

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Ministerium der Finanzen
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Staatssekretär Rüdiger Malter
Editharing 40
39108 Magdeburg

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: Hr. Langhoff

Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
Ihr Schreiben vom 14.06.2023

Unser Zeichen
20-30-20 jl/dr

Datum
04.07.2023

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG 2024 bis 2026); Anhörung

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Malter,

wir danken Ihnen, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Der Gesetzentwurf ist ambitioniert, da er zum einen die bisherige vertikale FAG-Bedarfs-ermittlung auf der Grundlage neuer statistischer Datengrundlagen aktualisiert und zum anderen die Vorschläge der Gutachter aus dem aktuellen Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt umgesetzt werden.

Angesichts der deutlich verspäteten Veröffentlichung des schriftlichen Gutachtens Mitte April 2023, des zeitnah darauf nun vorgelegten Gesetzentwurfes nebst verhältnismäßig kurzer Stellungnahmefrist ist eine Überprüfung sämtliche Unterlagen in der gebotenen Tiefe und Sorgfalt leider nicht möglich. Zudem wurde die ursprünglich angedachte Diskussion im Rahmen der Kreisvorstandskonferenz seitens des Ministeriums der Finanzen abgesagt.

Umso bedauerlicher ist die Tatsache, dass Ihr Haus erneut keine nachvollziehbareren, da formelbezogenen Berechnungen vorlegt. Dies würde die Bewertung deutlich erleichtern und war zudem früher durchaus gelebte Praxis. Dass dies notwendig und für beiden Seiten hilfreich sein kann, hat die jüngste Überprüfung der Auswirkungen der Gutachterergebnisse für die kreisfreien Städte und Landkreise aufgrund des Hinweises der Landeshauptstadt Magdeburg deutlich gezeigt.

1. Zusammenfassung:

1. *Der Städte- und Gemeindebund sieht aufgrund der dem Gesetzgeber obliegenden Prüfungs- und Überwachungsfunktion die grundsätzliche Notwendigkeit für eine Überprüfung der Binnenverteilung (horizontales FAG) und der Bedarfsermittlung (vertikales FAG).*
2. *Auch wenn das Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs einzelne unerwartete Ergebnisse beinhaltet, kann das Gutachten nicht in Gänze in Frage gestellt werden. Das Gutachten der deutschlandweit anerkannten Gutachter wird insgesamt den finanzwissenschaftlichen Anforderungen an ein solches gerecht.*
3. *Die ausschließlich aufgrund der Regressionsergebnisse angedachte Streichung der Einwohnerveredelung bei den Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden überzeugt unter Mitbetrachtung anderer landespolitischer Erwägung nicht vollends. Sie führt zu einer systematischen Schlechterstellung der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden und wird abgelehnt.*
4. *Der Gesetzentwurf ist dahingehend zu kritisieren, dass sich die Landesregierung nicht mit dem ihr obliegenden Gestaltungsspielraum auseinandersetzt. Es besteht kein Automatismus sämtliche Gutachtenvorschläge vollständig umzusetzen, zumal das Gutachten selbst auf den nach wie vor verbleibenden Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers hinweist.*
5. *Auch wenn einzelne Gemeinden erwartbar in einem stärkeren Ausmaß von den vielfältigen Änderungen der horizontalen Binnenverteilung betroffen sein dürften, erscheinen die Umverteilungen im Zusammenhang mit den Gutachtenvorschlägen insgesamt moderat. Dies verdeutlicht, dass das Gutachten erwartungsgemäß keinen Ansatz zur Lösung der generellen Finanzprobleme auf kommunaler Ebene bietet.*
6. *Dringend geboten ist daher eine objektive Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden, Städte und Landkreise. Die vertikale Begutachtung des Finanzausgleichs ist schnellstmöglich auf den Weg zu bringen. Die FAG-Bedarfsermittlung muss dabei dem doppelten Haushaltsrecht insgesamt Rechnung tragen. Die Berücksichtigung der im Koalitionsvertrag thematisierten Netto-Abschreibungen steht hierfür nur exemplarisch. Die geplante Einführung der doppelten Berichtspflicht ab 2025 im Rahmen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) ist zu berücksichtigen.*
7. *Die im Gesetzentwurf zum FAG 2024 – 2026 vorgenommene Aktualisierung der vertikalen Bedarfsermittlung greift zum Teil langjährige Forderungen des SGSA auf, wie u. a. den Tarif-Zuschlag, die Etablierung einer freien Spitze, die adäquate Anrechnung der tatsächlich ausgezahlten SGB II-SoBEZ sowie den verstärkten Blick nach vorn bei der Berücksichtigung der Kostensteigerungen im Bereich der Kosten der Unterkunft. Dies wird grundsätzlich als ein Schritt in die richtige Richtung begrüßt.*

Dennoch bestehen nach wie vor Kritikpunkte an der Bedarfsermittlung, wie u. a. der vollständigen bedarfsmindernden Anrechnung der (außerordentlichen) Entlastungen durch den Bund seit 2018 beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und beim erhöhten Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft, die Anrechnung örtlicher Aufwands- und Verbrauchssteuern sowie die Anrechnung von Spenden und Sponsoring.

- 8. Die Neuregelung der Finanzausgleichsumlage wird abgelehnt. Im Zusammenspiel aus den möglichen Festlegungen zum Neutralbereich und zur Abschöpfungsquote darf sich das bisherigen Volumen der Umlage nicht erhöhen. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass mit der Neuregelung tendenziell eine Reduzierung der Umlagezahler verbunden ist. Wir fordern erneut die Wiedereinführung einer Ausnahmemöglichkeit.**
- 9. Die Berücksichtigung systemfremder, nicht auf der eigentlichen Bedarfsermittlung beruhender Sonderthemen wie zum Mehrbelastungsausgleich konkreter Fachgesetze oder zum gesonderten Investitionsbedarf bei den Kreisstraßen wird abgelehnt.**
- 10. Die Landesregierung wird gebeten, im Hinblick auf einzelgemeindliche starke Verwerfungen durch die Änderungen der Binnenverteilung adäquate fiskalische und/oder zeitliche Übergangsvorschriften zu prüfen. Diese sollten zumindest einen einmaligen anteiligen finanziellen Ausgleich der mit dem Gesetz verbundenen Einnahmeverluste durch zusätzliche Landesmittel gewährleisten.**

2. Vorbemerkungen zum Gutachtenprozess

- Notwendigkeit horizontale und vertikale Begutachtung**

Die Überprüfung der horizontalen Binnenverteilung war aufgrund der dem Gesetzgeber obliegenden Überwachungsfunktion einmal getroffener gesetzlicher Regelungen (LVG LSA 57/10 vom 09.10.2012) und der Tatsache, dass seit der letzten Überprüfung durch das Deubel-Gutachten in 2012 nunmehr über 10 Jahre vergangen sind, notwendig.

Die dem Gesetzgeber obliegende Überwachungsfunktion gilt grundsätzlich auch für die vertikale Bedarfsermittlung. Wir haben daher stets eine parallele Begutachtung des horizontalen und vertikalen FAG gefordert. Die vom Land bisher vorgetragenen Gründe für einen Verzicht auf ein solches Gutachten sind hinlänglich bekannt und mehrfach auch in der Finanzstrukturkommission besprochen worden. Auch der aktuelle Gesetzentwurf geht auf eine Überprüfung der bilanziellen Nettoabschreibungen im Zusammenhang mit dem Stand der Jahresabschlüsse ein.

Nun kommt es darauf an, das vertikale Gutachten schnellstmöglich in die Wege zu leiten. Auch die Gutachter haben im Rahmen der Vorstellung der Gutachtenergebnisse im Finanzausschuss des Landtages Sachsen-Anhalt am 30.03.2023 eine rechtzeitige Überprüfung des vertikalen Gutachtens angemahnt.

Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass die im aktuellen Koalitionsvertrag erwähnte Überprüfung der Möglichkeit zur Berücksichtigung der Nettoabschreibungen bei der FAG-Bedarfsermittlung nur als Platzhalter für die notwendige Erörterung anzusehen ist, wie mit der Abbildung der investiven Bedarfe der Kommunen im FAG zukünftig verfahren werden soll. Hierzu haben wir uns bereits in der Finanzstrukturkommission darauf verständigt, zu prüfen, ab welchem Mindestbestand verlässlicher Jahresabschlussdaten eine geeignete Hochrechnung für alle Kommunen erfolgen kann. Das ähnliche Überlegungen auch in anderen Ländern erfolgen zeigt sich exemplarisch im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften vom 08.09.2022 in der Drs 18/4111.

- **Grundsätzliche Bestätigung des horizontalen Gutachtens**

Auch wenn das Gutachten vor allem mit dem erhöhten Mittelzentrumszuschlag so nicht erwartete und mit der Abschaffung der Einwohnerveredelung bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden schwer verständliche Ergebnisse mit sich bringt, kann es insgesamt nicht in Frage gestellt werden. Die Gutachter haben sich intensiv mit dem Gutachterauftrag beschäftigt, dabei ihr grundsätzliches Vorgehen beschrieben und zudem abweichende Positionen in der Fachliteratur aufgezeigt. Das von den Gutachtern verwendete Regressionsmodell, welches vor allem bei der Überprüfung und damit verbundenen Neufestlegung der Bedarfsmesszahl zur Anwendung kommt, stellt ein gängiges Standardverfahren dar.

Kritik üben wir daran, dass bei der von den Gutachtern empfohlenen Überführung des § 7 in den § 12 die Leistungsbeschreibung für das Gutachten sehr flexibel ausgelegt, womöglich sogar überinterpretiert wird, wohingegen bei der vom Städte- und Gemeindebund mehrfach im Gutachterprozess erbetenen gutachterlichen Prüfung einer Befreiungsmöglichkeit von der Finanzausgleichsumlage zuletzt in den Antworten der Gutachter vom 20.06.2023 auf unseren Fragenkatalog die Leistungsbeschreibung sehr eng ausgelegt wird.

Auch angesichts der Vorgaben der zurückliegenden zwei Koalitionsverträge gilt es perspektivisch darauf zu achten, dass neben der vorgenommenen starken Priorisierung steuerschwacher Gemeinden das Land gleichzeitig eine deutliche Schlechterstellung steuerstarker Gemeinden mit hohen Infrastrukturkosten vermeidet.

- **Mangelhafte Ausnutzung des Gestaltungsspielraums**

Der Gesetzentwurf ist dahingehend zu kritisieren, dass er nicht darauf eingeht, dass dem Landesgesetzgeber bei bestimmten Fragen der horizontalen Binnenteilung, trotz der Vorschläge der Gutachter, nach wie vor ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum zusteht. Vielmehr wird anscheinend die Sichtweise vertreten, das Gutachten ausschließlich aus dem Blickwinkel der erhofften Rechtsicherheit vollumfänglich umzusetzen. Diese Zielrichtung ist ungenügend, verweist das Gutachten selbst auf den verbleibenden Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers. Dies betrifft vor allem die Überführung des bisherigen § 7 FAG in die Schlüsselzuweisungen, die Abschaffung der Einwohnerveredelung bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden und die konkrete Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage nebst Mindestausstattung.

3. Zum Gesetzentwurf

Zu § 2 Abs. 1

- **Aktualisierung der FAG-Bedarfsermittlung**

Die Aktualisierung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2024 bis 2026 fußt grundsätzlich auf den statistischen Daten der Jahresrechnungsstatistiken 2020 und 2021 sowie der Kassenstatistik 2022. Im Ergebnis steigt die Finanzausgleichsmasse auf 2.094,4 Mio. Euro für das Jahr 2024 an und soll zunächst auch für die Jahre 2025 und 2026 angesetzt werden.

Die Erhöhung ist auch darauf zurückzuführen, dass gegenüber der bisherigen Bedarfsermittlung u.a. beim FAG 2022/2023 umfängliche Ergänzungen vorgenommen wurden, auf die wir nachfolgend kurz eingehen.

- **Hinzurechnung der kommunalen Personalauszahlungen**

Die Prognose der Personalauszahlungen der Kommunen erfolgt seit dem FAG 2022 nicht mehr mit der Preisentwicklung, sondern mit deren durchschnittlichen Entwicklung gemäß der zugrundeliegenden amtlichen Statistik, beim FAG 2024-2026 anhand der durchschnittlichen prozentualen Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2022. Da die durchschnittliche Entwicklung der Jahre 2020 bis 2022 den aktuellen außergewöhnlich hohen Tarifabschluss für die kommunalen Beschäftigten nicht abbildet, wird im Jahr 2024 ein Zuschlag in Höhe der Differenz zwischen der Fortschreibung anhand der durchschnittlichen Entwicklung und der Fortschreibung anhand des durchschnittlichen Tarifiergebnisses in Höhe von 11,5 Prozent berücksichtigt.

Der bedarfserhöhend wirkende „*Tarif-Zuschlag*“ entspricht einer Forderung des SGSA und wird begrüßt. Wir gehen davon aus, dass diese auch für die Jahre 2025 und 2026 gilt.

- **Abzug der sonstigen konsumtiven Nettotransfers des Landes**

Im Rahmen der FAG-Revision 2023 wurde erst vor kurzem die Prognose der bedarfsmindernd zu berücksichtigten sonstigen Nettotransfers geändert. Die bis dato für die Fortschreibung herangezogene Preisentwicklung wurde vom Land selbst als ungeeignet angesehen.

Wir hatten bereits beim Gesetzentwurf zum FAG 2022/2023 darauf hingewiesen, dass die Preisentwicklung in Zeiten stark steigender Preise kein adäquater Schätzer für die Nettotransfers darstellt. Denn die Zahlungen des Landes an die Kommunen einschließlich der weitergeleiteten Bundesmittel außerhalb des FAG unterliegen i. d. R. keiner inflationsabhängigen Dynamisierung. Daher hatten wir die Änderung bei der FAG-Revision 2023 ausdrücklich begrüßt.

Für uns ist nicht nachvollziehbar, warum das Land nun wieder auf die Fortschreibung anhand der Preisentwicklung zurückfällt. Wir halten die damit laut Anlage 10 herangezogene Preisentwicklung als Prognose für die Nettotransfers vor allem für die Jahre 2022 (+8,3 %) und 2023 (+5,5%) für überhöht. Wir fordern daher eine Beibehaltung der Fortschreibung anhand der durchschnittlichen Entwicklung wie zuletzt beim FAG 2023.

- **Abzug der gemeindlichen Steuereinnahmen und Hinzurechnung einer „freien Spitze Steuereinnahmen“**

Bei den bedarfsmindernd anzurechnenden Steuereinnahmen werden für 2024 im Rückgriff auf die zugrundeliegende Mai-Steuerschätzung 2023 rd. 2.363 Mio. Euro bedarfsmindernd angerechnet. Dies ist gegenüber dem Ansatz von 2.027 Mio. Euro beim aktuellen FAG 2023 ein enormer Anstieg, entspricht aber dem wiedererstarkenden Steuertrend nach Corona.

Die nun angedachte erstmalige Einführung einer freien Spitze entspricht einer jahrelangen Forderung von uns und wird begrüßt. Wir gehen davon aus, dass diese auch für die Jahre 2025 und 2026 gilt.

Jedoch spiegelt die Gesetzesbegründung die eigentliche Intention nach unserem Dafürhalten nicht vollständig wieder. Zum einen fußt die aktuelle FAG-Bedarfsermittlung grundlegend auf der dynamischen Betrachtung des Zuschussbedarfs als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit. Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung werden zu einem gewissen Anteil konterkariert, weil sie automatisch zu einer Reduzierung der Finanzausgleichsmasse führen. Zum anderen weist gerade die vollständige Anrechnung der Gewerbesteuer durch deren sehr starke heterogene gemeindescharfe Verteilung ebenfalls eine Verzerrung der Bedarfsermittlung dahingehend auf, dass die bei vollständiger Anrechnung unterstellten durchschnittlichen Einnahmen zu hoch sind. Um diesen beiden (!) Aspekten gerecht zu werden, sollten gemäß unserer jahrelangen Forderung nach einem kommunalen „Selbstverwaltungsfreibetrag“ nicht sämtliche Gewerbe-Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt werden. Vielleicht könnte dieser Aspekt in der Begründung stärker hervorgehoben werden.

Die Festlegung auf 2 Prozent entspricht keiner konkreten Forderung unsererseits und wird auch nicht näher begründet. Wir halten diese angesichts der Fokussierung auf die Heterogenität der Gewerbesteuer für zu gering. Im anstehenden vertikalen Gutachten sollte die Bestimmung der freien Spitze analysiert werden.

- **Abzug der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageeinzahlungen bei den Landkreisen und Verbandsgemeinden**

Ziel jeder Prognose ist die bestmögliche Schätzung des zukünftigen Aufkommens. Bis zur FAG-Revision 2023 wurden die Umlagezahlungen an die Landkreise und Verbandsgemeinden mit der Preisentwicklung fortgeschrieben. Wir hatten uns im Rahmen der Anhörung zur Revision 2023 für eine Beibehaltung dieser Prognose ausgesprochen. Die stattdessen gewählte Fortschreibung anhand der durchschnittlichen Entwicklung der Vergangenheit führt jedoch für das aktuell laufende FAG-Jahr 2023 fast zu einer Punktlandung hinsichtlich des unterstellten Umlageaufkommens. Die damaligen Erwägungen des MF haben daher getragen.

Nun will das Land bei der Prognose der Umlagezahlungen zurück zur Fortschreibung anhand der Preisentwicklung. Wir bitten Ihr Haus ausführlicher zu begründen, worin sich die jetzt zugrundeliegenden Annahmen von jenen bei der FAG-Revision 2023 unterscheiden.

- **Hinzurechnung eines pauschalen allgemeinen Zuschlags**

Im Rahmen der finalen Verhandlungen zum FAG 2023 wurde durch den Landtag entschieden, u.a. die Investitionspauschale von 150 Mio. Euro auf 200 Mio. Euro zu erhöhen. Dieser

Schritt wird nun zurückgenommen. Stattdessen werden die 50 Mio. Euro bedarfserhöhend den einzelnen kommunalen Gruppen zugeführt, was tendenziell zu einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen führen dürfte.

Dieser Weg kann grundsätzlich nachvollzogen und mitgetragen werden. Aus den Rückläufen unserer Mitgliedschaft lässt sich jedoch keine einheitliche Position ablesen. Es gibt auch Rückmeldungen, die sich für eine Beibehaltung der Investitionspauschale aussprechen. Insgesamt sind für uns beide Positionen denkbar.

Sollte es bei einer Überführung in die Schlüsselzuweisungen bleiben, sei uns der Hinweis gestattet, dass die Gesetzesbegründung darauf verweist, dass die zusätzlichen Deckungsmittel ohne Zweckbindung sowohl konsumtiv als auch investiv eingesetzt werden können. Dies ist zwar grundsätzlich richtig, suggeriert aber eventuell, dass die Aufstockungssumme in einer gesonderten Zuweisung ausgereicht werden soll. Dies ist jedoch ausdrücklich nicht der Fall.

- **Hinzurechnung der Mehrbelastung durch Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II**

Gesondert berücksichtigt bei der Bedarfsermittlung werden erstmalig bei den kreisfreien Städten und Landkreisen die Mehrbelastungen durch die seit Mitte 2022 merklich ansteigenden Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II in Höhe von 17,2 Mio. Euro.

Dies wird von uns begrüßt. Wir gehen davon aus, dass diese auch für die Jahre 2025 und 2026 gilt.

Offen und unbefriedigend bleibt jedoch die Tatsache, dass das Land nunmehr seit 2022 eine komplette bedarfsmindernde Anrechnung der seit 2018 in mehreren Schritten ausgereichten kommunen Entlastung durch den Bund über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und der erhöhten KdU-Beteiligung vornimmt. Die Ausführung unsererseits sind hinlänglich bekannt. Insoweit verweisen wir erneut auf unsere Stellungnahme vom 18.11.2021 gegenüber Ihrem Haus bzw. vom 11.01.2022 gegenüber dem Landtag. Diese Anrechnung führt nach wie vor zu einer deutlichen Deckelung der FAG-Masse, die im Übrigen auch bei den Landkreisen die Einführung einer freien Spitze in gleicher Argumentation wie bei den Städten und Gemeinden ermöglichen würde.

- **Hinzurechnung Mehrbelastungen durch die Absenkung der SGB II-SoBEZ ab dem Jahr 2024**

Die gesonderte Berücksichtigung der Absenkung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SGB II-SoBEZ) zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund) entspricht einer Forderung des Städte- und Gemeindebundes im Rahmen des FAG 2022/2023. Dieser wurde damals nicht gefolgt, womit die Kommunen in 2022 und 2023 eine Bedarfsunterdeckung von 80 Mio. Euro aufweisen.

Umso mehr wird die jetzige Umsetzung unserer Forderung begrüßt. Wir gehen davon aus, dass die „Hinzurechnung“ zunächst für das FAG 2024 und 2025 gilt. Beim FAG 2026 gilt es die in 2025 anstehende erneute Überprüfung der SGB II-SoBEZ für 2026-2028 adäquat zu berücksichtigen.

- **Hinzurechnung von Mehrbelastungen nach § 3 Gebäudeenergiegesetz**

Für die Wahrnehmung der Aufgaben zur Umsetzung des aktuell im parlamentarischen Verfahren befindlichen Gebäudeenergiegesetzes erhalten die unteren Bauaufsichtsbehörden der kreisfreien Städte und Landkreise sowie der fünf kreisangehörigen Gemeinden, die die Aufgabe der unteren Bauaufsicht übernommen haben, zusätzlich zum ermittelten Bedarf einen Mehrbelastungsausgleich i. H. v. 111.821 Euro (Ziffer 11, S. 42).

Gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt sehen wir zudem die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs als zu gering an. Im parlamentarischen Verfahren hatten wir 300.000 Euro ermittelt.

Zudem ist die Umsetzung des Mehrbelastungsausgleichs im FAG dessen Grundsystematik wesensfremd und wird von uns abgelehnt.

Im Übrigen erfolgt keine direkte Zuordnung zu den in der Gesetzesbegründung direkt genannten fünf kreisangehörigen Gemeinden mit der Funktion der unteren Bauaufsicht. Dies sehen wir ebenfalls kritisch.

- **Hinzurechnung eines pauschalen Tilgungsbeitrags**

Der investive Bedarf wird im bisherigen FAG im Wesentlichen durch direkte Investitionspauschale und den pauschalen Tilgungsbeitrag abgebildet.

Im Rahmen der Überprüfung des pauschalen Tilgungsbeitrags wird auf die diesjährige Abfrage Ihres Hauses zu den Nettoabschreibungen verwiesen. Man kommt zum Ergebnis, dass aufgrund des geringen Anteils der geprüften Jahresabschlüsse die gemeldeten Daten nicht belastbar für eine Hochrechnung sind. Zugesagt war seitens des MF, dass man sich im Vorfeld des jetzigen Gesetzentwurfs über die Ergebnisse der Abfrage austauscht. Dies ist leider nicht erfolgt.

Die diesjährige Abfrage von Tilgungs- und AfA-Daten erfolgt aufgrund von Festlegungen des Koalitionsvertrags, der schematisch abgearbeitet wird. Das erweckt auf den ersten Blick zumindest den Eindruck, dass anscheinend weder ein Modell noch eine Idee für die Verwendung der erhobenen Daten vorliegt. Hier verweisen wir auf unsere Vorbemerkungen zur notwendigen Diskussion, wie die bisherige FAG-Bedarfsermittlung eventuell auch über die reinen Nettoabschreibungen hinaus an die doppelte Realität angepasst wird. Dabei muss geklärt werden, ab welchem Bestand an Daten eine geeignete Hochrechnung für alle Kommunen erfolgen kann.

Wir fordern daher bis zur gutachterlichen Neubetrachtung des investiven Bereichs die Beibehaltung des pauschalen Tilgungsbeitrags aus dem FAG 2023.

Dafür spricht auch, dass ausschließlich bei den investiven Tilgungsleistungen keine Fortschreibung der Jahreswerte 2020 und 2021 anhand eines geeigneten Prognosefaktors auf 2022 erfolgt.

Zu § 2 Abs. 2

- **Revisionsklausel**

Das in der Gesetzesbegründung erwähnte Festbetrags-FAG ist nicht zutreffend. Ein solches Festbetrags-FAG lag für den Zeitraum 2017-2021 tatsächlich vor, da die FAG-Masse nicht durch eine Evaluierungsklausel überprüft wurde. Das FAG 2022/2023 sah eine einseitige Revisionsklausel vor, da eine hohe Volatilität der Prognoseannahmen vorlag. Dies wurde von uns ausdrücklich begrüßt.

An der Volatilität der Prognoseannahmen hat sich grundsätzlich nichts geändert. Hier ist der Gesetzesbegründung darin zuzustimmen, dass die wirtschaftliche Lage nach wie vor volatil erscheint und damit auch die Prognosefaktoren schwer zu prognostizieren sind. Trotzdem soll die in § 2 Abs. 2 vorgesehene Revisionsklausel für die FAG-Jahre 2025 und 2026 grundsätzlich jedoch zu Gunsten und zu Lasten der Kommunen wirken können.

Die Volatilität beim Prognosefaktor Steueraufkommen ist grundsätzlich stärker ausgeprägt als bei dem Prognosefaktor Preisentwicklungen. Das Steueraufkommen dürfte damit deutlich stärkeren Schwankungsmöglichkeiten unterworfen sein als die Preisentwicklung. Die Finanzkrise und die Corona-Pandemie haben dies verdeutlicht. Zudem resultiert die Schwankungsanfälligkeit bei den Steuern auch aus der Möglichkeit von Gesetzgebungsverfahren, die sich spürbar auf das Steueraufkommen auswirken. Dies hat die aktuelle Mai-Steuerschätzung 2023 vor allem beim Aufkommen aus der Einkommensteuer mehr als verdeutlicht. Somit wirken die Prognosefaktoren zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich. Vor allem die Städte und Gemeinden laufen eher Gefahr deutlicher FAG-Kürzungen durch starke Schwankungen im Steueraufkommen.

Wir plädieren daher für eine Beibehaltung der aktuellen Evaluierungsklausel, die nur eine Erhöhung der FAG-Masse vorsieht. Alternativ muss überlegt werden, bei der Betrachtung der Steuereinnahmen wieder wie beim Festbetrags-FAG 2017 - 2021 auf die Ist-Steuereinnahmen der amtlichen Statistik zurückzugreifen.

- **Prognosefaktor Preisentwicklung**

Nicht begründet wird der Wechsel in § 2 Abs. 2 FAG von dem bisher für die Prognose zur Anwendung kommenden „*harmonisierten Verbraucherpreisindex*“ auf den „*Deflator des privaten Konsums*“. Angesichts der Unterschiede zwischen diesen beiden Indikatoren zur Preisentwicklung tut dies dem Gesetzentwurf nicht gut. Bereits im Rahmen der FAG-Revision 2023 wechselte das Land zwischen beiden Indikatoren (siehe Anlage 2 Drs. 8/1824) mit dem Ergebnis, dass für 2021 und 2022 auf den Deflator des privaten Konsums und für 2023 auf den harmonisierten Verbraucherpreis abgestellt wurde. Das hatten wir seinerzeit kritisiert.

Der Deflator des privaten Konsums nimmt nicht wie beim Verbraucherpreisindex einen bestimmten Warenkorb in den Blick, sondern den gesamten privaten Verbrauch und betrachtet zudem Veränderungen in der Konsum- bzw. Verbrauchsstruktur. Der Deflator des privaten Konsums spiegelt somit als Größe der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eher die gelebte private Inflation wider. Die Abweichungen zwischen beiden Indikatoren fallen gerade in Zeiten extrem starker Preisanstiege in relativ kurzer Zeit, wie sie in 2022 ausgelöst durch den

Ukraine-Krieg zu beobachten waren, stärker aus. Aufgrund der Konsumanpassungen fällt der Deflator des privaten Konsums somit in der Regel niedriger aus.

Da unterstellt werden kann, dass Kommunen aufgrund u.a. haushaltsrechtlicher und vergabe-rechtlicher Restriktionen weniger zur kurzfristigen Konsumanpassung in der Lage sind, dürfte der Deflator des privaten Konsums weniger geeignet sein. Wir fordern daher eine Beibehaltung des Rückgriffs auf den harmonisierten Verbraucherpreisindex.

Zu § 7

Wir weisen darauf hin, dass nach wie vor auch eine Beibehaltung der Besonderen Ergänzungszuweisung im § 7 möglich ist. Das Gutachten selbst (S. 27) verweist auf die Möglichkeit, Zweckzuweisungen außerhalb der Schlüsselzuweisungen nicht steuerkraftabhängig zu verteilen, wobei der Vorteil u. a. darin liegt, dass aus landespolitischem Interesse diese Zweckzuweisungen gerade steuerstarke Kommunen erhalten. Dies wird im Übrigen bei den weiteren Zweckzuweisungen mit § 9 (SGB VIII), § 10 (Schülerbeförderung), § 11 (Kreisstraßen) im FAG aktuell auch gelebt.

Die Einführung des Soziallastenansatzes ist nicht ausschließlich empirisch bestätigt. Auch wenn die Regressionsanalyse einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf und der SGB-II Bedarfsgemeinschaften feststellt, folgt daraus nicht die Verpflichtung, diesen Zusammenhang ausschließlich im Bereich der Schlüsselzuweisung umzusetzen. Dem Vorschlag zur Überführung des § 7 in den § 12 liegt vielmehr eine wertende Einschätzung der Gutachter hinsichtlich deren attestierten schwach ausgeprägten Subsidiarität zugrunde. Die Gutachter bestätigten in ihren Antworten vom 20.06.2023 auf den Fragenkatalog des Städte- und Gemeindebundes, dass es keine allgemeinen Orientierungsgrößen in der Literatur hinsichtlich der Ausmaße steuerkraftabhängiger zu verteiler Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gibt.

Wenn die Gutachter festhalten, dass das hiesige FAG eine vergleichsweise geringere Mittelkonzentration im (steuerkraftabhängigen) Schlüsselzuweisungssystem aufweist, wären Vergleichsdaten aus anderen Finanzausgleichssystemen, die diese Aussage bestätigen angebracht gewesen. Zumindest für die westdeutschen Länder lässt sich anhand der als **Anlage** beigefügten Übersicht des Deutschen Städtetags zur Struktur des kommunalen Finanzausgleichs nicht ablesen, dass die steuerkraftabhängigen Zuweisungen innerhalb der kommunalen Finanzausgleichssysteme exorbitant über 50 Prozent liegen.

Zu § 12 – Neureglung Finanzausgleichsumlage

Die von den Gutachtern dargelegte Intention zur Neugestaltung der bisherigen Finanzkraftumlage kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Gerade die bisherige Finanzkraftumlageabschöpfung unterhalb der durchschnittlichen Steuerkraft war mitursächlich für einen Randbereich der bisherigen Finanzkraftumlage um die sogenannte Abundanzschwelle, der es Gemeinden in diesem Randbereich schwer macht zu prognostizieren, ob und in welcher Höhe sie von der Finanzkraftumlage betroffen sein werden.

Die nun im Gesetz eins zu eins umgesetzten Gutachternvorschläge zur konkreten Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage basieren nicht auf statistischen Regressionsergebnissen, sondern auf qualitativen Abwägungen und Simulationsrechnungen. Damit verbunden ist ein deutlich höherer Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers von den Gutachternvorschlägen

normativ abzuweichen, vorausgesetzt eine hinreichend nachvollziehbare Begründung hierfür erfolgt.

Definiert ist die Abundanz grundsätzlich als die die Bedarfsmesszahl übersteigende Steuerkraftmesszahl. Es obliegt dem Landesgesetzgeber festzulegen, ob und ab welcher Schwelle von den überdurchschnittlich steuerstarken Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage abgeschöpft wird. Auch darauf geht der Gesetzentwurf nicht ein.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ab einer Steuerkraftmesszahl über 110 v. H. der Bedarfsmesszahl (Neutralbereich) eine Finanzausgleichsumlage erhoben wird. Wir sehen den gewählten Neutralbereich als zu gering an. Im Rahmen der Gutachtenerstellung haben wir auf die Regelung des FAG 2010 verwiesen, bei der erst über einem Neutralbereich von 150 v. H. der Bedarfsmesszahl hinaus eine FAU in Höhe von ebenfalls 30 v. H. erhoben wurde. Die Aussage im Gutachten, dass ein höherer Neutralbereich den Kreis der Zahler der FAU zu stark begrenzen würde, ist vorrangig fiskalisch geprägt. Es gibt keinen finanzwissenschaftlichen Maßstab, wie hoch der Neutralbereich und die Abschöpfungsquote sein müssen (S. 128-129 Gutachten).

Zudem liefert der Gesetzentwurf keine Erläuterung dafür, warum im Zusammenspiel aus dem vorgeschlagenen Neutralbereich von 110 Prozent und der angedachten Abschöpfungsquote i. H. v. 30 Prozent das Aufkommen aus der Finanzkraftumlage von derzeit rd. 31 Mio. Euro deutlich auf knapp 49 Mio. Euro ansteigen soll. Diese deutliche Erhöhung lehnen wir ausdrücklich ab. Vielmehr muss durch konkrete Festlegung beider Stellschrauben erreicht werden, dass das bisherige Aufkommen nicht überschritten wird.

Zu kritisieren ist die fehlende Bereitschaft des Landes, sich mit der Thematik einer grundsätzlichen Befreiungsmöglichkeit zur Zahlung der Finanzkraftumlage auseinanderzusetzen, obwohl u.a. die Rechtsprechung des VG Magdeburg aus 2018 die praktische Notwendigkeit einer solchen Regelung offenbarte. Unsere Argumente hierzu sind Ihrem Haus bekannt. Wir verweisen auf unsere Stellungnahmen vom 19.11.2021 und 11.01.2022 zum Gesetzentwurf für das FAG 2022/2023. Beide Stellungnahmen sind Ihrem Haus bekannt.

Auch wenn die Antwort der diesbezüglich an die Gutachter gerichtete Frage durch eine einseitige enge Auslegung des Gutachterauftrags unterbleibt, muss sich das Land dieser Aufgabe stellen. Alternativ sollte das MF wenigstens eine Prüfung in Erwägung ziehen, ob der Ausgleichstock hier weiterhelfen kann. Ein bloßer Verweis auf die Möglichkeit der Beantragung von Mitteln aus dem Ausgleichstock wird dem aber nicht gerecht. Denn das VG Magdeburg hat deutlich gemacht, dass man grundsätzlich von abundanten Gemeinden nicht verlangen kann, dass diese ihr Haushaltsverhalten über Nacht an das eines klassischen Bedarfsszuweisungsempfängers anpassen. Gegebenenfalls muss der Ausgleichstock mit Blick auf diese Fälle angepasst werden.

Zu § 13

Mit Blick auf die durchaus strittige Frage der Abschaffung der Einwohnerveredelung bei den Verbandsgemeinden betont das Gutachten deutlich, dass es der Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt, zum Beispiel im Zusammenhang mit landesentwicklungsplanerischen Zielvorstellungen bestimmte Sonderansätze, wie z. B. eine zusätzliche Veredelung für Verbandsgemeinden zu etablieren, auch wenn diese Funktion gegenüber den beiden Funktionen des Art. 88 LVerf LSA (fiskalisch und distributiv) im Hintergrund steht.

Unter Mitbetrachtung anderer verbandpolitischer und letztendlich landespolitischer Erwägungen als die durch die Gutachter mit Antwort vom 20.06.2023 noch einmal bestätigten eindeutigen Regressionsergebnisse, überzeugt die Abschaffung der Einwohnerveredelung bei den Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden nicht vollends. Vor allem in der Rückschau landespolitischer Erwägungen im Zusammenhang mit der zurückliegenden Gebietsreform, führt die angedachte Abschaffung zu einer systematischen Schlechterstellung der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden und wird von uns abgelehnt.

Wir bitten um eine Erläuterung, warum nun eine Anlage zur Festlegung der Mittelzentren vorgesehen ist.

Zu § 16a

Auf der investiven Seite werden die aktuell in § 15 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2023 vorgesehenen 30 Mio. Euro für Investitionen an Kreisstraßen ab dem Jahr 2024 bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse zusätzlich berücksichtigt und verstetigt.

Die ausschließliche Priorisierung der Kreisstraßen ergänzend zu der bereits bestehenden Besonderen Ergänzungszuweisung im § 11 in der nun zusätzlich vorgesehenen gesonderten Investitionspauschale überzeugt nicht. Feststehen dürfte, dass die Landkreise einen Investitionsbedarf in diesem Bereich aufweisen. Jedoch gilt dies auch für die Gemeinden. Hier attestierte das Difu-Gutachten des SGSA aus dem Jahr 2020 den Gemeindestraßen einen enormen Investitions- bzw. Instandhaltungsbedarf von jährlich mindestens 100 Mio. Euro. Die jetzige Regelung wirkt zudem mit Blick auf die bisherige FAG-Systematik gewissermaßen systemfremd. Wir fordern eine Rückkehr zur Straßenbaufinanzierung nach dem damaligen Kommunalstraßenbaufinanzierungsgesetz und eine gutachterliche Neuausrichtung des investiven Bedarfs im vertikalen FAG.

Übergangsregelungen

Abschließend bitten wir die Landesregierung, im Hinblick auf einzelgemeindliche starke Verwerfungen durch die Änderungen der Binnenverteilung adäquate fiskalische und/oder zeitliche Übergangsvorschriften zu prüfen. Diese sollten zumindest einen einmaligen anteiligen finanziellen Ausgleich der mit dem Gesetz verbundenen Einnahmeverluste durch zusätzliche Landesmittel gewährleisten.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer

Anlage

Struktur des kommunalen Finanzausgleichs* in den alten Ländern

