

Magdeburg, den 05.05.2023
jl/pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 63
Datum: 24.05.2023
Ort: SGSA, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Anlagen: Gutachten Überprüfung horizontaler Finanzausgleich (Stand April 2023); 175 Seiten

Bisherige Beratung: 59. Sitzung am 02.09.2021 (TOP 5)
60. Sitzung am 04.05.2022 (TOP 5)
61. Sitzung am 21.09.2022 (TOP 6)
62. Sitzung am 15.12.2022 (TOP 4)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Ende März wurden durch die Gutachter die Ergebnisse des horizontalen Gutachtens anhand einer PowerPoint-Präsentation im Landtag vorgestellt. Hierüber haben wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 05.04.2023 informiert. Gegenüber den im Ausschuss am 15.12.2022 bereits vorgestellten Änderungsvorschlägen haben sich keine gravierenden Veränderungen ergeben. Lediglich die von den Gutachtern dargestellten finanziellen Auswirkungen in Abhängigkeiten der jeweiligen Referenzgröße (Gebietskörperschaftsgruppe, Einwohnergrößenklasse, Zentralörtlichkeit, Steuerkraft) wurden im Prozess der Gutachtenerstellung immer wieder angepasst.

Erst am 13.04.2023 wurde mit deutlicher Verzögerung gegenüber der ursprünglich anvisierten Veröffentlichung das 175 Seiten (**Anlage**) umfassende Gutachten veröffentlicht. Dieses beinhaltet neben der ausführlichen Auseinandersetzung zu den horizontalen Verteilungsregelungen auch einen längeren Abschnitt zur Finanzsituation der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Außerdem werden die Auswirkungen der Gutachternvorschläge ausführlich dargestellt.

Methodische Ansätze der Gutachter

Die Gutachter verfolgten mit der a) empirischen Regressionsanalyse und der b) Modellierung qualitativer Abwägungen nebst Simulationsrechnungen je nach Fragestellung zwei grundsätzlich unterschiedliche methodische Ansätze.

a) Regressionsmodell

So erfolgt z. B. die Überprüfung der Hauptansatzstaffel nebst Einwohnerveredelung und Mittelzentrumzuschlag anhand einer empirischen Regressionsanalyse auf Basis der amtlichen Statistik 2018-2020. Die Regression schätzt, ob und in welchen Umfang der durchschnittliche Zuschussbetrag je Einwohner und je Gemeinde auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger (Einwohnergröße, Zentralörtlichkeit, Tourismus, alternde Gesellschaft, etc.) zurückgeführt werden kann. Die Regression erfolgt nicht einzelaufgabenbezogen, sondern aggregiert über den Zuschussbedarf der Hauptproduktgruppen 0-5 für die laufende Verwaltung und dem investiven Bereich.

Die Zuschussbeträge bei den Mitgliedsgemeinden und Verbandsgemeinden werden bereinigt, indem die Verbandsgemeindeumlage als wesentliche Position in der eigentlich nicht betrachteten HPG 6 als Ausgabe bei den Mitgliedsgemeinden und als Einnahme bei den Verbandsgemeinden berücksichtigt wird.

Da bei den drei kreisfreien Städten eine Regressionsanalyse aufgrund zu weniger Datenpunkte unmöglich ist, schlagen die Gutachter vor, deren Zuschussbedarfe nach einem gemeindlichen Aufgabenanteil den kreisangehörigen Gemeinden und nach einem kreislichen Aufgabenanteil den Landkreisen zuzuordnen. Die hierfür notwendige Bestimmung des gemeindlichen und kreislichen Aufgabenbestandes der kreisfreien Städte im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 kann grundsätzlich, aber nicht im Detail nachvollzogen werden.

b) Modellierung qualitativer Abwägungen nebst Simulationsrechnungen

Bei einzelnen Fragestellungen im Gutachten, wie z. B. der Höhe des Ausgleichsgrades zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl, der Neuausrichtung der Finanzausgleichsumlage und der finanziellen Mindestausstattung, können keine empirischen Untersuchungen vorgenommen werden. So ist z. B. die Frage nach der Höhe der Finanzausgleichsumlage eine politische Entscheidungsgröße. Hier werden im Sinne einer Modellierung qualitative Abwägungen nebst Simulationsrechnungen vorgenommen.

Empfehlungen der Gutachter

Die Vorschläge der Gutachter beziehen sich vorrangig auf die Ausreichung der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen, zu deren kommunalindividuellen Ermittlung standardisierte Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs im Sinne der Bedarfsmesszahl (§ 13 FAG) und der finanziellen Leistungsfähigkeit im Sinne der Steuerkraftmesszahl (§ 14 FAG) zur Anwendung kommen.

Während die Gutachter hinsichtlich der Steuerkraftmesszahl (§ 14 FAG) keinen Anpassungsbedarf sehen, unterbreiten sie bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl (§ 13 FAG) hingegen mehrere Änderungsvorschläge, die zum Teil zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen variieren. Das liegt auch an der Ausrichtung des Gutachterauftrages, an der bisherigen getrennten Gruppenbetrachtung (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) bei der Bedarfsermittlung und Ausreichung der FAG-Zuweisungen festzuhalten. Das Gutachten enthält daher ausdrücklich keine Vorschläge zur Umverteilung zwischen den drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen. Dies ist aus Verbandssicht grundsätzlich positiv.

- **Beibehaltung und Anpassungen der Hauptansatzstaffel**

Die Gutachter plädieren bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl (§ 13 FAG) für eine Beibehaltung der Hauptansatzstaffel zur Einwohnerveredlung bei den kreisangehörigen Gemeinden (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 FAG), passen diese jedoch dahingehend an, dass die Veredlung bereits ab einer Einwohnergrenze von 5.000 statt bisher 8.000 Einwohner beginnt und insgesamt flacher verläuft. Eine neue Obergrenze von 50.000 Einwohner (bisher 60.000) trägt der Tatsache Rechnung, dass Wittenberg mit knapp über 45.000 Einwohner die größte kreisangehörige Stadt in Sachsen-Anhalt ist.

Auf eine Veredlung der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden soll nach Auffassung der Gutachter verzichtet werden. Bisher erfolgt die Veredlung der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinde anhand der Einwohnergewichtung bzw. des Veredlungsfaktors lt. Hauptansatzstaffel der Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde. Damit erfolgt eine Veredlung nur noch für Einheitsgemeinden.

Bei den kreisfreien Städten und Landkreisen wird weiterhin bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl auf eine einwohnergrößenabhängige Veredlung verzichtet.

- **Aufstockung des Zentralitätszuschlags für Mittelzentren**

Hinsichtlich der Abbildung möglicher Mehrbedarfe aufgrund zentralörtlicher Funktionen schlagen die Gutachter eine Erhöhung des Mittelzentrumszuschlags von bisher 20 v. H. auf 36,8 v. H. vor. Damit werden die Mittelzentren gegenüber dem Status quo deutlich stärker veredelt. Im Zusammenspiel mit der angepassten Hauptansatzstaffel profitieren nicht alle Mittelzentren gleich stark. Vor allem die kleinen Mittelzentren profitieren besonders stark, während durch die abgeflachte Einwohnerveredlung die größeren Mittelzentren nur leichte Zuwächse aufweisen.

Ein Nebenansatz für Grundzentren oder Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums konnte empirisch nicht nachgewiesen werden.

Auch wenn empirisch ein oberzentraler Bedarf ermittelt wird, macht die Einführung eines solchen Zuschlags aufgrund der Trennung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen in der Gruppe aus drei Oberzentren wenig Sinn.

- **Wegfall des Demografiefaktors**

Seit 2013 wird gemäß § 25 Abs. 1 FAG zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl in allen drei Gebietskörperschaftsgruppen die höchste zum Stichtag 31. Dezember ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraums von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres herangezogen. Für diesen Demografiefaktor haben die Gutachter keine empirische Bestätigung festgestellt und empfehlen, diesen künftig in allen Gebietskörperschaftsgruppen entfallen zu lassen. Damit würde wie bis einschließlich 2012 erneut eine Heranziehung der Einwohner zum 31.12. des vorvergangenen Jahres erfolgen.

- **Reform des U6-Nebenansatzes**

Die bisherige Veredlung für die Kinder unter 6 Jahren soll grundlegend verändert bzw. erweitert werden. Da für die kreisfreien Städte keine separate Regressionsanalyse durchgeführt wird, erfolgen für die kreisfreien Städte hinsichtlich der Reform des bisherigen U6-Ansatzes

seitens der Gutachter Empfehlungen für den Gemeindeaufgabenanteil und für den Kreisaufgabenanteil.

Die bisherige Veredlung für die Kinder unter 6 Jahren soll bei den kreisangehörigen Gemeinden abgeschafft und durch einen Nebenansatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren i. H v. 12,53 v. H. ersetzt werden.

Bei den kreisfreien Städten soll zum einen die bisherige Veredlung für die Kinder unter 6 Jahren beibehalten und auf 6,9 v. H. (bisher 2,8 v. H.) erhöht werden. Außerdem soll der Nebenansatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren i. H v. 6,07 eingeführt werden.

Bei den Landkreisen soll der Nebenansatz für Kinder unter 6 Jahren i. H v. 13,39 eingeführt werden.

- **Einführung eines Soziallastenansatzes**

Der Gutachter schlägt für die kreisfreien Städte und Landkreise die Überführung des bisherigen Vorwegabzugs nach § 7 FAG LSA (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II) in die jeweilige Teilmasse der Schlüsselzuweisungen vor. In die Verteilungsberechnung für das dann erhöhte Volumen der Schlüsselzuweisungen soll dafür ein Soziallastenansatz neu aufgenommen werden. Dieser sieht eine Veredlung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften von 4,25 v. H. bei den kreisfreien Städten und 8,23 v. H. bei den Landkreisen vor.

- **Normative Neuausrichtung der Finanzkraftumlage**

Sofern die Steuerkraft einer Gemeinde deren Bedarf überschreitet (Abundanz), erfolgt in den meisten Finanzausgleichssystemen der Flächenländer eine sogenannte Abundanzabschöpfung, womit ein Teil der Steuerkraft an das Land bzw. an die Kommunen abgeführt wird. Im hiesigen FAG ist dies seit 2013 nach dem Vorbild der Regelung in Baden-Württemberg in § 12 Abs. 4 FAG derart geregelt, dass die abgeführte Finanzkraftumlage direkt zur anteiligen Finanzierung der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden dient. In der Folge fungiert die Finanzkraftumlage gleichzeitig auch als eine Art Mindestausstattung.

Die bisherige Regelung sehen die Gutachter zum einen als intransparent an. Zum anderen kritisieren sie, dass nicht nur abundante Gemeinden, sondern z. T. auch unterdurchschnittlich steuerstarke Gemeinden die Umlage zahlen. Daher empfehlen die Gutachter eine Neuausrichtung, so dass die Abundanzabschöpfung und die Mindestausstattung stärker voneinander entkoppelt werden. Zudem soll die FAG-Umlage nicht sofort dann fällig werden, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Gutachter empfehlen einen Neutralbereich für die die Bedarfsmesszahl überschreitende Steuerkraftmesszahl von 110 v. H. und die Abschöpfung der darüber liegenden Steuerkraftmesszahl i. H. v. 30 %. Die so abgeschöpften Mittel dienen zur Aufstockung der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

- **Normative Neuausrichtung einer Mindestausstattung**

Hier plädieren die Gutachter für eine finanzkraftabhängig ausgereichte relative Mindestausstattung, die sich an der durchschnittlichen Finanzkraft (Steuerkraft + Schlüsselzuweisungen) der Gemeinden orientiert und damit nach den Schlüsselzuweisungen ansetzt. Als Referenzgröße wird auf 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft abgestellt. Die gemeindescharfe Unterschreitung dieses Referenzwertes soll zu 90 % aufgestockt werden.

Die hierfür benötigten Mittel dürften aus der Finanzkraftumlage und damit von den Kommunen selbst und nicht durch das Land aufgebracht werden. Generell bewegt sich das Aufkommen aus der Finanzkraftumlage laut Gutachternvorschlag deutlich über den für die relative Mindestausstattung benötigten Mitteln.

- **Erhöhung des Ausgleichsgrades zw. Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl**

Im Zusammenhang mit der Entkopplung bzw. Neuausrichtung der Finanzkraftumlage und der Mindestausstattung schlagen die Gutachter für die kreisangehörigen Gemeinden vor, den bisherigen zweistufigen Ausgleichsgrad in § 12 Abs. 4 FAG (70 v. H./ 90 v. H.) durch einen einheitlichen Ausgleichsgrad von 80 v. H. zu ersetzen. Laut den Gutachtern erfolgt damit ein stärkerer Ausgleich der hinter der Bedarfsmesszahl zurückbleibenden Steuerkraft als im Status quo.

Die bisherigen Ausgleichsquoten für die kreisfreien Städte von 70 v.H. und Landkreise soll beibehalten werden.

Simulation der Gutachternvorschläge

Sämtliche Vorschläge wurden anhand eines detailgetreuen Modells des FAG LSA 2022 simuliert. Darauf sind die u. a. grafischen Darstellungen der Auswirkungen bestimmter Modellvorschläge differenziert nach vier Vergleichstatbeständen (Einwohnergrößenklasse, SKMZ in % des Durchschnitts, zentralörtliche Funktionen und nach Landkreisen) zurückzuführen. Dabei wurden auch die indirekten Auswirkungen der nachgelagerten Kreisumlageerhebung mitberücksichtigt.

Weiteres Vorgehen des SGSA

In einer ersten Vorabschätzung lässt sich festhalten, dass das von den Gutachtern verwendete Regressionsmodell ein gängiges Standardverfahren darstellt. Die Gutachter haben sich intensiv mit dem Gutachterauftrag beschäftigt. Dabei haben Sie ihr grundsätzliches Vorgehen ausreichend beschrieben und u. a. hinsichtlich einzelner Detailfragen zur Ausgestaltung des Gutachtens auch abweichende Positionen in der Fachliteratur aufgezeigt.

Eine Überprüfung sämtlicher Datengrundlagen und daraus abgeleiteter Berechnungen der Gutachter ist nicht möglich. Dies liegt unter anderem an dem umfangreichen Datenvolumen, welches nicht dem Gutachten beigelegt wurde. Die Prüfung eventueller Fehler der Gutachter dürfte nur durch ein zeitintensives und kostenintensives finanzwissenschaftliches Gegengutachten erfolgen. Hierfür sehen wir derzeit u. a. aufgrund der Expertise der Gutachter keinen Anlass. Somit lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Grund erkennen, das Gutachten in Gänze in Frage zu stellen.

Nichtsdestotrotz prüft die Landesgeschäftsstelle das Gutachten im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten. Aktuell ist die Prüfung des Gutachtens noch nicht abgeschlossen. Bestimmte Detailfragen sind noch zu klären.

In der Finanzstrukturkommission am 07.06.2023 soll mit dem MF erörtert werden, inwieweit das Gutachten umgesetzt, bzw. der im Gutachten zugestandene Gestaltungsspielraum des Landes von Seiten des MF genutzt werden wird. Wir sehen diesen bei den reinen Regressionsergebnissen eher im Hinblick auf bestimmte Übergangsregelungen, z. B. zur sukzessiven Einführung. Bei den qualitativen Abwägungen zur Mindestausstattung und zur Finanzausgleichsumlage hat der Landesgesetzgeber einen sehr großen Spielraum.

Ursprünglich war geplant, das Gutachten im Rahmen der 67. Kreisvorstandskonferenz am 05.06.2023 in Osterburg (Altmark) unter dem Titel „Quo Vadis FAG? - Erkenntnisse aus dem horizontalen und Bekenntnisse zum vertikalen Gutachten“ zu beraten. Dabei sollte gegenüber dem mit Finanzminister Richter nicht nur das aktuell vorliegende horizontale Gutachten diskutiert werden, sondern auch vor allem ein Bogen zum noch offenen vertikalen FAG-Gutachten gespannt werden. Aufgrund einer kurzfristig einberufenen Haushaltsklausur der CDU-Landtagsfraktion kann Minister Richter nicht in der KVK teilnehmen, weshalb die KVK abgesagt wurde.

Wir beabsichtigen nun, den Finanzminister aufzufordern, die Ergebnisse des Gutachtens in einem eigenen Format gegenüber den Kommunen zu erörtern. Ähnlich agierte das Land beim Deubel-Gutachten in 2012.

Eine abschließende Positionierung des Präsidiums soll voraussichtlich in der Sitzung am 03.07.2023 erfolgen.

Wir gehen davon aus, dass im Juli die Anhörung zum FAG 2024 erfolgen wird.