

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Finanzen
Herrn Ausschussvorsitzenden Gürth
Domplatz 6 - 9
39104 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

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Hr. Langhoff

Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
6201-8/3046-5, Schreiben v. 25.09.2023

Unser Zeichen
20-30-20 jl/bö

Datum
06.10.2023

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG 2024 bis 2026), Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 8/3046

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,

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

Der Gesetzentwurf ist sehr ambitioniert, da er zum einen die bisherige Systematik der FAG-Bedarfsermittlung auf der Grundlage neuer statistischer Daten der Jahre 2020 bis 2022 aktualisiert und zum anderen die am 30.03.2023 im Finanzausschuss des Landtages vorgestellten Vorschläge der Gutachter aus dem aktuellen Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt umsetzt.

Wir erlauben uns, den ausführlichen Ausführungen im Anschluss, folgende Zusammenfassung voranzustellen:

- 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 landespolitischer Erwägungen u. a. im Zusammenhang mit der letzten Gemeindegebietsreform nicht vollends. Sie führt zu einer systematischen Schlechterstellung der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden und wird daher 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 Gutachternvorschlägen 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 Personalstatistikgesetz (FPStatG) ist zu berücksichtigen.*
7. *Die im jetzigen Gesetzentwurf zum FAG 2024 bis 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 sowie die adäquate Anrechnung der tatsächlich ausgezahlten SGB II-SoBEZ. Dies wird grundsätzlich als ein Schritt in die richtige Richtung begrüßt.*

Dennoch bestehen nach wie vor Kritikpunkte an der Bedarfsermittlung, wie u. a. die vollständige bedarfsmindernde 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 konkrete Ausgestaltung 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 zusätzliche Abwicklung von nicht auf der eigentlichen FAG-Bedarfsermittlung beruhenden Sonderthemen wie den Mehrbelastungsausgleich konkreter Fachgesetze oder den gesonderten Investitionsbedarf bei den Kreisstraßen wird abgelehnt.*
10. *Im Hinblick auf mögliche einzelgemeindliche starke Verwerfungen durch die Änderungen der Binnenverteilung sind adäquate fiskalische und/oder zeitliche Übergangsvorschriften zu prüfen. Die Ankündigung in der Gesetzesbegründung, dies über den Ausgleichstock regeln zu wollen, ist mangels belastbarer Quantifizierung bisher eher vage, scheint aber grundsätzlich einen gangbaren Weg darzustellen.*

I. Vorbemerkungen zur Finanzlage der Kommunen

Zu der im Gesetzentwurf eingangs erfolgten Darstellung der Finanzlage der Kommunen weisen wir auf Folgendes hin.

a) Kommunale Einnahmen

- Es ist richtig, wenn auf S. 48 festgehalten wird, dass der coronabedingte Einbruch bei den gemeindlichen Steuereinnahmen überwunden ist. Vor allem die Gewerbesteuereinnahmen entwickelten sich mit über 1 Mrd. Euro im zurückliegenden Jahr auf einem historisch neuen Höchststand. Bei der Bewertung sind jedoch folgende Sondereffekte zu beachten:
 - Ein großer Anteil der Gewerbesteuereinnahmen in 2022 ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen ihre Lage in Zeiten von Corona zu pessimistisch einschätzten, woraus nun Nachzahlungen für 2020 und 2021 in 2022 resultierten. Diese Nachholeffekte dürften so zukünftig nicht anhalten.
 - Außerdem gilt es erneut auf die heterogene Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen hinzuweisen. Nach Berechnungen des Städte- und Gemeindebundes generierten die 35 aufkommensstärksten Gemeinden in Sachsen-Anhalt (15 % der Gemeinden) knapp 2/3 des gesamten Gewerbesteueraufkommen 2022 im Lande. Auch die Landesregierung erkennt die heterogene Verteilung indirekt im Gesetzentwurf auf S. 26 an.
 - Bei einer Bewertung der positiven Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen muss zudem deutlich gemacht werden, dass die durchschnittlichen Steuereinnahmen ostdeutscher Städte und Gemeinden pro Kopf im bundesweiten Vergleich seit vielen Jahren bei ca. 60 % des vergleichbaren Aufkommens westdeutscher Gemeinden stagnieren.
- Das aktuelle Gutachten zum horizontalen kommunalen Finanzausgleich kommt auf Basis von Daten des Jahres 2021 zu dem Ergebnis, dass die Kommunen Sachsen-Anhalts nicht nur im bundesweiten, sondern auch im ostdeutschen Vergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen aufweisen, obwohl sie ihre Einnahmepotentiale auf Ebene der Realsteuersätze ausschöpfen.

Für die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse müsste sich die Steuerschwäche in Umsetzung des Verfassungsauftrags einer auskömmlichen Finanzausstattung in zumindest tendenziell höheren Zuweisungen im bundesweiten Vergleich niederschlagen. Entgegen

dieser Vermutung schlägt sich die geringe Steuerkraft der Kommunen Sachsen-Anhalts gerade nicht in merklich höheren FAG-Zuweisungen gegenüber anderen Finanzausgleichssystemen nieder. Bemerkenswert ist, dass die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt 2021 vor allem im ostdeutschen Vergleich mit 738 Euro die geringsten Pro-Kopf-Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und mit 1.632 Euro die geringsten Pro-Kopf-Zuweisungen innerhalb und außerhalb des FAG aufwiesen.

Hochgerechnet auf die Gesamteinwohnerzahl fehlten den Kommunen Sachsen-Anhalts in 2021 ca. 190 Mio. Euro Steuereinnahmen sowie ca. 400 Mio. Euro Landeszuweisungen zum ostdeutschen Durchschnitt. Dadurch waren die hiesigen Kommunen insgesamt um ca. 590 Mio. Euro und je Einwohner um 272 Euro schlechter gestellt (**Anlage 1**). Dies relativiert die Steigerung der FAG-Masse um 220 Mio. Euro in erheblichen Ausmaß. Denn den Kommunen Sachsen-Anhalts fehlen im Jahr 2024 noch ca. 370 Mio. Euro insgesamt, also je Einwohner 172 Euro, um in ihrer Finanzkraft überhaupt den ostdeutschen Durchschnitt des Jahres 2021 zu erreichen!

- Eine wesentliche Ursache sehen wir in der eben gerade nicht auskömmlichen Ausstattung des Kommunalen Finanzausgleichs in der Vergangenheit. Dies ist u. a. auf die mangelnde Weiterreichung der den Kommunen seit 2018 zugedachten Bundesentlastung zurückzuführen. Hierauf hatten wir bereits im Anhörungsverfahren zum FAG 2022/2023 in der Drucksache 8/463 mit Stellungnahme vom 11.01.2022 hingewiesen. Die in der **Anlage 2** dargestellten Auswirkungen wurden aktualisiert und verdeutlichen, dass die vom Bund mit erheblichem Mittelaufwand gewünschte Resilienz der kommunalen Finanzausstattung systematisch konterkariert wird.
- Gegenüber der für den Gesetzentwurf zugrunde gelegten aktuellen Mai-Steuerschätzung sind zusätzliche Steuermindereinnahmen zu befürchten.

Zum einen haben die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute am 28.09.2023 ihre Wachstumsprognose für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts von + 0,3 % im Frühjahr auf nun - 0,6 % für das laufende Jahr deutlich nach unten korrigiert. Für 2024 wird die Frühjahrsprognose von 1,5 % nur um 0,2 Prozentpunkte auf nun 1,3 % abgesenkt. Hauptgrund sind die hohen Energiepreise und somit die hohe Inflation. Dies dürfte auch Auswirkungen auf die Ergebnisse der kommenden Steuerschätzung haben.

Ferner kommen auch auf die Städte und Gemeinden Sachsen-Anhalts u. a. aufgrund des derzeit verhandelten Wachstumschancengesetzes erhebliche Mindereinnahmen zu. U. a. durch die hier vorgesehenen Änderungen bei der Mindestbesteuerung der Gewerbesteuer und den befristeten degressiven Abschreibungsregelungen u. a. für Wohngebäude drohen den Städten und Gemeinden bundesweit Steuermindereinnahmen von bis zu 3,35 Mrd. Euro in 2026 bzw. 1,93 Mrd. Euro in der vollen Jahreswirkung. Nach ersten überschlägigen Kalkulationen des Städte- und Gemeindebundes dürften auf die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt direkte Steuermindereinnahmen von mindestens 30 Mio. Euro zu kommen. Finanzminister Richter bezifferte die Mindereinnahmen im Rahmen der Landtagssitzung am 07.09.2023 auf rd. 100 Mio. Euro, wobei nicht ersichtlich war, ob nur für das Land oder auch die Städte und Gemeinden.

b) Kommunale Ausgaben

- Die dargestellte Entwicklung der Personalausgaben bis 2022 dürfte durch den diesjährigen hohen Tarifabschluss für die Angestellten von Bund und Kommunen eine deutliche Aufwärtsbewegung erfahren. So ist in der kommunalen Kassenstatistik zum 30.06.2023 bei den Personalauszahlungen bereits ein Anstieg von 8,3 % zu verzeichnen, während dieser im 1. Halbjahr 2022 + 4,1 % und zum 31.12.2022 + 5,6 % gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum betrug. Auf diesen deutlichen Anstieg reagiert der Gesetzentwurf in Form einer Hinzurechnung der kommunalen Personalauszahlungen (Ziffer 2, S. 63).
- Die im Gesetzentwurf dargestellte durchschnittliche Entwicklung des laufenden Sachaufwands als eine der größten Ausgabepositionen mit + 4,6 % in 2022 und + 3% in den Jahren 2016 bis 2022 dürfte der Vergangenheit angehören. Auch bei den Kommunen werden die ausgabenseitigen Folgen der Inflation immer sichtbarer. So ist im 1. Halbjahr der kommunaler Kassenstatistik 2023 beim laufenden Sachaufwand eine spürbare Zunahme zu verzeichnen. Diese weist zum 30.06.2023 bei den Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen einen Aufwuchs von 10,4 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf. Die Ausgaben für Mieten und Pachten liegt mit +25 % sogar deutlich darüber.
- Besorgniserregend ist zu dem der starke Anstieg der sozialen Leistungen im 1. Halbjahr 2023. So stiegen die Sozialtransferauszahlungen laut kommunaler Kassenstatistik um knapp 29 % auf immerhin 497 Mio. Euro. Auf diesen besorgniserregenden Anstieg auch im bundesweiten Trend weist das Statistische Bundesamt mit Pressemitteilung vom 05.10.2023 hin.
- Hinsichtlich der dargestellten Zinsausgaben hat sich die durch die Europäische Zentralbank 2022 eingeleitete Zinswende zumindest (noch) nicht in der Kassenstatistik 2022 niedergeschlagen. Die Europäische Zentralbank hat inzwischen den Leitzins in zehn Schritten, zuletzt am 14.09.2023 auf 4,5 % erhöht. Für 2023 ist aufgrund der Vervielfachung des zu zahlenden Zinssatzes und aufgrund des zu erwartenden weiteren Schuldenanstiegs ein Anstieg der kommunalen Zinsausgaben zu erwarten und es verwundert nicht, dass die kommunale Kassenstatistik zum 30.06.2023 einen drastischen Anstieg der Zinsausgaben in den Kernhaushalten der Kommunen Sachsen-Anhalts von +82 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum aufweist.
- Hinzu kommt die Tatsache, dass die Verschuldung seit 2021 wieder zugenommen hat. Darauf weist auch der Gesetzentwurf auf Seite 53 hin. Bei Betrachtung der Schuldenentwicklung aller Kommunen (Abbildung 9, S. 53) wird deutlich, dass der Anstieg in 2021 und 2022 vorrangig auf einen Anstieg der Kreditmarktschulden zurückzuführen ist, während die Liquiditätskredite weitgehend konstant bleiben. So sind die Kreditmarktschulden aller Kommunen von 1.304 Mio. Euro in 2020 auf 1.419 Mio. Euro in 2021 und 1.588 Mio. Euro in 2022 deutlich angestiegen. Bei der differenzierten Betrachtung der Entwicklung in den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen sieht das Verhältnis zwischen Kreditmarkt- und Liquiditätskreditverschuldung durchaus unterschiedlich aus.
- Hinsichtlich der im Gesetzentwurf dargestellten positiven Investitionsentwicklung gilt es die drastischen Baupreissteigerungen im betrachteten Zeitraum zu berücksichtigen. Nominal mag der durchschnittliche Anstieg der Ausgaben für Investitionen mit +14,4 % zwischen 2016 und 2022 auf den ersten Blick hoch wirken. Dieser nominale Anstieg wurde aber seit 2018 durch stärker steigende Baupreise zunehmend komplett entwertet, womit

die Investitionsentwicklung real rückläufig ist und mit einem Anstieg des Investitionsbedarfs gerechnet werden muss. So stiegen beispielsweise die Baupreise im Straßenbau in Sachsen-Anhalt in 2022 um knapp 17 % gegenüber dem Vorjahr, seit 2015 insgesamt um 51 %. Ähnliche Steigerungen sind laut Preisindex für die Bauwirtschaft Sachsen-Anhalt in vielen anderen Gewerken zu beobachten.

II. Vorbemerkungen zum Gutachtenprozess

• Notwendigkeit horizontalen 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. Auch die Gutachter der Universität Leipzig haben bei der Vorstellung der Ergebnisse des aktuellen horizontalen Gutachtens am 30.03.2023 im Finanzausschuss deutlich gemacht, dass die parallele Begutachtung der bessere Weg wäre, und man sich schnellstmöglich auf den Weg einer vertikalen Begutachtung begeben sollte.

Auch wenn die Zahl offener Jahresabschlüsse nach wie vor hoch ist, sehen wir anhand der Daten des Ministeriums für Inneres und Sport eine positive Tendenz in der Abarbeitung der offenen Jahresabschlüsse. Die Abarbeitung sämtlicher offener Jahresabschlüsse und damit der dringend anzustrebende regelkonforme Zustand gemäß § 120 Abs. 1 KVG für alle Kommunen wird kurzfristig nicht flächendeckend gelingen.

Konsens besteht mit der Landesregierung zumindest darin, dass man zunächst über eine bestimmte Wesentlichkeitsgrenze vorliegender Jahresabschlüssen für eine vertikale Begutachtung nebst entsprechender Hochrechnung bestimmter Bedarfe beraten muss. Debatten zum kommunalen Finanzausgleich in anderen Bundesländern oder Studien wie z. B. dem KfW-Kommunalpanel zur Ermittlung des Investitionsbedarfs verdeutlichen, dass es geeignete finanzwissenschaftliche Methoden gibt, um bestimmte Bedarfe auch auf Basis eines geringen Stichprobenumfangs für die Gesamtheit hochzurechnen. Dies geschah z. B. im Rahmen der FAG-Reform 2022 in Rheinland-Pfalz als Folge des im hiesigen Gesetzentwurf zitierten Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16.12.2020.

Auch wenn im aktuellen Gesetzentwurf die diesjährige Überprüfung der bilanziellen Nettoabschreibungen erwähnt wird, wobei uns die Ergebnisse nicht wie zugesagt detailliert vorgestellt wurden, muss die Begutachtung der zukünftigen Bedarfsermittlung dem doppelten Haushaltsrecht insgesamt Rechnung tragen.

➤ Grundsätzliche Bestätigung des horizontalen Gutachtens

Auch wenn das aktuelle horizontale FAG-Gutachten vor allem mit dem erhöhten Mittelzentrumzuschlag und der Abschaffung der Einwohnerveredelung bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden so nicht erwartete Ergebnisse mit sich bringt, kann es insgesamt nicht in Frage gestellt werden. Das von den Gutachtern verwendete Regressionsmodell, welches vor

allem bei der Überprüfung und damit verbundenen Neufestlegungen 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 wird. Denn die konkrete Überprüfung ausschließlich des § 7 ist aus der Leistungsbeschreibung für das Gutachten so nicht ersichtlich. Bei der vom Städte- und Gemeindebund mehrfach im Gutachterprozess erbetenen gutachterlichen Prüfung einer eventuellen Etablierung der Befreiungsmöglichkeit von der Finanzausgleichsumlage wird die Leistungsbeschreibung wiederum sehr eng ausgelegt.

Hinzuweisen gilt es auch auf die sehr starke Ausrichtung der FAG-Debatte der letzten gut zehn Jahre in Richtung einer stärkeren Priorisierung steuerschwacher Gemeinden. Die Vorgaben des aktuellen und zurückliegenden Koalitionsvertrages sprechen hier eine deutliche Sprache. Auch das aktuelle Gutachten ist darauf stark ausgerichtet. Grundsätzlich entspricht es dem Verfassungsauftrag nach Art. 88 Abs. 2 Verf LSA, die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen auszugleichen.

Hier gilt es jedoch bei der Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Steuerkraftausgleich einerseits und dem Setzen von Anreizmechanismen andererseits zu finden. Dies ist u. a. notwendig, um z. B. eine sukzessive deutliche Schlechterstellung zwar steuerstarker, aber vor allem mit hohen Infrastrukturkosten konfrontierten Gemeinden zu vermeiden.

Hinsichtlich der immer wieder geforderten Anreizmechanismen haben die Gutachter bei der Vorstellung ihrer Ergebnisse am 30.03.2023 darauf verwiesen, dass es ein solches Bonus-Malus-System bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl durch die Anwendung fiktiver Hebesätze bereits gibt (Niederschrift 8/FIN739, S. 40).

Genauso zutreffend ist die Feststellung der Gutachter, dass ein Benchmark-System zur vermeintlichen Darstellung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung im horizontalen FAG nichts verloren hat, selbst bei der Betrachtung der vertikalen Bedarfsermittlung auf deutliche Grenzen stößt und dann auf Ebene der Kommunen und des Landes durchzuführen wäre (Niederschrift 8/FIN739, S. 40, 41 und 46).

➤ **Mangelhafte Ausnutzung des Gestaltungsspielraums**

Der Gesetzentwurf ist dahingehend zu kritisieren, dass er nicht darauf eingeht, dass dem Landesgesetzgeber bei bestimmten Fragen der horizontalen Binnenverteilung 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 Rechtssicherheit 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.

III. 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 2.095,4 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.

Vorab möchten wir festhalten, dass es sich bei dem Anstieg der FAG-Masse gegenüber dem FAG 2023 um knapp 250 Mio. Euro nicht in voller Summe um tatsächlich zusätzliche Landesmittel handelt. So wurden die Zuweisungen für Investitionen an Kreisstraßen (§ 16a) und die angedachte Hinzurechnung der Mehrbelastung durch die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (Ziffer 9, S. 71) bisher aus dem Landeshaushalt aufgebracht und nun lediglich ins FAG überführt. Damit fällt die eigentliche Erhöhung der FAG-Masse mit knapp 202 Mio. Euro um rd. 48 Mio. Euro geringer aus.

Diese Erhöhung deckt im Wesentlichen nur die gestiegenen Personalkosten. Denn im FAG 2023 war der Personalkostenbedarf auf 2.068 Mio. Euro geschätzt worden und ist mit diesem Betrag in die Berechnung der FAG-Masse 2023 eingegangen. Im jetzigen Gesetzentwurf wird hingegen bereits von einem realen Bedarf von 2.185 Mio. Euro für das Jahr 2023 ausgegangen, was für das FAG 2023 eine Unterfinanzierung der Kommunen von ca. 100 Mio. Euro bedeutet. Der für 2024 geschätzte Bedarf beläuft sich auf 2.264 Mio. Euro und liegt damit um knapp 200 Mio. Euro höher als im jetzigen FAG.

➤ **Hinzurechnung der kommunalen Personalauszahlungen** (Ziffer 2, S. 63)

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 bis 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 in 2023 für die kommunalen Beschäftigten nicht abbildet, wird ab dem Jahr 2024 ein Zuschlag in Höhe der Differenz zwischen der Fortschreibung anhand der durchschnittlichen Entwicklung und der Fortschreibung anhand des durchschnittlichen Tarifergebnisses in Höhe von 11,5 % berücksichtigt.

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

➤ **Abzug der gemeindlichen Steuereinnahmen und Hinzurechnung einer „freien Spitze Steuereinnahmen“** (Ziffern 4 und 5, S. 67)

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

Hier gilt es aber erneut auf die eingangs beschriebene Prognoseunsicherheit der zugrunde liegenden Mai-Steuerschätzung aufgrund der jüngst durch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute nach unten korrigierten Wachstumserwartungen zu verweisen. Die korrigierten Wachstumserwartungen dürften sich tendenziell negativ auf die Ergebnisse der kommenden Herbstschätzung auswirken. Hinzu kommen drohende Steuereinnahmeverluste u. a. aus dem Wachstumschancengesetz.

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.

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Kommunen mit der freien Spitze die Möglichkeit erhalten, Mehrbelastungen abzufedern, die noch nicht in der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden konnten. Dies gibt zumindest die Intention unserer Forderungen nur unvollständig wieder. Denn die aktuelle FAG-Bedarfsermittlung fußt 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 führt die vollständige Anrechnung der eingangs ebenfalls beschriebenen sehr heterogen verteilten Gewerbesteuer zu einer Verzerrung der Bedarfsermittlung dahingehend, dass die somit unterstellten durchschnittlichen Einnahmen zu hoch sind. Um diesen beiden (!) Aspekten gerecht zu werden, wurde seit vielen Jahren gefordert, im Sinne eines kommunalen „Freibetrages“ nicht sämtliche Gewerbesteuereinnahmen bedarfsmindernd zu berücksichtigen. Die jetzige freie Spitze der Steuereinnahmen weicht hiervon in der Herleitung und Interpretation etwas ab.

Die Festlegung auf 2 % entspricht keiner konkreten Forderung unsererseits und wird auch nicht näher begründet. Wir halten dies angesichts der Fokussierung auf die Heterogenität der Gewerbesteuer für zu gering.

Im anstehenden vertikalen FAG-Gutachten sollte auch diese Fragen zur Ermittlung und Begründetheit der freien Spitze analysiert werden.

➤ **Abzug der Kreis- und Verbandsgemeindeumlageeinzahlungen bei den Landkreisen und Verbandsgemeinden** (Ziffer 6, S. 68)

Ziel jeder Prognose ist die bestmögliche Schätzung des zukünftigen Aufkommens. Zielstellung ist somit für die konkreten FAG-Jahre 2024 bis 2026 bestmöglich abschätzen zu können, wie hoch das Aufkommen der Kreisumlage ist. Das Kreisumlageaufkommen reduziert bei den Landkreisen den Bedarf, während sie diesen bei den kreisangehörigen Gemeinden erhöht. So-

mit stellt die Kreisumlage eine die Bedarfsermittlung beider kommunaler Gruppen beeinflussende Größe dar. Bei der Verbandsgemeindeumlage ist dies nicht der Fall, da die Bedarfsermittlung für alle kreisangehörigen Gemeinden in einer Gruppe gemeinsam erfolgt.

Den Bedenken des Landkreistages hinsichtlich der Prognose der Kreisumlage wurde dahingehend Rechnung getragen, dass in § 15 Abs. 6 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2024 eine Regelung aufgenommen wurde, nach der dem Ausgleichsstock im Jahr 2024 einmalig 35 Mio. Euro entnommen und den Schlüsselzuweisungen der Landkreise zugeführt werden. Wir können diese Änderung grundsätzlich nachvollziehen und mittragen.

➤ **Hinzurechnung eines pauschalen allgemeinen Zuschlags** (Ziffer 8, S. 70)

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 rückgängig gemacht. Jedoch fließen die Mio. Euro nicht zurück in den Landeshaushalt, sondern werden bedarfserhöhend den einzelnen kommunalen Gruppen zugeführt. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen.

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 den Städte- und Gemeindebund daher 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 rd. 18,2 Mio. Euro. Dies wurde von uns ursprünglich begrüßt.

Inzwischen hat sich aber herausgestellt, dass zeitgleich beabsichtigt ist, die bisher über das Ministerium für Arbeit und Soziales in 2022 und 2023 weitergereichten Bundesmittel zur Unterstützung der Kommunen bei den gestiegenen Kosten der Unterkunft der Geflüchteten aus der Ukraine ab 2024 einzustellen. Damit werden keine zusätzlichen, sondern lediglich umgeschichtete Landesmittel zur Verfügung gestellt. Zudem dürfte die bisher erfolgte zielgenaue Ausreichung der Mittel an die kreisfreien Städte und Landkreise anhand deren jeweiliger Kostenbelastung bei den Kosten der Unterkunft nach der Überführung nicht mehr möglich sein. Denn die Hinzurechnung erhöht die FAG-Massen für die kreisfreien Städte und Landkreise absolut. Eine Ausreichung erfolgt jedoch nicht mehr wie bisher anteilig nach den Kosten der Unterkunft mit Ukraine-Kontext, sondern größtenteils steuerkraftabhängig über die Schlüsselzuweisungen.

➤ **Hinzurechnung Mehrbelastungen durch die Absenkung der SGB II-SoBEZ ab dem Jahr 2024 (Ziffer 10, S. 73)**

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) entsprach bereits einer Forderung des Städte- und Gemeindebundes im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 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 bis 2028 adäquat zu berücksichtigen.

➤ **Hinzurechnung von Mehrbelastungen nach § 3 Gebäudeenergiegesetz (Ziffer 11, S. 74)**

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.

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

Zudem halten wir die Umsetzung des Mehrbelastungsausgleichs im FAG für fragwürdig. Auch wenn dem Landesgesetzgeber bei der Ermittlung der Mehrbelastungen und Umsetzung des Mehrbelastungsausgleichs ein gewisser Gestaltungsspielraum zusteht, geben wir zu bedenken, dass der nun gewählte Weg über die Auftragskostenpauschale keine direkte Zuordnung zu den in der Gesetzesbegründung genannten fünf kreisangehörigen Gemeinden mit der Funktion der unteren Bauaufsicht ermöglicht.

Wir vertreten die Auffassung, dass Schutz- und Warnfunktion im Art. 87 Abs. 3 Verf LSA am ehesten i. R. einer fachgesetzlichen Regelung Rechnung getragen wird. Nur in absoluten Ausnahmefällen sollte das FAG hierfür herangezogen werden.

➤ **Hinzurechnung eines pauschalen Tilgungsbeitrags (Ziffer 12, S. 75)**

Das investive Verhalten der Kommunen wird im bisherigen FAG im Wesentlichen durch die politisch bestimmte Investitionspauschale und die auf der klassischen Kreditverschuldung beruhenden Tilgung abgebildet.

Im Rahmen der Überprüfung des pauschalen Tilgungsbeitrags verweist die Landesregierung in der Gesetzesbegründung auf eine aktuelle Abfrage zu den Nettoabschreibungen. Entgegen der ursprünglichen Ankündigung wurden diese Abfrageergebnisse nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert, so dass die Aussage in der Gesetzesbegründung hinsichtlich

fehlender belastbarer Daten für eine Hochrechnung nicht auf Plausibilität geprüft werden kann.

Die Frage, wie zukünftig das investive Verhalten der Kommunen im bedarfsorientierten FAG abgebildet und dabei mit den Tilgungsleistungen und den Nettoabschreibungen umgegangen wird, dürfte eine zentrale Frage des anstehenden vertikalen Gutachtens sein.

Bis zur gutachterlichen Klärung sollte daher der bisherige pauschale Tilgungsbeitrag beibehalten werden. Dafür spricht auch der eingangs verdeutlichte Wiederanstieg der Verschuldung ab 2021, der tendenziell zu höheren Tilgungsleistungen führen dürfte.

Zu § 2 Abs. 2

➤ Revisionsklausel

Während das sogenannte Festbetrags-FAG 2017 bis 2021 keine Evaluierungsklausel beinhaltete, wurde im FAG 2022/2023 eine einseitige Revisionsklausel für 2023 zu Gunsten der Kommunen etabliert, die ausdrücklich begrüßt wurde. Begründet wurde dies damals seitens der Landesregierung mit der festgestellten hohen Volatilität der Prognoseannahmen zur Preis- und Steuerentwicklung.

An dieser Volatilität der Prognoseannahmen hat sich grundsätzlich nichts geändert. Der aktuellen Gesetzesbegründung ist jedenfalls darin zuzustimmen, dass die wirtschaftliche Lage nach wie vor volatil erscheint, und damit auch die Prognosefaktoren schwer zu bestimmen sind. Dafür spricht auch die aktuell nach unten korrigierte Gemeinschaftsprognose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom 28.09.2023. Dennoch sieht man nun für die FAG-Jahre 2025 und 2026 eine Überprüfung der FAG-Masse auch zu Lasten der Kommunen vor.

Die Volatilität beim Prognosefaktor Steueraufkommen dürfte grundsätzlich stärker ausgeprägt sein als bei dem Prognosefaktor Preisentwicklung. Das Steueraufkommen dürfte damit deutlich stärkeren Schwankungsmöglichkeiten unterworfen sein als die Preisentwicklung. Die zurückliegende Finanzkrise und die Corona-Pandemie haben dies verdeutlicht. Hier schwankten die Steuereinnahmen erheblich, wohingegen die Preisentwicklung moderat verlief. Zudem resultiert die Schwankungsanfälligkeit bei den Steuern auch aus der Möglichkeit von Gesetzgebungsverfahren. Dies hat die zurückliegende Mai-Steuerschätzung 2023 aufgrund der vielfachen Entlastungspakete für die Bürger deutlich gemacht. Somit wirkt die Prognose zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich. Vor allem die Städte und Gemeinden laufen eher Gefahr mit deutlichen FAG-Kürzungen durch zu starke Schwankungen im Steueraufkommen konfrontiert zu sein.

Wir plädieren daher für eine Beibehaltung der einseitigen Evaluierungsklausel wie beim FAG 2023.

Zumindest aber müssen die fiskalischen Auswirkungen der vom Bundeskabinett beschlossenen umfangreichen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen, die sich zum Zeitpunkt der jetzt zugrunde gelegten Mai-Steuerschätzung noch nicht im Gesetzgebungsverfahren befanden, berücksichtigt werden, indem diese von den bedarfsmindernd angesetzten Steuereinnahmen abgezogen werden. Dies war Konsens im Rahmen der FAG-Revision 2023 (siehe Drs. 8/1824, S. 14f) und muss daher mindestens auch für das Wachstumschancengesetz gelten.

Im anstehenden vertikalen FAG-Gutachten sollte auch geprüft werden, ob aufgrund der von Seiten des Landes anerkannten Volatilität der Prognose bei der Betrachtung der Steuereinnahmen wieder wie beim Festbetrags-FAG 2017 bis 2021 auf die Ist-Steuereinnahmen der amtlichen Statistik zurückgegriffen wird.

➤ **Prognosefaktor Preisentwicklung**

Nach wie vor nicht plausibel 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*“. Die Gesetzesbegründung verweist nur darauf, dass der vorgenommene Wechsel darin begründet ist, dass für die Bedarfsberechnung und für die Revisionsklausel ein einheitlicher Prognosefaktor zugrunde gelegt werden soll (S. 20).

Dies wirft die Frage auf, warum die Landesregierung bei der zurückliegenden FAG-Revision 2023 das selbstgesteckte Ziel eines einheitlichen Prognoseindikators verabschiedet hat. Denn im Rahmen der FAG-Revision 2023 wechselte man lt. Anlage 2 der Landtagsdrucksache 8/1824 zwischen den Indikatoren mit dem Ergebnis, dass für 2021 und 2022 auf den Deflator des privaten Konsums und eben nur 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 Abweichung zwischen beiden Indikatoren fällt bei einem extrem starken Preisanstieg in relativ kurzer Zeit, wie in 2022 ausgelöst durch den Ukraine-Krieg zu beobachten war, deutlich aus. Denn aufgrund der mitberücksichtigten Konsumanpassungen fällt der Deflator des privaten Konsums in der Regel niedriger aus.

Da unterstellt werden kann, dass Kommunen aufgrund u. a. haushaltsrechtlicher und vergabe-rechtlicher Restriktionen weniger zu 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

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Soziallastenansatzes dergestalt vor, dass zum einen die bisher im § 7 etablierten Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch in die jeweilige Schlüsselzuweisungsmasse (§ 12) der kreisfreien Städte und Landkreise überführt wird. Darüber hinaus wird bei der Ausreichung der Schlüsselzuweisungen mit der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ein neuer Sonderbedarfstatbestand eingeführt.

Jedoch ist der hiermit umgesetzte Gutachtervorschlag 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 wertendende Einschätzung der Gutachter hinsichtlich der von ihnen selbst attestierten schwach ausgeprägten Subsidiarität zugrunde. Die Gutachter plädieren daher für eine deutliche Ausweitung der

steuerkraftabhängig verteilten FAG-Mittel bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Auf Nachfrage des SGSA haben die Gutachter jedoch bestätigt, dass es keine allgemeinen Orientierungsgrößen in der finanzwissenschaftlichen Literatur hinsichtlich des Ausmaßes steuerkraftabhängig zu verteilender Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gibt.

Somit ist eine Beibehaltung der Besonderen Ergänzungszuweisung im § 7 nach wie vor möglich. Das horizontale Gutachten selbst verweist auf S. 27 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 auch steuerstarke Kommunen erhalten. Dies wird im Übrigen bei den weiteren Zweckzuweisungen mit § 9 (SGB VIII), § 10 (Schülerbeförderung), § 11 (Kreisstraßen) im FAG aktuell auch gelebt.

Zu § 12

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

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.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ab einer Steuerkraftmesszahl über 110 % der Bedarfsmesszahl (Neutralbereich) eine Finanzausgleichsumlage erhoben wird. Wir sehen den gewählten Neutralbereich als zu gering an. Die damalige Regelung im FAG 2010 sah erst ab einem Neutralbereich von 150 % eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 % vor. Die Aussage im aktuellen horizontalen Gutachten, dass ein höherer Neutralbereich den Kreis der Zahler der Finanzausgleichsumlage zu stark begrenzen würden, 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 % und der angedachten Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % das Aufkommen aus der Finanzkraftumlage von derzeit rd. 31 Mio. Euro deutlich auf knapp 49 Mio. Euro ansteigen soll, bisher weniger Umlagezahler also deutlich mehr an Umlage zahlen sollen. Diese Verschärfung 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. Wie verweisen diesbezüglich auf unsere Stellungnahme vom 11.01.2022 zum Gesetzentwurf für das FAG 2022/2023.

Auch mit unserem Alternativvorschlag einer Prüfung, ob der Ausgleichstock hier weiterhelfen kann, hat man sich bisher nicht befasst. Ein bloßer Verweis auf die Möglichkeit der Beantragung von Mitteln aus dem Ausgleichstock dürfte nicht ausreichend sein. Denn das VG Magdeburg hat deutlich gemacht, dass man von grundsätzlich abundanten Gemeinden nicht verlangen kann, dass diese ihr Haushaltsverhalten quasi über Nacht an das eines klassischen Bedarfszuweisungsempfängers anpassen. Diese Fallsituation bildet der Ausgleichstock aber bisher nicht ab.

Zu § 13

Mit Blick auf die durchaus strittige Frage der Abschaffung der Einwohnerveredelung bei den Verbandsgemeinden betont das Gutachten, 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 (fiskalische und distributiv) im Hintergrund steht.

Unter Mitbetrachtung der damaligen landespolitischen Erwägungen im Zusammenhang mit der zurückliegenden Gebietsreform überzeugt die Abschaffung der Einwohnerveredelung bei den Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden trotz der von den Gutachtern mit gesonderten Antwortschreiben auf einen Fragenkatalog des Städte- und Gemeindebundes noch einmal bestätigten eindeutigen Regressionsergebnisse nicht vollends und wird von uns abgelehnt.

Zu § 16a

Auf der investiven Seite werden die aktuell in § 15 Ab. 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 ergänzend zu der bereits bestehenden Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11) nun angedachte gesonderte Investitionspauschale zur erneuten ausschließlichen Priorisierung der Kreisstraßen überzeugt nicht. Feststehen dürfte, dass die Landkreise einen Investitionsbedarf in diesem Bereich aufweisen. Jedoch gilt dies auch für die Gemeinden. Das Deutsche Institut für Urbanistik bezifferte in einem Gutachten aus dem Jahr 2020 einen enormen Investitions- bzw. Instandhaltungsbedarf bei den Gemeindestraßen 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 der Ermittlung des ausstehenden investiven Bedarfs im vertikalen FAG-Gutachten.

Übergangsregelungen

Die Umverteilungswirkungen aufgrund der angedachten Änderungen in der Binnenverteilung werden im Gesetzentwurf als verhältnismäßig moderat beschrieben. Der Finanzminister hat dies bei der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag noch einmal hervorgehoben. Diese Aussagen beziehen sich erwartbar auf eine durchschnittliche und nicht einzelgemeindliche Betrachtung, was auch nicht zu beanstanden ist. Angeregt hatten wir gegenüber der Landesregierung jedoch auch die Prüfung, inwieweit eventuelle einzelgemeindliche starke Verwerfungen durch fiskalische und/oder zeitliche Übergangsvorschriften zumindest anteilig aufgefangen werden können. Die nun zumindest in der Gesetzesbegründung erfolgte Ankündigung, dies über den Ausgleichstock regeln zu wollen, ist grundsätzlich positiv zu bewerten, mangels belastbarer gemeindescharfer Quantifizierung bisher jedoch sehr vage.

Hier gilt es auch darauf hinzuweisen, dass die Städte und Gemeinden ein hohes Interesse an schnellstmöglich zur Verfügung gestellten Orientierungsdaten nebst nachvollziehbarer Berechnungen hinsichtlich der neuen zur Anwendung kommenden Bedarfsindikatoren (U6, U10, SGB II Bedarfsgemeinschaften etc.) haben.

Für weitere Gespräche stehen wir den Ausschüssen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt

Anlagen

SGSA Finanzkraft der Kommunen in den ostdeutschen Ländern



wesentliche Einnahmen 2021 der Kommunen in €						
	BB	MV	SN	ST	TH	Duchschnitt
EW 2021	2.537.868	1.611.160	4.043.002	2.169.253	2.108.863	
Steuereinnahmen je EW:	1.024	893	1.034	878	914	966
Zuweisungen je EW:	2.019	1.976	1.790	1.632	1.688	1.816
davon innerhalb FAG	928	894	894	738	1.055	901
Summe:	3.043	2.869	2.824	2.510	2.602	2.782

Differenz Finanzkraft der Kommunen in ST zu Ostländern in €/EW						
Steuereinnahmen je EW:	-146	-15	-156	0	-36	-88
Zuweisungen je EW:	-387	-344	-158	0	-56	-184
Summe:	-533	-359	-314	0	-92	-272

Differenz Finanzkraft der Kommunen in ST zu Ostländern in Mio. €						
Steuereinnahmen je EW:	-316,7	-32,5	-338,4	0,0	-78,1	-191,6
Zuweisungen je EW:	-839,5	-746,2	-342,7	0,0	-121,5	-398,9
Summe:	-1.156,2	-778,8	-681,1	0,0	-199,6	-590,5

Auswertung der Abbildung 3 (S. 22) und Abbildung 7 (S. 27) des Gutachtens "Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt" von Lenk, Hene und Starke (Stand: Mai 2023)

SGSA

Umgang mit der Bundesentlastung beim FAG 2024



	Euro
I. Bundesentlastung ab 2018	
a) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	47,0
b) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Bundesbeteiligung KdU	16,6
<i>zusätzlich</i> c) <i>Ausgebliebene Weiterreichung Erhöhung Umsatzsteueranteil Land</i>	26,2
II. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und neuen Länder	
d) bedarfsmindernde Anrechnung Erhöhung Bundesbeteiligung KdU	100,0
<i>zusätzlich</i> e) <i>Ausgebliebene Weiterreichung Entlastung durch Absenkung Erstattung § 15 Abs. 2 AAÜG</i>	30,0
<u>Bedarfsmindernde Anrechnung beim FAG 2022 gesamt (I.a+I.b+II.c)</u>	<u>163,6</u>
<i>zusätzlich</i> <u>Ausgebliebene Weiterreichung an Kommunen (I.c+I.e)</u>	<u>56,2</u>
	<u>219,8</u>