

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt
Herrn Staatssekretär Rüdiger Malter
Postfach 3761
39012 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse MagdeBurg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

vorab per E-Mail an:

rüdiger.malter@sachsen-anhalt.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
24.07.2024

Unser Zeichen
pa-bö

Datum
19.08.2024

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Revision FAG 2025 - 2026)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Malter,

mit Schreiben vom 24.07.2024 haben Sie uns den im Betreff genannten Gesetzentwurf zur Anhörung überlassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, dazu schriftlich Stellung nehmen zu können.

Bevor wir detailliert auf den Gesetzentwurf eingehen, fassen wir unsere Einschätzung wie folgt zusammen:

- 1. Die mit dem FAG 2022/2023 eingeführte Revisionsklausel ist grundsätzlich geeignet, die Höhe der Finanzausgleichsmasse zu überprüfen und fortzuschreiben.**
- 2. Unsere damals geäußerte Kritik zur Revisionsklausel erhalten wir grundsätzlich aber aufrecht, so dass weiterer Nachbesserungsbedarf und die Erforderlichkeit der Fortschreibung der Revisionsklausel gesehen wird:**
 - a. Es bedarf bereits ab 2025 der gesonderten Berücksichtigung der bereits beschlossenen, aber bei der Mai-Steuerschätzung 2024 noch nicht mitberücksichtigten umfangreichen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen.**
 - b. Sofern die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen und des Deflators für den privaten Konsum z. B. durch die Umsetzung weiterer Gesetzesvorhaben, die wirtschaftliche Entwicklung oder andere unvorhersehbare Ereignisse deutlich von der jetzt unterstellten Entwicklung zum Nachteil der Kommunen abweicht, ist ein Nachsteuern für das FAG-Jahr 2026 zu ermöglichen.**

- c. Die aktuelle Revisionsklausel bietet keinen Schutz gegen eine weitere Kürzung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab 2026. Zudem bedarf es einer Anpassung der hierfür vorgesehenen Hinzurechnung für 2025 und 2026, sofern die tatsächlichen Einnahmen mit der Preisentwicklung fortgeschrieben werden.**

Der Gesetzentwurf setzt die mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in § 2 Abs. 2 FAG aufgenommene Revisionsklausel um, worauf wir uns nachfolgend im Wesentlichen beziehen.

Den Ausführungen ist aber voranzustellen, dass wir hinsichtlich der Bedarfsermittlung zum aktuellen FAG 2024 - 2026 mit den Daten 2020 - 2022 als Ausgangsbasis auch für die aktuelle Revision ausdrücklich an unseren bisherigen Kritikpunkten festhalten, auch wenn diese nicht Bestandteil der Revisionsklausel sind. Dies betrifft vor allem die 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 oder auch unseren Wunsch, die Begründung für die 2024 neu eingeführte freie Spitze u. a. auf die heterogene Gewerbesteuerverteilung auszuweiten.

Die Aufrechterhaltung dieser Kritik hängt auch damit zusammen, dass das MF nicht im Ansatz bereit war, die von uns und dem Landkreistag gegebenen Hinweise zur Ergänzung des Entwurfs der Leistungsbeschreibung für die Erarbeitung des Gutachtens zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt zu berücksichtigen.

Zielstellung und bisheriges Ergebnis der Revision

Ziel der Revisionsklausel ist es, mittels der Prognosefaktoren Preisentwicklung und Steuerschätzung die aufgabenadäquate Finanzausstattung nach Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA bestmöglich zu schätzen. Erwartungsgemäß ist in einer volatilen wirtschaftlichen Lage von vornherein mit stärkeren Schwankungen der Prognosefaktoren zu rechnen. Umso stärker ist der Gesetzgeber in der Pflicht, den Bedarf regelmäßig zu überprüfen und an die geänderten Prognosefaktoren anzupassen.

Die jetzige Revision greift auf die FAG-Bedarfsermittlung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 14.12.2023 zurück. Die bisherige Bedarfsermittlung wird nunmehr mit der unterstellten Preisentwicklung im Jahr 2025 von +2,0 % und im Jahr 2026 von +2,0 % fortgeschrieben. Zudem werden für das Jahr 2025 rd. 2.497 Mio. Euro und für das Jahr 2026 rd. 2.608 Mio. Euro erwartete Steuereinnahmen laut Mai-Steuerschätzung 2024 bedarfsmindernd gegengerechnet. Dabei erfolgt die Bedarfsfortschreibung für jede Gebietskörperschaftsgruppe gesondert.

Als Ergebnis haben Sie den Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgelegt, der, soweit er allein die 2024 beschlossene Revisionsklausel umsetzt, sachgerecht erscheint. Infolge dieser Bedarfsfortschreibung wird für das FAG-Jahr 2025 eine FAG-Masse in Höhe von 2.081.906.743 Euro, für das FAG-Jahr 2026 eine leicht ansteigende in Höhe von 2.094.625.979 Euro ermittelt. Somit liegen die ermittelten Bedarfe im Jahr 2025 ca. 13,6 Mio. Euro unter dem im Jahr 2024 ermittelten Niveau und im Jahr 2026 dann um ca. 0,9 Mio. Euro.

Ausdrücklich begrüßen wir, dass der Gesetzentwurf vorsieht, diese rechnerisch ermittelten Minderbedarfe mittels einer entsprechenden Aufstockung des Ausgleichsstocks auszugleichen, so dass die FAG-Masse insgesamt unverändert bleibt.

Über die Verwendung dieser Erhöhung trifft der Gesetzentwurf selbst keine Aussage; es wird jedoch in der Gesetzesbegründung zu Nr. 6 an den im Jahr 2024 vorgenommenen Belastungsausgleich angeknüpft. Hiervon würden insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden profitieren, soweit die Voraussetzungen für den Belastungsausgleich vorliegen. Die Bedarfsfortschreibung zeigt insbesondere für diese Gebietskörperschaftsgruppe sowohl für 2025 als auch für 2026 und im FAG-Jahr 2025 auch für die kreisfreien Städte teils erhebliche rechnerische Minderbedarfe, was sich insbesondere auf die Schlüsselzuweisungen auswirken dürfte. Wir bitten deshalb zu prüfen, ob statt einer Erhöhung des Ausgleichsstocks zumindest im FAG-Jahr 2025 eine Verstärkung der Schlüsselzuweisungen der betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen erfolgen könnte. Einerseits könnte so insbesondere die mit der Revision einhergehende Belastung steuerschwacher kreisangehöriger Gemeinden abgemildert werden. Andererseits könnten bereits dadurch bisher in der maßgeblichen Frühjahrssteuerschätzung 2024 nicht berücksichtigte Steuermindereinnahmen etwas kompensiert werden.

Der Gesetzentwurf sieht unter Ziffer 1 eine Aufhebung der mit der letzten FAG-Änderung in § 2 Abs. 2 fixierten Revisionsklausel vor. Wir sprechen uns für eine Anpassung der Revision 2025 sowie für eine Fortschreibung der Revisionsklausel für das Jahr 2026 aus.

Das Ministerium der Finanzen hat in den zurückliegenden Jahren hinsichtlich des Ziels der Revisionsklausel durchaus mit Augenmaß realistische Anpassungen vorgenommen, so beispielsweise mit dem Rückgriff auf die Herbst- statt Frühjahrprojektion 2021 der Bundesregierung im Rahmen der Gesetzgebung zum FAG 2022/2023 (Drs. 8/463) oder bei der Ausweitung der Revisionsklausel auf das Jahr 2022 im Rahmen der Revision zum FAG 2023 (Drs. 8/1824).

Während die Volatilität beim Prognosefaktor Preisentwicklung zurückgegangen ist, sehen wir aktuell ein erhebliches Schätzrisiko hinsichtlich der Steuereinnahmen.

Im Zusammenhang mit der Vorstellung der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2025 und des Finanzplans bis 2028 wurde am 05.07.2024 auch eine umfassende Wachstumsinitiative angekündigt. In diesem Zusammenhang wurden z. T. umfassende Steuererleichterungen angekündigt u. a. durch Tarifaussenkung bei der Einkommensteuer oder auch Verbesserung der Abschreibungsbedingungen. Teilweise werden die Vorschläge bereits im aktuellen Entwurf des Zweiten Jahressteuergesetzes 2024 aufgegriffen.

Diese Maßnahmen können nach einer vorläufigen Schätzung zu gesamtstaatlichen Steuermindereinnahmen i. H. v. bis zu 23 Mrd. Euro in 2025 und 2026 führen. Davon werden auch die Kommunen in nicht unerheblichen Umfang betroffen sein. Insofern muss die Revisionsklausel in § 2 Abs. 2 FAG weitergedacht werden. Sie muss Vorsorge hinsichtlich der sich aufgrund gesetzlicher Änderungen ergebenden, erheblichen negativen Schätzabweichungen für 2025 und 2026 treffen; erst Recht, wenn nun erstmals in der Geschichte der FAG-Gesetzgebung eine Revision für volle zwei Jahre vorgenommen wird.

Wir fordern daher, wie bei der Revision zum FAG 2023, die Anerkennung der bereits beschlossenen, aber bei der Mai-Steuerschätzung 2024 noch nicht mitberücksichtigten „umfangreichen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen“.

Die Anrechnung von 2 % Inflation in 2025 und 2 % in 2026 ist aus jetziger Sicht nachvollziehbar. Wir bitten aber zu beachten, dass aktuell erstmals ein Revisionsverfahren durchgeführt wird, was nicht nur für das Folgejahr, sondern für zwei Folgejahre die bisherige Bedarfsermittlung aktualisiert. Es liegt in der Natur der Sache, dass weiter in die Zukunft gerichtete Prognosen durchaus mit einem höheren Schätzrisiko verbunden sind.

Daher sollte, sofern sich die tatsächliche Entwicklung durch unvorhersehbare Ereignisse deutlich von der jetzt unterstellten Entwicklung unterscheidet, auch ein Nachsteuern für das FAG-Jahr 2026 ermöglicht werden.

Dies gilt auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SGB II-SoBEZ, § 11 Abs. 3 FAG/Bund). Hier erfolgt seit dem FAG 2024 entsprechend einer Forderung des SGSA bei den in der Statistik erfassten und bei der Bedarfsermittlung grundsätzlich berücksichtigten SGB II-SoBEZ eine Anpassung um zwischenzeitlich eingetretene Kürzungen. Die aktuelle Revisionsklausel bietet keinen Schutz vor der nicht auszuschließenden weiteren Kürzung in 2026 aufgrund der alle drei Jahre stattfindenden Überprüfung auf Bundesebene.

Zudem bitten wir darum, die bisher erfolgte „*Hinzurechnung der Mehrbelastungen durch die Absenkung der SGG II-SoBEZ („Blick nach vorn“)*“ rechnerisch anzupassen, da die hier erzielten Einnahmen in den Jahren 2020, 2021, 2022 (Abbildung 30 Drs. 8/3046) nun in 2025 und in 2026 mit 2 % fortgeschrieben werden, obwohl sich an der ab dem Jahr 2023 an die Kommunen ausgereichten Summe für SGB II-SoBEZ i. H. v. 12.880.600 Euro (Drs. 8/3046, S. 74) keine Änderung ergeben hat. Dies hätte im Übrigen bereits bei der Hinzurechnung 2024 erfolgen müssen; ist jedoch ausgeblieben.

Der aktuelle Gesetzentwurf greift das bei der vergangenen FAG-Änderung höchstumstrittene Thema zur Höhe der Anrechnung der Kreisumlage in der FAG-Bedarfsermittlung nicht auf. Sollte dies im weiteren Gesetzgebungsprozess thematisiert werden, plädieren wir, wie 2024 geschehen, für eine Problemlösung außerhalb der FAG-Bedarfsermittlung.

Bereits im Rahmen der Gesetzgebung zum Fünften Gesetz zur Änderung des FAG bestanden unterschiedliche Auffassungen zwischen dem MF und dem Landkreistag hinsichtlich der Prognose der Kreisumlage. 2024 wurde der Konflikt letztendlich durch eine Umschichtung von Restmitteln des Ausgleichsstocks in Höhe von 35 Mio. Euro in die Schlüsselzuweisungen der Landkreise im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2024 gelöst.

Der aktuelle Gesetzentwurf greift das Thema nicht, was wir ausdrücklich begrüßen, durch eine konkrete Anpassung der eigentlichen FAG-Bedarfsermittlung z. B. in Form einer von der normalen Preisentwicklung abgekoppelten, gesonderten Prognose der Kreisumlage auf. Dies dürfte wie schon im Gesetzgebungsverfahren zum Fünften Gesetz zur Änderung des FAG auf deutliche Kritik des Landkreistages Sachsen-Anhalt stoßen.

Die streitbefangene Kreisumlageprognose ist vor allem auf die Sondersituation der sehr hohen Inflation in 2022 und 2023 zurückzuführen, die sich so in 2024 nicht mehr darstellt. Daher wäre eine Sonderregelung außerhalb der reinen Bedarfsermittlung zur Nivellierung dieses Einmaleffektes ein tragbarer Kompromiss. Wir bitten bei einer Entscheidung auch zu bedenken, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden aufgrund der bereits beschriebenen Volatilität der Steuereinnahmen einem wesentlich größeren Schätzrisiko als die Landkreise ausgesetzt sind. Zudem dürfte gerade bei der Gewerbesteuerverteilung die sehr heterogene

Verteilung eine verzerrte durchschnittliche Einnahmesituation der kreisangehörigen Gemeinden unterstellen, weshalb wir auch im Rahmen des Fünften Gesetzes zur Änderung des FAG eine Erhöhung der freien Spitze nebst Ausweitung der Begründung gefordert hatten.

Für Rückfragen und einen weiteren Austausch stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer