

Magdeburg, den 10.04.2024

Sitzung des HFA Nr. 66
Datum: 24.04.2024
Ort: Rathaus der Stadt Schönebeck (Elbe)

Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 5 **Aktueller Stand der Diskussion zum FAG 2024**

Anlagen (1.) Entwurf Runderlass „FAG-Ausgleichszahlungen 2024“
(2.) Entwurf Leistungsbeschreibung vertikales FAG-Gutachten
(3.) Orientierungsrahmen des SGSA für Leistungsbeschreibung vertikales FAG-Gutachten

Bisherige Beratung: 64. Sitzung des HFA am 29.08.2023 (TOP 4)
65. Sitzung des HFA am 11.10.2023 (TOP 4)

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

a) Aktueller Stand FAG 2024 - 2025

In der letzten Ausschusssitzung am 08.11.2023 wurde ausführlich über den Gesetzentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des FAG informiert, mit dem die bisherige FAG-Bedarfsermittlung auf der Grundlage neuer statistischer Datengrundlagen aktualisiert und die Vorschläge aus dem Gutachten zum horizontalen Finanzausgleich umgesetzt wurden.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat am 13.12.2023 das Fünfte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beschlossen. Hierüber hatten wir ausführlich mit E-Mail-Rundschreiben vom 15.12.2023 informiert. Gegenüber dem in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf hatten sich folgende Änderungen ergeben:

- Die Höhe der FAG-Masse hat sich aufgrund eines angepassten Mehrbelastungsausgleichs beim Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Gebäudeenergiegesetz um 94.500 Euro erhöht, wobei hiervon ausschließlich die Auftragskostenpauschale in § 4 betroffen ist.
- Bei der Binnenverteilung wurde eine Absenkung der in § 12 Abs. 4 Nr. 1 neu aufgestellten Finanzausgleichsumlage von ursprünglich angedachten 30 % auf 25 % beschlossen.

Die damit verbundenen Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. rd. 9 Mio. Euro werden einmalig in 2024 aus Restmitteln des Ausgleichstocks aufgebracht.

- Vereinbart wurde außerdem, dass für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die nicht Zahler der Finanzausgleichsumlage sind, und die aufgrund der horizontalen Veränderungen Mindereinnahmen haben, diese in 2024 zu 90 % ebenfalls aus Restmitteln des Ausgleichstocks ausgeglichen bekommen.
- Auf ausdrücklichen Wunsch des Landkreistages erfolgt ausschließlich bei den Landkreisen eine Umschichtung von 10 Mio. Euro aus deren Schlüsselzuweisungen in die Investitionspauschale.

Parallel zum FAG wurde mit § 15 Abs. 6 des Haushaltsgesetzes 2024 eine Umschichtung von einmalig 35 Mio. Euro in 2024 aus dem Ausgleichsstock in die Schlüsselzuweisungen der Landkreise vorgesehen. Diese ist auf die erheblichen Bedenken des Landkreistags hinsichtlich des im aktuellen Gesetz für 2024 unterstellten Kreisumlageaufkommens zurückzuführen.

In der Plenardebatte am 13.12.2023 wurde durch Minister Richter explizit darauf hingewiesen, dass die kreisangehörigen Gemeinden, die keine Zahler der Finanzausgleichsumlage in 2024 sind, und die durch die Änderung der Binnenverteilungsregelungen Mindereinnahmen aufweisen, diese in 2024 einmalig zu 90 % ausgeglichen bekommen. Die hierfür benötigten Mittel i. H. v. rd. 7,2 Mio. Euro sollen ebenfalls aus Restmitteln des Ausgleichstocks entnommen werden.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 17.04.2024 informierten wir über den vom MF vorgelegten Entwurf eines Runderlasses „FAG Ausgleichszahlungen 2024“ (**Anlage 1**), der den entsprechenden Ausgleich der Mindereinnahmen in 2024 regeln soll. Wir haben die Möglichkeit zu dem Erlassentwurf Stellung zu nehmen.

b) Vertikales FAG-Gutachten

Bereits in 2021 hatten wir gemeinsam mit dem Landkreistag stets eine parallele Begutachtung auch des vertikalen FAG angemahnt. Über die Gründe, warum zunächst ausschließlich eine horizontale Begutachtung erfolgte, wurde mehrfach berichtet. Als Hauptargument gegen eine parallele horizontale und vertikale FAG-Begutachtung wurde bisher von Seiten des Ministeriums für Finanzen, des Finanzausschusses im Landtag und auch des Landesrechnungshofs auf die fehlenden Jahresabschlüsse der Kommunen verwiesen.

Die Abarbeitung der fehlenden Jahresabschlüsse wird noch eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Das verdeutlicht unsere aktuelle Umfrage, über die unter TOP 9.2 berichten. Daher wurde u. a. in der Finanzstrukturkommission zunächst Einigkeit dahingehend erreicht, dass man nicht die vollständige Vorlage sämtlicher Jahresabschlüsse abwarten wird, bevor eine gutachterliche Überprüfung des vertikalen FAG erfolgen soll. Stattdessen vereinbarte man als Wesentlichkeitsgrenze für eine solide Datenbasis die überwiegend aufgestellten und geprüften Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2019. Dies gilt inzwischen als erfüllt.

Entgegen ursprünglicher Aussagen des MF verzögerte sich der Prozess der Leistungsbeschreibung für das vertikale Gutachten. Zuletzt wurde von Seiten der Arbeitsebene auf die starke

Einbindung in der aktuellen Debatte zum Umgang mit der OVG-Kreisumlageentscheidung im Fall des Landkreises Mansfeld-Südharz (siehe hierzu unter TOP 6) verwiesen.

Nunmehr liegt uns seit dem 16.04.2024 der Entwurf der Leistungsbeschreibung (**Anlage 2**) vor. Die Landesgeschäftsstelle wird bis zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses eine erste Bewertung der Leistungsbeschreibung vornehmen.

Dabei fließt auch die Beschlusslage des Präsidiums ein, welches sich bereits am 12.03.2024 mit der bevorstehenden Leistungsbeschreibung befasst hat. Das Präsidium hat hier einen entsprechenden Orientierungsrahmen zum Vorgehen der Landesgeschäftsstelle bei der anstehenden Leistungsbeschreibung für ein vertikales Gutachten (**Anlage 3**) einstimmig zur Kenntnis genommen.

Unabhängig von zu klärenden Detailfragen sieht die Landesgeschäftsstelle die Notwendigkeit, auch nach der Leistungsbeschreibung und der Vergabe des Gutachtauftrags den Prozess der Erstellung des vertikalen Gutachtens - wie bereits beim vertikalen Gutachten - u. a. durch regelmäßige Gespräche mit den Gutachtern zu begleiten. So können auch sich eventuell erst bei der Erstellung des vertikalen Gutachtens ergebende Fragen einer Überprüfung unterzogen werden.

c) Revision FAG 2025/2026

Aktuell regelt § 2 Abs. 2 FAG, dass die FAG-Masse für 2025 und 2026 unter Zugrundelegung der Frühjahrssteuerschätzung 2024 und aufgrund der Prognose für die Entwicklung des Deflators des privaten Konsums für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in der Frühjahrsprojektion 2024 der Bundesregierung überprüft und angepasst wird.

Die anstehende Revision wird zusätzlich neben den beiden Prognosefaktoren Steuereinnahmen und Preisentwicklung auch die Frage der Anrechnung der Kreisumlage in den Fokus nehmen. Hier gab es bereits vor der OVG-Entscheidung vom 12.12.2023 zur Kreisumlage des Landkreises Mansfeld-Südharz (Siehe TOP 6) im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren des aktuellen FAG 2024 - 2026 im Sommer 2023 die Zusage des Landes. Denn im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens kritisierte der Landkreistag, dass durch den Prognosefaktor Preisentwicklung in Zeiten hoher Inflation für 2024 mit 802 Mio. Euro eine zu hohe Kreisumlage unterstellt wird, womit der Bedarf der Landkreise zu gering ausfällt. Den Bedenken des Landkreistages trug man in 2023 zunächst durch eine Sonderzahlung i. H. v. 35 Mio. Euro für 2024 im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2024 (§ 15 Abs. 6 HG 2024) Rechnung und vertagte die Frage möglicher Änderungen in der Binnenverteilung der FAG-Massen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen auf die FAG-Revision in 2024.

Durch die rechtskräftige Entscheidung des VG Halle vor allem zur Verletzung der finanziellen Mindestausstattung bei der Kreisumlageerhebung erhöht sich nun der Druck hinsichtlich der Änderung im FAG. Hier gilt es, die Vorschläge des MF zur Revision abzuwarten. Diese dürften im Nachgang der Ergebnisse der Frühjahrssteuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung ab dem 16.05.2024 zu erwarten sein. Aus Sicht der kreisangehörigen Gemeinden wird es wichtig sein zu betonen, dass jegliche Absenkung der prognostizierten Kreisumlage aufgrund der Rechtsprechung zur Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden, genau bei diesen nicht zu einer adäquaten FAG-Kürzung führen darf.

d) Verfassungsbeschwerden FAG 2022/2023

Beeinflusst werden kann der Prozess der vertikalen Begutachtung vor allem durch zwei vor dem Landesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen das FAG 2022.

Zum einen ist dies die uns bekannte Verfassungsbeschwerde der Städte Nienburg und Hecklingen, die u. a. das Überschreiten des gesetzgeberischen Ermessens und auch die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung aufgreift. Der SGSA war von Anfang in die Diskussion eingebunden und sah keine hinreichenden Gründe dafür, der Verfassungsbeschwerde beizutreten, auch wenn durchaus die ein oder andere Verbandsposition nun einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen wird. Unsere Skepsis fußt vor allem aus den bisherigen Erfahrungen der Rechtsprechung, vor allem des hiesigen LVerfG zum Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA; aber auch zu dem in Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA postulierten Konnexitätsprinzip. Trotz der Skepsis begleiten wir das Verfahren nach wie vor aufgrund der Einbindung durch die Kanzlei Dombert und Partner. Eine genaue Terminkette zur Verhandlung ist bisher nicht bekannt.

Zudem liegt eine weitere Verfassungsbeschwerde des Salzlandkreises gegen das FAG 2022 vor. Hier wird argumentativ nicht auf eine Verletzung der Mindestausstattung abgestellt, sondern vielmehr auf den Aspekt der Verletzung der kommunalen Finanzhoheit als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund einer vermeintlichen politischen Festlegung der FAG-Masse und methodischer Fehler der Bedarfsermittlung. Auch hier liegt uns bisher keine Terminkette vor.