

Magdeburg, den 22.08.2023

Sitzung des HFA Nr. 64
Datum: 29.08.2023
Ort: Videokonferenz

Bearbeiter: Herr Langhoff

TOP 4 **Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanz-
ausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt**

Anlagen (1.) E-Mail-Rundschreiben vom 16.06.2023
(2.) Gegenüberstellung FAG 2023 mit FAG 2024 – 2026
(3.) Antwortkatalog der Gutachter vom 20.06.2023
(4.) Stellungnahme SGSA vom 04.07.2023
(5.) Beschluss des Präsidiums vom 03.07.2023

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme:

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 16.06.2023 (**Anlage 1**) haben wir ausführlich über den Gesetzentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des FAG informiert. Mit dem Gesetz wird die bisherige FAG-Bedarfsermittlung auf der Grundlage neuer statistischer Datengrundlagen für die Jahre 2024 bis einschließlich 2026 aktualisiert (hierzu unter I.). Zum anderen dient das Gesetz der Umsetzung der Vorschläge aus dem aktuellen Gutachten zum horizontalen Finanzausgleich, über das wir ausführlich in den zurückliegenden zwei Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses berichtet hatten (hierzu unter II.).

I.

Die Bedarfsermittlung erfolgt grundsätzlich nach der bisherigen Systematik des Ministeriums für Finanzen, jedoch unter Zugrundelegung fortgeschriebener statistischer Daten der Jahresrechnungsstatistiken 2020, 2021 sowie der Kassenstatistik 2022. Darüber hinaus wurden gegenüber der Bedarfsermittlung beim FAG 2022/2023 folgende Ergänzungen vorgenommen:

- die Einführung eines bedarfserhöhenden zusätzlichen „Tarif-Zuschlags“ bei der Prognose der Personalausgaben auf 2024 in Höhe von 172,5 Mio. Euro,

- die Rückkehr der Fortschreibung der durchschnittlichen konsumtiven Nettotransfers des Landes und der Umlagezahlungen aus Kreis- und Verbandsgemeindeumlage anhand der unterstellten Preisentwicklung und nicht wie bei der FAG-Revision 2023 anhand der durchschnittlichen Entwicklung der Vergangenheit,
- die Einführung einer freien Spitze durch eine Nichtanrechnung von 2 Prozent (47,3 Mio. Euro) der gemeindlichen Steuereinnahmen,
- die bedarfserhöhende Hinzurechnung i. H. v. 17,2 Mio. Euro der seit Mitte 2022 zu beobachtenden Mehrbelastung bei den Kosten der Unterkunft aufgrund des Ukraine-Krieges,
- die bedarfserhöhende Hinzurechnung i. H. v. 29,2 Mio. Euro der zum 01.01.2023 in Kraft getretenen Absenkung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund), die sich bisher nicht in der für die aktuelle Bedarfsermittlung herangezogenen amtlichen Statistik niederschlägt,
- eine Hinzurechnung des Mehrbelastungsausgleichs für § 3 des Gebäudeenergiegesetzes zur Auftragskostenpauschale nach § 4 FAG,
- die Rücknahme der bei der FAG-Revision 2023 vorgenommenen Erhöhung der Investitionspauschale bei zeitgleicher Überführung der 50 Mio. Euro in die Schlüsselzuweisungen der einzelnen kommunalen Gruppen,
- die Überführung der bisher im Landeshaushaltsgesetz verankerten Kreisstraßenbaumittel in einen neuen § 16a FAG.

Im Ergebnis soll die Finanzausgleichsmasse von 1.845,8 Mio. Euro in 2023 auf 2.094,4 Mio. Euro (+ 248,6 Mio. Euro) für 2024 ansteigen. Der Betrag von 2.094,4 Mio. Euro wird zunächst auch für die Jahre 2025 und 2026 angesetzt. Jedoch sieht der Gesetzentwurf in 2024 eine einmalige Überprüfung der FAG-Masse der Jahre 2025 und 2026 vor, die grundsätzlich auch die Möglichkeit einer Kürzung der FAG-Masse beinhaltet. Wir haben die Auswirkungen der aktualisierten Bedarfsermittlung in der als **Anlage 2** beigefügten Übersicht dargestellt.

Die vorgenommene Aktualisierung der vertikalen Bedarfsermittlung greift zum Teil langjährige Forderungen des SGSA auf, wie z. B. die Etablierung einer freien Spitze, die adäquate Anrechnung der tatsächlich ausgezahlten SGB II-SoBEZ sowie der verstärkte Blick nach vorn bei der Berücksichtigung der Kostensteigerungen im Bereich der Kosten der Unterkunft.

Trotz dessen gibt es weiterhin Kritikpunkte unsererseits an der Bedarfsermittlung, wie vor allem die vollständige 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.

Aktuell wird vor allem die Fortschreibung der Umlagezahlungen der Kreisumlage auf der Grundlage der unterstellten Preisentwicklung kontrovers diskutiert. Nachdem diese bei der FAG-Revision 2023 erstmals anhand der durchschnittlich Entwicklung der vergangenen Jahre und nicht anhand der unterstellten Preisentwicklung fortgeschrieben wurde, soll nun wieder

eine Fortschreibung anhand der Preisentwicklung erfolgen. Der Landkreistag Sachsen-Anhalt kritisiert, dass durch den Prognosefaktor Preisentwicklung in Zeiten hoher Inflation eine zu hohe Fortschreibung der Kreisumlage 2024 erfolgt, womit der Bedarf der Landkreise zu gering ausfällt. In Rede stehen hier rd. 58 Mio. Euro.

Zu II.

Der Gesetzentwurf sieht die vollumfängliche Umsetzung der Ergebnisse des finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Anpassung der Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen vor. Dies sind:

- eine Veränderung der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bei den kreisangehörigen Gemeinden mit einer abgeflachten Veredlung und geänderten Größenklassen für die Unter- (5.000 Einwohner), Mittel- (20.000 Einwohner) und Obergrenze (50.000 Einwohner),
- eine Anhebung des Mittelzentrumszuschlages von derzeit 20 v. H. auf 36,78 v. H.,
- der Wegfall der Veredelung der Einwohnerzahl der verbandsangehörigen Gemeinden mit der Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinden,
- der Wegfall des U6-Nebenansatzes für kreisangehörige Gemeinden bei gleichzeitiger Modifizierung des U6-Nebenansatzes für die kreisfreien Städte und dessen Neueinführung für die Landkreise,
- die Neueinführung eines U10-Nebenansatzes für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden,
- der Wegfall des Demografiefaktors (§ 25 Abs. 1 Satz 3 FAG) für alle Kommunen,
- die Auflösung der Vorwegabzüge nach § 7 FAG bei den kreisfreien Städten und Landkreisen bei gleichzeitiger Überführung in die jeweilige Schlüsselzuweisungsmasse und Einführung eines Soziallastenansatzes als gesonderter Bedarfsansatz in Abhängigkeit der Bedarfsgemeinschaften,
- die Neuausrichtung der bisherigen Finanzkraftumlage nach § 12 Abs. 4 FAG und einer relativen, nachgelagerten Mindestausstattung.

Wir hatten im Vorgriff des Gesetzentwurfs mit Schreiben vom 02.06.2023 die sich aus unserer Sicht hinsichtlich des finalen Gutachtens ergebenden Fragen u. a. zur angedachten Abschaffung der Veredelung der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, zur angedachten Erhöhung des Mittelzentrumszuschlags und zur Einführungen eines Soziallastenansatzes an die Gutachter und das Ministerium der Finanzen gerichtet.

Mit Datum vom 20.06.2023 wurde uns ein umfassender Antwortkatalog lediglich der Gutachter (**Anlage 3**) zur Verfügung gestellt. Die Antworten bestätigen im Wesentlichen die bisherigen Aussagen der Gutachter. An einigen Stellen machen die Gutachter pointiert sehr deutlich, dass ihre Ergebnisse eindeutig sind.

Zusammenfassend kann der SGSA nach den vorliegenden Antworten der Gutachter vor allem bei den verbandspolitisch brisanten Themen wie der Abschaffung der Einwohnerveredelung bei Verbandsgemeinden, der Erhöhung des Mittelzentrumszuschlags und der Überführung der bisherigen Besonderen Ergänzungszuweisung nach § 7 in die allgemeinen Schlüsselzuweisungsmasse keine willkürlichen groben Fehler erkennen, die das Gutachten angreifbar machen würden.

Hinzu kommt, dass mit Blick auf die Historie der Einwohnerveredelung bei Verbandsgemeinden deutlich wird, dass diese auf keine regressionsanalytische Begutachtung zurückzuführen ist. Vielmehr ist sie auf landespolitische Entscheidungen im Zusammenhang mit der Akzeptanzsteigerung der Gemeindegebietsreform und der damit erhofften parallelen Etablierung von Verbandsgemeinden und Einheitsgemeinden eingeführt worden.

Zudem dürfte nach internen Quantifizierungen, bestätigt auch durch die Arbeitsebene des MF, mit diesem Vorschlag nur ein geringes Umverteilungsvolumen verbunden sein. So wiesen die kreisangehörigen Gemeinden in 2022 rund 388 Mio. Euro an Schlüsselzuweisung auf. Davon entfielen 42,6 Mio. Euro (11 %) auf die Mitgliedsnummer von Verbandsgemeinden. Bei separater Quantifizierung dieses Änderungsvorschlags ergibt sich ein Umverteilungsvolumen von gerade einmal ca. 1,1 bis 2,5 Mio. Euro (knapp 2,6 - 3 %).

Auch bei der Überführung des § 7 FAG in die Schlüsselzuweisungen gibt es durchaus Argumente seitens der Gutachter, die für eine Überführung des § 7 in den § 12 sprechen; aber auch eine Beibehaltung ist grundsätzlich möglich. Es ist daher eher zu kritisieren, dass sich das Ministerium der Finanzen mit dem verbleibenden gesetzgeberischen Spielraum auch in diesem Punkt in keiner Weise auseinandergesetzt hat.

Die mangelnde Auseinandersetzung mit dem beim MF LSA bzw. beim Landesgesetzgeber verbleibenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum ist ein wesentlicher Kritikpunkt in der Stellungnahme des SGSA vom 04.07.2023 (**Anlage 4**).

Der Stellungnahme vorausgegangen war eine vertiefte Diskussion und der darauf basierende umfassende Beschluss des Präsidiums am 03.07.2023 (**Anlage 5**).

Der Gesetzentwurf verweist darauf, dass die Umverteilungen im Zusammenhang mit den gesamten Gutachtervorschlägen moderat erscheinen. Auch wenn einzelne Gemeinden sicherlich in einem stärkeren Ausmaß betroffen sein dürften, können wir diese Einschätzung nach Vorlage interner Quantifizierung eines Modellvergleichs bestätigen. Die Vorschläge bewirken insgesamt ein Umverteilungsvolumen von rd. 5 v. H. der Schlüsselmasse. Dies verdeutlicht auch, dass das Gutachten erwartungsgemäß keinen Ansatz zur Lösung der generellen Finanzprobleme auf kommunaler Ebene bietet. Wir sehen daher einen wesentlichen Schwerpunkt der Verbandsarbeit weiterhin in der objektiven Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden, Städte und Landkreise. Für die hierfür notwendig vertikale Begutachtung sind im Landeshaushalt 2023 bereits Mittel eingestellt worden.