätigt worden, wenn sie auch etwas abgeschwächt wird. Zudem werden die Gutachter vorschlagen, die Größenklassen bei der Hauptansatzstaffel anzupassen, so dass die Veredelungen bei einer geringen Einwohnerzahl als im Status Quo beginnen würde.

Für die Mittelzentren müsse nach Auffassung der Gutachter die aktuelle Veredlung höher ausfallen und erfahre daher einen Aufwuchs von derzeit 20 v. H. auf 37 v. H.

Überdies habe die Regressionsanalyse ergeben, dass die Quote der unter 6-Jährigen nicht signifikant, die Quote 6-10 Jahre aber signifikant sei. Dies resultiere daraus, dass die Kosten für die Kindertagesbetreuung der unter 6-jährigen Kinder durch das Kinderförderungsgesetz des Landes hohe Zuwendungen erfahre und der Restbedarf, welcher die Gemeinden aus dem FAG entnehmen müssen, geringer ausfalle. Anders stelle sich die Situation bei der Quote der 6-10-jährigen dar. Hier fallen neben den Hortkosten auch die Kosten für die Grundschulen hinein, welche nicht über ein Fachgesetz Zuschüsse erfahren.

Herr Langhoff betont, dass der SGSA eine solche Erhöhung des Mittelzentrumszuschlages nicht vermutet habe. Man habe als SGSA daher an die Gutachter die Frage gerichtet, ob dies daraus resultieren könne, dass die Mittelzentren durch den Mittelzentrumszuschlag in der Vergangenheit einen tendenziell höheren Bedarf gehabt hätten.

Bei der **empirischen Überprüfung anhand der Regressionsanalyse der Landkreise bzw. kreisfreien Städte** wurden folgende Variablen ebenfalls anhand einer Regressionsanalyse daraufhin untersucht werden, ob sie einen signifikanten Einfluss auf den Bedarf haben:

- Quote SGB II Empfänger
- Höchste Einwohnerzahl in den letzten 5 Jahren
- Einwohnerzahl
- Quote unter 6-jähriger
- Quote 6-10 Jahre
- Quote 10-18 Jahre
- Quote Ü 65 Jahre.
-

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 der Analyse der kreisangehörigen Gemeinden obliegt es der Politik, eine Entscheidung zwischen den Varianten zu treffen.

Im Ergebnis des Grundmodells sei festzustellen, dass die Variablen Einwohnerzahl, Quote 6-10 Jahre, Quote 10-18 Jahre, Quote ≥ 65 Jahre, Bevölkerungsdichte und Demografie nicht signifikant seien. Nur die Variablen Quote unter 6-Jähriger und SGB II Bedarfsgemeinschaften seien dagegen im Grundmodell signifikant.

Werden die Landkreise im zweiten Modell separat ohne die kreisfreien Städte betrachtet komme es zu einem anderen Ergebnis. Hier seien die Variablen Quote unter 6-jähriger und SGB II Bedarfsgemeinschaften nicht signifikant, hingegen der Flächenfaktor und der Demografiefaktor.

Je nachdem für welches Modell man sich entscheide, führt dies auch bei den kreisfreien Städten zu zum Teil nicht unerheblichen Verschiebungen.

Zu den Vorschlägen der Gutachter auf Basis **Qualitativer Abwägung nebst Simulation zählen u. a.**

- die Fortgeltung der bisherigen Berechnung der Steuerkraftmesszahl nebst der zur Anwendung kommenden Nivellierungshebesätze,
- eine Anpassung der Finanzkraftumlage, dergestalt, dass Gemeinden mit einer Steuerkraft von 110 v. H. über dem Bedarf 30 v. H. der darüber liegenden Summe abführen sollen, auch um die einnahmeschwachen Gemeinden zu unterstützen und
- die Einführung einer Mindestausstattung, 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.

Abschließend stellt Herr Langhoff in seinem Folienvortrag die Ergebnisse erster Simulationsrechnungen der Gutachter vor.

In der anschließenden Diskussion verweist Herr Kroll auf die erkennbare Absicht des Landes, ausschließlich die horizontale Verteilungsfragen gutachterlich überprüfen zu lassen, ohne die nach wie vor wichtigen vertikalen Fragen ebenfalls zu begutachten. Er warnt vor einem Streit innerhalb der kommunalen Familie, weil natürlich erwartbar sei, dass bei einer Begutachtung ausschließlich der horizontalen Binnenverteilungsreglung und entsprechender Vorschläge es Gewinner und Verlierer geben werde. Auch aus Sicht der vermeintlichen Gewinner einer Reform sei es wichtig, auf die nachteiligen Konsequenzen vor Ort durch die ausgebliebene Betrachtung wesentlicher Fragen zum vertikalen FAG hinzuweisen. Hier regt Herr Kroll an, über die Regelungen von Sachsen-Anhalts hinaus auch und in andere Bundesländer zu schauen. Er hinterfragt, inwieweit der SGSA die anderen kommunalen Finanzausgleichssysteme in seine Überlegungen mit einbeziehe.

Herr Langhoff erwidert, dass der SGSA einen groben Überblick über die grundlegenden Systematiken der einzelnen kommunalen Finanzausgleichssysteme habe. In der Grundstruktur gib es durchaus Ähnlichkeiten, jedoch bei konkreten Umsetzungsfragen, z. T. als Resultat der unterschiedlichen Rechtsprechung deutliche Unterschiede, wie zum Beispiel bei der Frage der grundsätzlichen Bedarfsermittlung (Verbundquotensystem oder aufgabenbezogener Bedarfsermittlung wie zum Beispiel in Sachsen-Anhalt) oder der Frage nach dem unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad, der durchaus zu Vergleichsstörungen führen könne.

Für das anstehende Gutachten und dessen Umsetzung kann sicherlich aus verbandspolitischer und auch kommunalindividueller Sicht stichpunktartig auf einzelne länderübergreifende Aspekte argumentativ zurückgegriffen werden. Jedoch sieht Herr Langhoff auch gewisse Grenzen hinsichtlich einer eventuell politisch geprägten Abweichung, vor allem von den empirischen Gutachterergebnissen. Denn die entsprechenden Alternativvorschläge müssen gleichwohl den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rechtsprechung standhalten.

Herr Hause, Stadt Calbe/Saale, greift den von Herrn Kroll erwähnten Aspekt der vertikalen Bedarfsmeldung auf und verweist auf die aktuellen Diskussionen im Salzlandkreis hinsichtlich einer Verfassungsbeschwerde gegen das geltende FAG.

Herr Langhoff fasst zusammen, dass der heutige Termin als Auftakt für eine inhaltlich tiefergehende Verbandsdiskussion im ersten Halbjahr 2023 galt. Er erwartet durchaus kontroverse Diskussionen. Der SGSA werde das finale Gutachten abwarten und auswerten. In Abhängigkeit davon werde man mit dem Ausschussvorsitzenden Herrn Hause über einen möglichen Folgetermin ausschließlich zur Thematik horizontaler Finanzausgleich beraten.

Zu TOP 4 Anregungen, Verschiedenes

Frau Wolff, Stadt Halle (Saale), hinterfragt im Hinblick auf die mit dem aktuellen Entwurf des Jahressteuergesetzes 2022 vorgesehene Fristverlängerung zur Beibehaltung des alten Umsatzsteuerregimes, welche Stadt von der Verlängerung Gebrauch machen werde.

Herr Langhoff führt ergänzend zu der Frage aus, dass diese Fristverlängerung nicht vorhersehbar gewesen sei und aufgrund der engen Zeitsetzung nun zu nicht unerheblichen Diskussionen führe. Nach seiner Wahrnehmung auch in der bundesweiten Diskussion dürften die Debatten vor Ort in Richtung einer in Inflationszeiten zu vermeidenden zusätzlichen Belastung der Bürger überwiegen, sodass er davon ausgehe, dass die Mehrheit der Städte und Gemeinden die Optionsverlängerung nutzen werde. Feststellbar sei auch, dass sich einzelne Städte und Gemeinden mit ihren direkten Nachbargemeinden vergleichen, sofern dort bereits die Entscheidung getroffen wurde, im alten Umsatzsteuerregime zu bleiben. Damit sei die Diskussion vor Ort, dass man als Gemeinde aufgrund der bereits fortgeschrittenen Umstellungsprozesses nun doch in das neue Recht optieren, umso schwerer.

Frau Töpfer, Stadt Naumburg, berichtet über die aktuell schwierige Situation vor Ort. Auf Arbeitsebene sei man durch einen technischen Vorlauf und entsprechende Tests eigentlich darauf ausgerichtet gewesen, dass das neue Umsatzsteuerrecht zum 1. Januar angewandt werde. Nun stecke man vor Ort in der politischen Diskussion fest, wie man mit der neuen unplanmäßigen und relativ kurzfristigen erneuten Verschiebung umgehen solle.

Herr Kroll berichtet, dass die Landeshauptstadt Magdeburg der Argumentation der Entlastung der Bürger für weitere zwei Jahren nutzen werde. Die zuvor beschriebenen teilweise technischen Probleme in der Rückabwicklung sehe er für die Landeshauptstadt Magdeburg nicht in diesem Ausmaß. Entsprechende getroffene Regelungen in den Satzungen ermöglichen ebenfalls eine Optionsverlängerung.

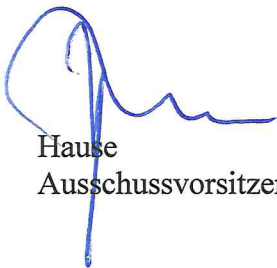
Frau Kagelmann, Stadt Halberstadt, berichtet, dass in Halberstadt die Optionsverlängerung ebenfalls genutzt werde. Kontroverse Diskussionen habe es hierzu nicht gegeben.

Herr Schneidewind, Stadt Haldensleben, berichtet, dass man im Stadtrat von Haldensleben einen Vorschlag unterbreitet habe, in die Optionsverlängerung zu gehen, obwohl der Umstellungsprozess schon weit vorangeschritten war.

Frau Johannes, Stadt Zerbst/Anhalt, berichtet, dass man den Stadtrat dahingehend überzeugt habe, nun doch zum 01.01.2023 in das neue Umsatzsteuerrecht verpflichtend zu optieren, weil man bereits sehr viele Vorleistungen mit dem damit verbundenen Arbeitsaufwand aufgebracht habe, der bei einer weiteren Verlängerung der Optionsregelung zum Teil eventuell auch umsonst gewesen wäre. Dies wollte man ausdrücklich vermeiden. Frau Johannes übt Kritik an der zeitlichen Vorgehensweise auf Ebene des Bundes.

Abschließend verweist Herr Langhoff drauf, dass der neue Ausgleichsstockerlass zum 01.01.2023 voraussichtlich in Kraft treten werde und dass mit E-Mail-Rundschreiben vom heutigen Tage über den neuen Haushaltserleichterungserlass im Zusammenhang mit der Energiekrise für das Haushaltsjahr 2023 berichtet werde.

Herr Hause und Herr Langhoff wünschen den Ausschussmitgliedern eine angenehme Vorweihnachtszeit, ein friedliches und schönes Weihnachtsfest und vor allem einen guten Rutsch in das neue Jahr 2023.



Hause
Ausschussvorsitzender

Anlage



Küper
Landesgeschäftsführer



Langhoff
Referent/Protokoll