

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 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

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

vorab per E-Mail an:
ruediger.malter@sachsen-anhalt.de

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht
15.04.2024

Unser Zeichen
20-30-20, jl-bö

Datum
24.05.2024

Entwurf einer Leistungsbeschreibung zur Vergabe eines Gutachtens zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Malter,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu dem Entwurf einer Leistungsbeschreibung zur Vergabe eines Gutachtens zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs Stellung nehmen zu können.

Vorbemerkungen

Auch wenn durch das im Dezember 2023 beschlossene Fünfte Gesetz zur Änderung des FAG eine Aktualisierung der FAG-Bedarfsermittlung stattfand und dabei auch neue Elemente wie z. B. der bedarfserhöhend wirkende Tarifzuschlag eingeführt wurden, erfolgte die letzte Begutachtung der grundlegenden Systematik zur FAG-Bedarfsermittlung im Jahr 2012 durch das sog. Deubel-Gutachten.

Bereits im Jahr 2021 hatten wir gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt neben einer horizontalen parallel auch eine vertikale Begutachtung des FAG angemahnt, um letztendlich die generelle Vorgehensweise bei der FAG-Bedarfsermittlung und die damit verbundene Frage nach der Auskömmlichkeit der Höhe der FAG-Masse zu klären. Als Gegenargument wurde von Seiten des Ministeriums für Finanzen, des Finanzausschusses des Landtags und auch des Landesrechnungshofs auf die fehlenden Jahresabschlüsse der Kommunen verwiesen. Dabei wurde offengelassen, wie denn die aus den Jahresabschlüssen erhofften, und im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, SPD und FDP thematisierten Abschreibungen neu in das FAG-Bedarfsermittlungssystem zu implementieren sind.

Zumindest konnte zwischenzeitlich in der Finanzstrukturkommission Einigkeit dahingehend herbeigeführt werden, dass nicht die vollständige Vorlage sämtlicher Jahresabschlüsse abgewartet werden soll, bevor eine gutachterliche Überprüfung des vertikalen FAG erfolgt. Stattdessen wurde als Kompromiss für eine solide Datenbasis auf die Vorlage der überwiegend aufgestellten und geprüften Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2019 abgestellt.

Wir hätten eine vertikale Begutachtung auch unterhalb dieser Grenze mitgetragen, zumal das Gegenargument einer erhöhten Prognoseunsicherheit (bei der auf Basis einer geringen Datengrundlage erfolgten Hochrechnung) überschaubar sein dürfte und aufgrund der Ausweitung der statistischen Berichtspflicht auf die Ergebnis- und Vermögensrechnung ab dem Berichtsjahr 2025 ein Übergangproblem darstellt. Prinzipiell hätten vertikalen Fragen der Bedarfsermittlung früher beantwortet werden können. So aber ist der Eindruck entstanden, die Kommunen selbst seien an der verspäteten vertikalen Begutachtung schuld. Diese Auffassung wird der Realität jedoch nicht gerecht.

Umso erfreulicher ist es, dass nunmehr das vertikale Gutachten auf den Weg gebracht werden soll, wobei die Einschränkung auf ausschließlich vertikale Fragen inzwischen dahingehen überholt scheint, da die Leistungsbeschreibung zu recht auch horizontale Fragen aufgreift.

Unabhängig von den fachlichen Detailfragen der Leistungsbeschreibung sehen wir die Notwendigkeit, dass im Rahmen der konkreten Vergabe des Gutachtenauftrags sichergestellt wird, dass der Prozess der Gutachtenerstellung durch einen regelmäßigen Austausch mit den Gutachtern unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände begleitet wird.

Im Vorfeld des Entwurfs der Leistungsbeschreibung hat sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes am 12.03.2024 bereits mit der Thematik befasst. Dabei stellte das Präsidium fest, dass die strittigen Fragen hinsichtlich der vertikalen Bedarfsermittlung nicht statisch sind, sondern seit der Einführung des aufgabenbezogenen Finanzausgleichs im Jahr 2010 immer wieder auch Veränderungen unterliegen. Das Präsidium hat daher begrüßt, dass seitens des Landes in den letzten Jahren wesentliche, vom SGSA vorgeschlagene Korrekturfaktoren berücksichtigt und somit Fehler bei der Bedarfsermittlung beseitigt wurden. Jedoch muss Konsens bestehen, dass einmal gemeinsam getroffene Entscheidungen zum Umgang mit diesen Fehlern durch das Land nicht aus rein finanziellen Aspekten zurückgenommen werden.

Im Einzelnen

Ziffer 2. - Ausgangssituation

Hier erfolgt ein grob skizzierter Abriss der wesentlichen Meilensteine des aufgabenbezogenen Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt seit 2010. Jedoch bedarf es folgender Ergänzungen bzw. Klarstellungen.

- Es sollte deutlich werden, dass hinsichtlich der auf Seite 2 ausgewiesenen FAG-Masse von 2.095.499.200 Euro weitere 35 Mio. Euro aus umgeschichteten Restmitteln des Ausgleichstocks 2023 in die Schlüsselzuweisungen der Landkreise überführt wurden. Dies dürfte auch deshalb angezeigt sein, da in den Abschnitten 2.3. und 3.1.b) auf die Problematik der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Kreisumlage hingewiesen wird, die mitursächlich war für die Umschichtung.

- Zur Beschreibung der Ausgangssituation sollten die Gutachter nicht nur über den Status Quo, sondern auch über die Entwicklung der Investitionspauschale (§ 16 FAG), der Zuweisungen für Investitionen an Kreisstraßen (§ 16a FAG) und zusätzlich der Kommunalpauschale über die letzten 6 Jahre hinweg informiert werden. Denn gerade für die mit der Begutachtung erhofften Erkenntnisse zur Ermittlung des investiven Bedarfs sind diese finanzpolitischen Weichenstellungen essentiell. So liegt z. B. dem Kreisstraßenansatz nach § 16a FAG keine gesonderte Bedarfsermittlung zugrunde, und wurde diese bis einschließlich 2023 über das Haushaltsgesetz des Landes abgewickelt.
- Der Hinweis unter 2.1.1, dass das Drei-Säulen-Modell ab 2010 zur Anwendung kam, gilt es zu überprüfen. Wir gehen davon aus, dass das aufgabenbezogene FAG in 2010 durch eine Dreiteilung der kreisangehörigen Gemeinden zunächst als Fünf-Säulen-Modell interpretiert werden kann. Erst durch die im Entwurf der Leistungsbeschreibung an anderer Stelle erwähnte Zusammenführung der drei Gruppen wurde das System (ab 2013) in ein Drei-Säulen-Modell überführt.
- Der Hinweis unter 2.1.1. auf das LVerfG-Urteil vom 09.10.2012 ist dahingehend unvollständig, dass das Gericht auch die Anrechnung der Bedarfszuweisungen als verfassungswidrig angesehen hat. Diesbezüglich wäre der Klammerzusatz auf S. 3 zu ergänzen.

Dementsprechend müsste auch im Abschnitt 2.2.1. auf Seite 7 der erste Anführungspunkt zum Umgang mit den Bedarfszuweisungen dahingehend angepasst werden, dass die Nichtanrechnung der Bedarfszuweisungen v. a. aus der Rechtsprechung des LVerfG - LVG 57/10 - und nicht aus einem alleinigen Vorschlag des Deubel-Gutachtens resultierte.

Ziffer 2.3. - Urteile zur Erhebung der Kreisumlage

Die hier skizzierte Entwicklung zur Rechtsprechung der Kreisumlage kann nachvollzogen werden. So gilt es hinsichtlich der obergerichtlich bestätigten Verletzung der finanziellen Mindestausstattung einerseits Vorschläge für eine aufgabengerechte Finanzierung von Umlagezahlern und Umlageempfängern und andererseits Vorschläge für eine eventuell gezieltere Prognose der Umlageeinzahlungen und Umlageauszahlungen lt. amtlicher Statistik auf das jeweilige FAG-Jahr zu prüfen.

Dabei sollten die Gutachter auch die Rechtsprechung hinsichtlich der Verbandsgemeindeumlage mit in den Blick nehmen. Zumindest was die verfahrensrechtlichen Anforderungen betrifft, hat das OVG LSA durch Entscheidung vom 16.06.2020 - 4 L 176/19 - die Anforderungen gleichermaßen auch für die Verbandsgemeinden postuliert.

Ziffer 3. – Prüfauftrag

Hier wird eingangs ausgeführt, dass das FAG-System auf „belastbaren, statistisch gesicherten Daten“ beruhen soll. Dazu sollen neben den verfügbaren statistischen Daten auch die Daten der Jahresabschlüsse nach § 118 KVG LSA herangezogen werden. Hier sollte klarer auf die bereits beschlossene Ausweitung der Berichtspflicht in § 3 Abs. 7 Nr. 2 FPStatG abgestellt werden. Danach dürften voraussichtlich ab dem Berichtsjahr 2025 neben den bestehenden Statistischen Daten der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik auf Basis der Finanzrechnung und damit auf Basis der Einzahlungen und Auszahlungen auch amtliche statistische Daten für die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung und für die Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung vorliegen.

Ebenfalls im Abschnitt 3 werden die zwei zentralen Aufgaben des Gutachtens dargestellt. Dabei soll zum einen das bisherige System der Bestimmung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse einer grundsätzlichen Überprüfung unterzogen werden. Zum anderen soll in einer sehr deutlichen Abgrenzung zum Status Quo ein völlig anderer Vorschlag zur Bestimmung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse unterbreitet werden. Dies erschließt sich auf den ersten Blick nicht ohne Weiteres. Grundsätzliche Intention einer gutachterlichen Überprüfung sind die unvoreingenommene Überprüfung des Status Quo und damit einhergehende Vorschläge, die in Richtung Beibehaltung oder auch Veränderung gerichtet sein können. Nun scheint die Leistungsbeschreibung das Ziel zu verfolgen, zwei unterschiedliche Systeme darzustellen, womit die Frage der späteren Auswahl durch den Landesgesetzgeber verbunden sein wird.

Das Präsidium des SGSA hat im Zusammenhang mit dem eingangs erwähnten Beschluss ein grundsätzliches Festhalten an der aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich unter Rückgriff auf Daten der amtlichen Statistik bekräftigt, verbunden mit der Zielrichtung, zu einer echten aufgabenbezogenen und damit auskömmlichen Finanzausstattung zu kommen. Daher sollte das Gutachten vorrangig die Erweiterung der amtlichen Statistik um die Vermögens- und Ergebnisrechnung ab dem Berichtsjahr 2025 in den Blick nehmen und gegebenenfalls Vorschläge für eine Übergangslösung bis zum Vorliegen valider Daten unterbreiten.

Ziffer 3.1. - Prüfung und zukünftige Ausgestaltung der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, den Kommunen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Dabei ist durch die Rechtsprechung anerkannt, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zu berücksichtigen ist. Jedoch sollte die Diskussion zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auch im Hinblick auf den in der Leistungsbeschreibung erwähnten Aufgabengleichrang zwischen Landes- und Gemeindeaufgaben nicht einseitig erfolgen.

So konnten wir in den letzten Jahren immer wieder die Argumentation vernehmen, die Finanzausstattung der Kommunen sei auch angesichts der finanziellen Herausforderungen des Landes ausreichend und angemessen. Dabei wurde stets ausgeblendet, was an anderer Stelle und hier zuletzt durch Finanzminister Richter im Rahmen der Vorstellung der Ergebnisse der regionalisierten Steuerschätzung am 21.05.2024 vortragen wurde, nämlich dass das Land angesichts eigener deutlich gestiegener Einnahmen kein Einnahme-, sondern ein Ausgabeproblem hat. Diese einseitige Fokussierung der Finanzausstattung der Kommunen auf die Risiken des Landes blendet die Partizipation der Kommunen an den Chancen weitgehend aus. In der Folge sind Chancen und Risiken bei der vertikalen Verteilung der Finanzausstattung zwischen Land und Kommunen ungleich verteilt.

Dies zeigt sich auch bei der aktuellen Leistungsbeschreibung. Denn die im Abschnitt 3.1. aufgeführten „thematischen Schwerpunkte“ betreffen im Wesentlichen allein den kommunalen Bereich und erwecken somit den Eindruck, dass der Fokus dieser sogenannten vertikalen Untersuchung im Wesentlichen auf fiskalische Interessen des Landes gerichtet sein soll.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang an das Lenk-Gutachten, welches auf Basis von Daten des Jahres 2021 zu dem Ergebnis kam, dass die Gemeinden in Sachsen-Anhalt im bundesweiten und ostdeutschen Vergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen aufweisen, obwohl sie ihre Einnahmepotentiale auf Ebene der Realsteuersätze ausschöpfen. Für die Erreichung

des Ziels bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse müsste sich die Steuerschwäche in Umsetzung des Verfassungsauftrags einer auskömmlichen Finanzausstattung in tendenziell höheren Zuweisungen im bundesweiten Vergleich niederschlagen. Entgegen dieser plausiblen Vermutung schlägt sich die geringe Steuerkraft der Kommunen Sachsen-Anhalts nicht in merklich höheren FAG-Zuweisungen gegenüber anderen Finanzausgleichssystemen nieder.

Eine Ursache hierfür ist die vollumfängliche Einbehaltung der den Kommunen zugedachten Bundesentlastung durch das Land. Konkret soll seit 2018 eine deutliche Entlastung der Kommunen durch den Bund erfolgen bei den Kosten der Unterkunft und beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer; immer unter der Zielstellung, damit den Kommunen finanzielle Spielräume für zusätzliche Herausforderungen zu ermöglichen. Die Problematik der Anrechnung der Bundesentlastung ist dem MF hinlänglich bekannt. Es ist daher völlig unverständlich, warum diese Thematik bisher nicht aufgegriffen wird. Wir bitten daher ausdrücklich um eine Überprüfung der bisherigen Anrechnung der Bundesentlastung. Im Übrigen sei uns der Hinweis gestattet, dass die Anrechnung der Bundesentlastung eine wesentliche Ursache für die unter 2.3. beschriebene Kreisumlageproblematik darstellt.

Ziffer 3.1.a) - Ermittlung und Analyse der bilanziellen Nettoabschreibungen und Erarbeitung eines Anpassungsvorschlages zu deren Einbeziehung in die Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe

Ein wesentlicher Aspekt des anstehenden Gutachtens dürfte die Überprüfung und erforderlichenfalls Neubewertung der investiven Bedarfsermittlung darstellen. Die Fokussierung des Entwurfes der Leistungsbeschreibung auf die Netto-Abschreibungen greift zu kurz und wird daher ausdrücklich abgelehnt. Das FAG muss gewährleisten, dass den Kommunen die notwendigen Mittel für die Refinanzierung der Investitionen in die Infrastruktur zur Verfügung stehen.

Zu berücksichtigen ist, dass die zur Ermittlung eines sachgerechten Investitionsbedarfes heranzuziehenden reinen Abschreibungsdaten insofern für eine direkte Verwendung ungeeignet sind, da sie zum einen längst vergangene Herstellungskosten widerspiegeln und somit den wahren Investitionsbedarf systematisch unterschätzen. Ferner beinhalten die Netto-Abschreibungen durch die Erträge aus Auflösung der Sonderposten teilweise die historisch hohen Investitionshilfen der Nachwendezeit und sind daher nur bedingt geeignet zur Schätzung eines Investitionsbedarfes. Überhaupt keine Berücksichtigung in den Abschreibungsdaten findet der kommunale Investitionsstau. Es gilt daher die Leistungsbeschreibung zu präzisieren, wobei das Gutachten mindestens folgende Schritte beachten sollte:

- die Heranziehung der vollumfänglichen Brutto-Abschreibungen,
- die Berücksichtigung der Baukostensteigerungen z. B. über einen angemessenen Investitionszuschlag i. H. einer Inflationsindizierung (Baupreisindex) über die durchschnittliche AfA-Dauer,
- die Einschätzung zur Entwicklung der zukünftigen Fördermittel,
- die adäquate Berücksichtigung des kommunalen Investitionsstaus und
- die Beseitigung der bisherigen z. T. erdrosselnden Wirkung der Abschöpfung der Überschüsse in der laufenden Verwaltung mit negativen Folgen für künftige Investitionen.

Ziffer 3.1.b) - Kreisumlageproblematik

Hier verweisen wir auf unsere Ausführung unter 2.3.

Ziffer 3.1.c) und d) - Analyse kommunaler Aufgabenbestand/ Benchmark

Hinsichtlich der Betonung, dass die Finanzierung nur entsprechend der „notwendigen kommunalen Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung“ bzw. einer unter Berücksichtigung einer „sparsamen Aufgabenerledigung“ sowie einer „angemessenen Finanzausstattung“ erfolgen soll, ist der Auftrag an die Gutachter, „Ineffizienzen bei der Aufgabenerledigung“ festzustellen und „Benchmarks einzubeziehen“ als fragwürdig anzusehen.

Bereits in der Vergangenheit sind wechselnde Benchmarks als Begründung für Kürzungen der FAG-Masse herangezogen worden. In Umsetzung des Koalitionsvertrages 2016 wurde dieser systemische Fehler durch das Dritte Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beseitigt; auch in Umsetzung des aktuellen Koalitionsvertrages 2021 erfolgt keine Berücksichtigung dieser streitbefangenen Diskussion.

Auf den Teil 3 des aktuellen Jahresberichts 2022 des Landesrechnungshofes ist in diesem Zusammenhang als warnendes Beispiel für zweifelhafte Benchmarking-Methodik hinzuweisen. Hier wird im Abschnitt II Ziff. 5.3 erneut das Thema Wirtschaftlichkeit der laufenden Verwaltung im Kontext sogenannter Benchmarks aufgemacht. Damit verbunden ist die Behauptung, dass deutlich unterschiedliche Ausgaben je Einwohner ein Indiz für unausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitspotenziale seien. Der Landesrechnungshof verweist dann auf den Unterschied von 1.965 Euro je Einwohner bei den Auszahlungen der laufenden Rechnung zwischen den Städten Leuna und Gommern, ohne zu erwähnen, dass Leuna über mehr als das Vierfache der Einnahmen verfügt und sich damit die vergleichsweise hohen Auszahlungen je Einwohner tendenziell eher „leisten“ kann.

Dieser Verweis auf den Bericht des Landesrechnungshofs soll deutlich machen, dass Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unter Beachtung des geltenden Rechts Schwerpunkte bei der Aufstellung von Haushalten setzen können, in deren Folge es zu selbstverständlichen Unterschieden bei bestimmten Finanzdaten kommt. Hieraus ein großes Wirtschaftlichkeitspotenzial ableiten zu wollen, läuft fachlich vor allem dann ins Leere, wenn kein aufgabenspezifisches, sondern ein alle Aufgaben umfassendes Benchmark auf stark aggregierter Ebene des sogenannten Z IV stattfinden soll. Hiermit soll offensichtlich aus fiskalischem Interesse des Landes von dem bisherigen Verfahren der Bedarfsermittlung abgewichen werden, die bestehenden kommunalen Ein- und Auszahlungen gemäß vergangener Jahresrechnungen als Datenbasis zu nehmen. Daher lehnen wir die Überprüfung des Benchmark-Ansatzes in dieser konkreten Zielrichtung nach ausdrücklich ab.

Sollte dennoch an dieser Idee festgehalten werden, gilt es zum einen Vergleichsstörungen z. B. im Hinblick auf die unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch Drittanbieter klar herauszustellen und zu berücksichtigen. Zum andern darf sich nicht am Minimum der Aufgabenerledigung orientiert werden, sondern müssen die von EU, Bund oder Land vorgegebenen qualitativen Standards der Aufgabenerledigung als Benchmark mitberücksichtigt werden. Eine reine Orientierung am möglichen Mindestfinanzaufwand für das Land halten wir deshalb für fatal. Vielmehr sollten über qualitative Standards die notwendigen Finanzbudgets definiert und bereitgestellt werden. Hier hat eine vermeintlich ineffiziente Kommune einen Benchmark, an der sie sich orientieren kann. Eine finanzschwache Kommune erhält etwas Spielraum, um sich entwickeln zu können.

Abschließend ist zur Benchmarking-Problematik anzumerken, dass bei einer Prüfung der Leistungsfähigkeit des Landes als Restriktion für eine „angemessene“ FAG-Masse auch die Erledigung der Landesaufgaben einem effizienzorientierten Benchmarking unterzogen werden müssen.

Ziffer 3.1.e) – Überführung von kommunalen Aufgabenfinanzierungen aus dem Landeshaushalt

Das FAG in seiner bisherigen Systematik kann nur träge auf Änderungen reagieren; eine Finanzierung von genau bestimm- und abgrenzbaren Aufgaben sollte daher mittels Fachgesetzen und durch die entsprechenden Fachministerien geregelt werden. Die grundsätzliche Frage ist daher nicht, ob eine Aufgabenfinanzierung in das FAG überführt werden kann, sondern ob dieses sinnvoll ist.

Darüber hinaus scheint die mit einer möglichen Überführung einhergehende Schaffung zusätzlicher Ergänzungszuweisungen (vgl. u. a. Punkt 3.2.1c) im Widerspruch zu stehen zu der mittelbar über die Punkte 3.2.1a) und 3.2.1b) implizit formulierten Zielstellung der Komplexitätsreduzierung eines „neuen“ FAG.

Schließlich bietet die fachgesetzliche Umsetzung des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA eine wesentlich bessere Kontrollmöglichkeit hinsichtlich der notwendigen Überprüfung (und damit einhergehender eventueller Anpassungen) bestehender Konnexitätsregelungen.

Ergänzend bitten wir im Abschnitt 3.1. um Berücksichtigung der nachfolgenden Aspekte:

- Wir begrüßen ausdrücklich die Ankündigung der Landesregierung, dass die zukünftigen Einnahmen auf Grund des Gesetzes zur Akzeptanzsteigerung und Beteiligung beim Ausbau der erneuerbaren Energien nicht bedarfsmindernd bei der vertikalen FAG-Bedarfsermittlung Berücksichtigung finden sollen. Die mit dem Gesetz erhoffte Akzeptanz beim weiteren Ausbau erneuerbarer Energien durch eine Finanzierung zusätzlicher kommunaler Aufgaben vor Ort darf nicht durch das aufgabenbezogene FAG im Nachgang zu Gunsten des Landes konterkariert werden. Deshalb sollte der Gutachter in Abhängigkeit seiner Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse diesen Aspekt mitbetrachten.
- Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes wurde die sogenannte freie Spitze eingeführt, die wir ausdrücklich begrüßen. Begründet wird diese durch das Land damit, dass die Kommunen so die Möglichkeit erhalten, Mehrbelastungen abzufedern, die noch nicht in der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden konnten. Hier bitten wir um eine Prüfung einer Ausweitung der argumentativen Begründung für die freie Spitze bezüglich der von uns seit vielen Jahren vorgetragenen enormen Heterogenität der Gewerbesteuererinnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden und der durch die vollständige bedarfsreduzierende Heranziehung erfolgten Verzerrung der somit unterstellten durchschnittlichen Einnahmen. Damit einhergehen sollte auch die Überprüfung der bisher vorgesehenen Höhe von lediglich 2 %.
- Bei der Ermittlung der freien Spitze sollte je nach Vorschlag des Gutachtens zur zukünftigen Bedarfsermittlung die Möglichkeit einer anreizfreundlicheren Berücksichtigung kommunaler Konsolidierung betrachtet werden.

- Durch den Rückgriff auf verzögert zur Verfügung stehende Datengrundlagen besteht die Notwendigkeit einer Prognose des ermittelten Bedarfs auf die jeweiligen FAG-Jahre. Der bisherige Prognosefaktor Preiseentwicklung sollte ebenfalls ergebnisoffen überprüft werden. Dabei sollte das Gutachten auch überprüfen, ob bei wesentlichen Positionen der Bedarfsermittlung, wie z. B. seit 2022 bei den Personalauszahlungen, geeignetere Prognoseindikatoren vorliegen. Beim Festhalten an dem Prognosefaktor Preiseentwicklung sollten Lösungsmöglichkeiten für hoch inflationäre Phasen mitbetrachtet werden.
- Die Höhe des Ausgleichsstocks sollte ebenfalls einer gutachterlichen Überprüfung unterzogen werden. Das Gutachten sollte in diesem Zusammenhang auch untersuchen, wie z. B. im Zusammenspiel mit weiteren Programmen des Landes auch außerhalb des FAG für dauerhaft strukturell unterfinanzierte Kommunen eine Möglichkeit geschaffen werden kann, geordnete Haushaltsverhältnisse erreichen zu können. Hierzu liegen dem MF Erkenntnisse und Forderungen der Unterarbeitsgruppe „Kommunen mit dauerhaft problematischer Leistungsfähigkeit“ im Zusammenhang der AG Weiterentwicklung des FAG aus 2020 und 2021 vor. Nur vorsorglich weisen wir darauf hin, dass ein bloßes Abstellen auf Veränderungen der Binnenverteilung dem nicht gerecht werden dürfte (s. Lenk-Gutachten).

Ziffer 3.2. - Prüfung und zukünftige Ausgestaltung der einzelnen Teilmassen der Finanzausgleichsmasse (vertikaler Finanzausgleich)

Ein in seinen Auswirkungen kaum zu überschätzender Vorteil der bisherigen Berechnungssystematik ist die nach Gebietskörperschaftsklassen getrennte Bedarfsermittlung, die im Vergleich zum Verbundquotensystem (bis 2009) Konfliktpotentiale innerhalb der kommunalen Familie erheblich hat reduzieren können. Vor diesem Hintergrund sehe wir die im Abschnitt 3.2.2. angedachte Prüfung einer Aufteilung nach Kreis- und Gemeindeaufgaben i. S. eines Zwei-Ebenen-Modells kritisch. Wir gehen davon aus, dass bei einem Zwei-Ebenen-Modell zudem das erst 2023 veröffentlichte Lenk-Gutachten überprüft werden müsste.

Hinsichtlich der im Abschnitt 3.2.1. vorgesehenen Überprüfung der Aufteilung nach dem Status Quo (Drei-Säulen-Modell) können wir den Grund zur Überprüfung der Auftragskostenpauschale angesichts der Erfahrungen der Unterarbeitsgruppe „Auftragskostenpauschale“ i. R. d. AG Weiterentwicklung FAG nachvollziehen.

Hinsichtlich der Überprüfung der Ergänzungszuweisungen ist der Gutachterauftrag zu einseitig formuliert, da er nur auf eine Beibehaltung oder Abschaffung abstellt. Damit wäre die eventuelle Einführung einer vom Gutachter als notwendig angesehenen neuen Ergänzungszuweisung nicht durch den Gutachterauftrag gedeckt. Das Gleiche gilt für die Frage, ob bei den kreisangehörigen Gemeinden eventuell eine Ergänzungszuweisung eingeführt werden soll, denn die Leistungsbeschreibung stellt explizit auf die derzeitige Ausgestaltung ab, die diese für die kreisangehörigen Gemeinden nicht vorsieht. Hier sollte die Leistungsbeschreibung ergebnisoffener formuliert werden.

Ziffer 3.3. - Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gutachtens von 2023

Wir bitten im Abschnitt 3.3. um Berücksichtigung folgender Aspekte:

- Bereits im Rahmen der Erarbeitung des Lenk-Gutachtens hatten wir darum gebeten, dass auch eine inhaltliche Auseinandersetzung der Gutachter mit einem Befreiungstatbestand

zur Zahlung der Finanzkraftumlage erfolgen sollte. Dies ist leider im Gutachten ausgeblieben. In den Antworten der Gutachter vom 20.06.2023 auf unseren Fragenkatalog vom 02.06.2023 wurde festgehalten, dass ausweislich der Leistungsbeschreibung diese Fragestellung nicht vom Leistungskatalog erfasst war, und insofern auch keine Positionierung der Gutachter erfolgte. Dies muss angesichts der Vorgaben der Rechtsprechung, zuletzt im Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26.11.2014 - LVG 12/13 -, nun dringend nachgeholt werden. Dabei gilt es auch die Rechtsprechung des VG Magdeburg vom 26.04.2018 - 9 A 475/16 - aufzugreifen, die durch OVG-Beschluss vom 14.01.2019 - 4 L 123/15 - rechtskräftig wurde.

- Das Gutachten sollte die horizontale Frage zur möglichen Anpassung der Nivellierungshebesätze zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen bei der Grundsteuer aufgrund der Entwicklungen der gemeindlichen Hebesätze in Folge der Grundsteuerreform ab 2025 aufgreifen.
- Wir bitten angesichts der bekannten Besonderheiten im Zusammenhang mit Großindustriestandorten wie u. a. in Leuna bei der Überprüfung der Nivellierungshebesätze zur Ermittlung der Gewerbesteuer ausdrücklich auch um eine sorgsame Prüfung unter Einbeziehung der Auswirkungen auf die Standortattraktivität.
- Sowohl die Gutachter von Deubel 2012 als auch von Lenk 2023 haben keinen Zusammenhang zwischen der Fläche und dem Bedarf analysiert, wobei Lenk anders als Deubel zudem eine aggregierte Analyse für die laufende Verwaltung und den investiven Bereich vorgenommen hat. In Abhängigkeit davon, wie zukünftig der investive Bedarf ermittelt und im Finanzausgleichssystem abgebildet wird, sollte durch eine Regressionsanalyse erneut der Einfluss der Fläche analysiert werden, wobei auch geprüft werden sollte, ob diese Untersuchung für den investiven Bereich separat sinnvoll ist.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter