

Anlage zur Niederschrift über die Klausurtagung des
Präsidiums am 04.05.2015

Aktuelle Fragestellungen zum kommunalen Finanzausgleich

Klausurtagung des Städte- und Gemeindebundes

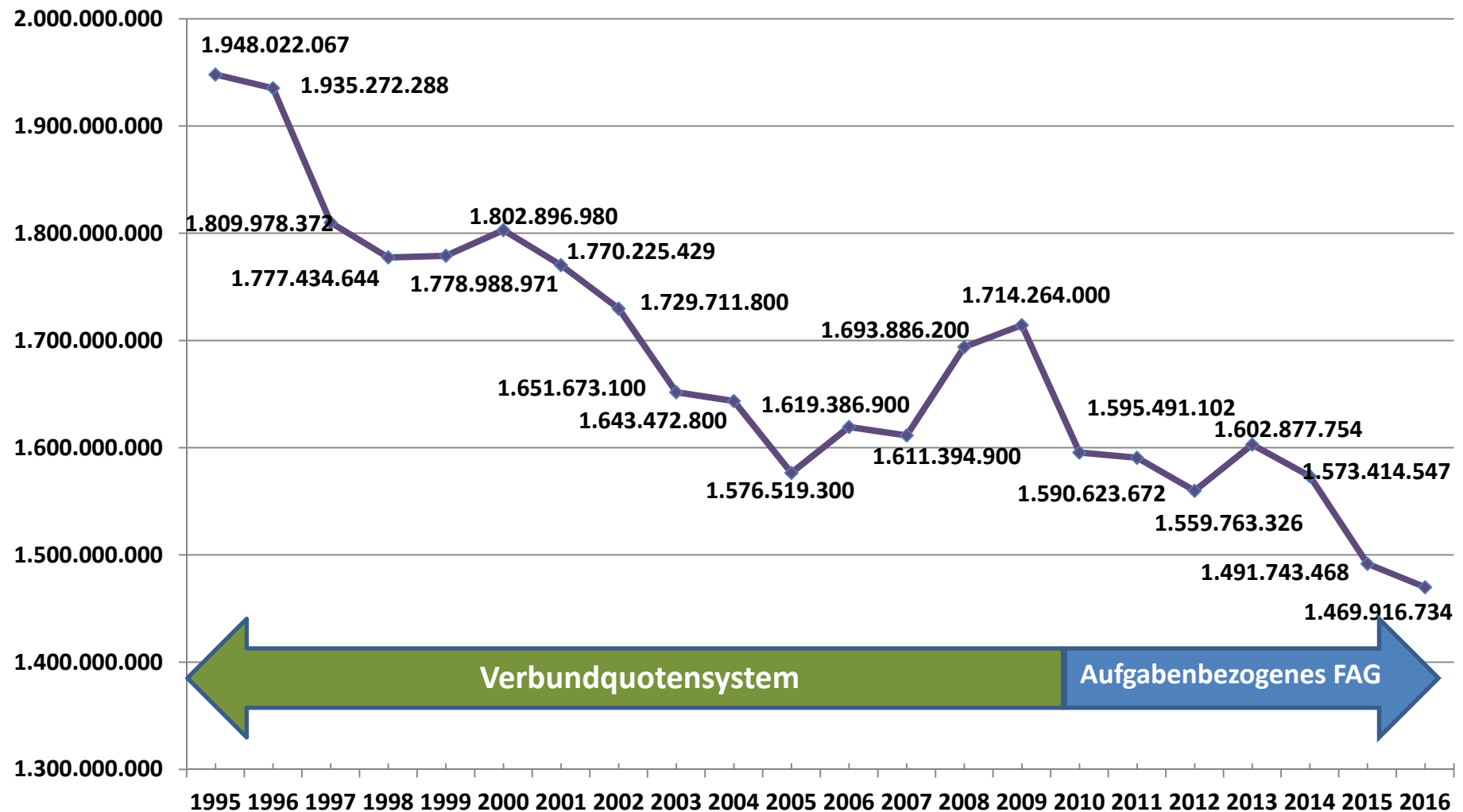
am 04.05.2015

Lutherstadt Eisleben

Finanzlage der Kommunen

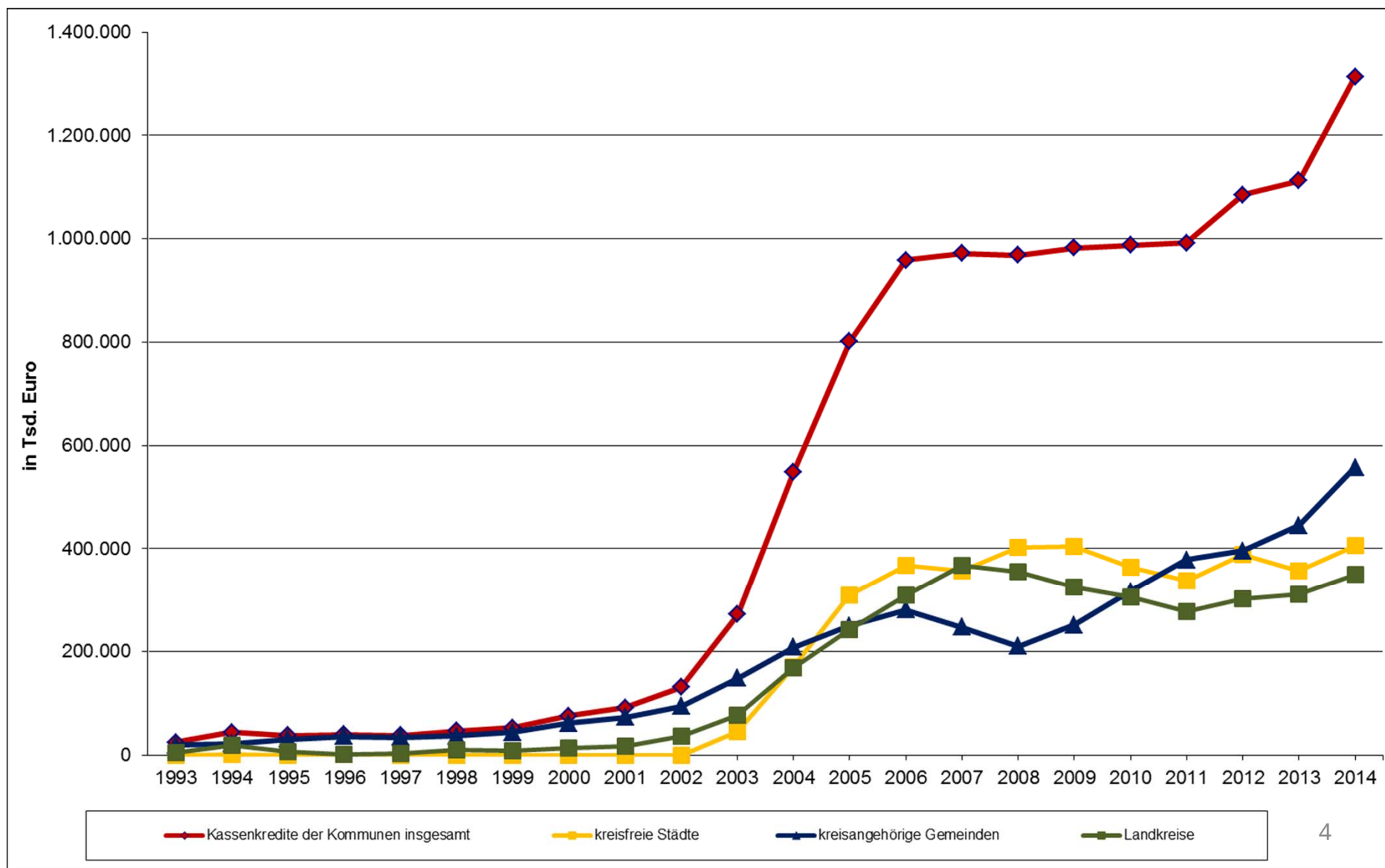
- Kassenstatistik 31.12. 2014:
 - Nach Finanzierungsüberschuss i. H. v. 139 Mio. Euro in 2013 für 2014 ein Finanzierungsdefizit von -20,7 Mio. Euro
 - Rückgang der Kreditmarktschulden um 150 Mio. Euro (STARK II),
 - Anstieg Kassenkredite um 200 Mio. Euro in 2014!!!
 - Anstieg der Steuermehreinnahmen i. H. v. 3,9 %
 - Gestiegene Personalausgaben i.H.v. 4,4 % (Tarifabschlüsse)
 - Steigende Sachinvestitionen / Baumaßnahmen (STARK III Flut, 2013)
 - Sinkende Zinsausgaben 78,4 Mio. Euro (-14,7 %) (2015: 172 Mio. Euro)
- Haushaltsumfrage des SGSA 2015 (Stand 30.04.2015, alle doppisch)
 - 38 % keinen ausgeglichenen Ergebnishaushalt
 - 25 % Ausgleich Ergebnishaushalt nur durch Sonderregelungen (u.a. Entnahme aus der Ergebnismrücklage, Veräußerung von Anlagevermögen, Verrechnung gegen das Eigenkapital)
 - 58 % keinen Ausgleich laufende Verwaltung (Finanzplanung)

Entwicklung FAG-Masse

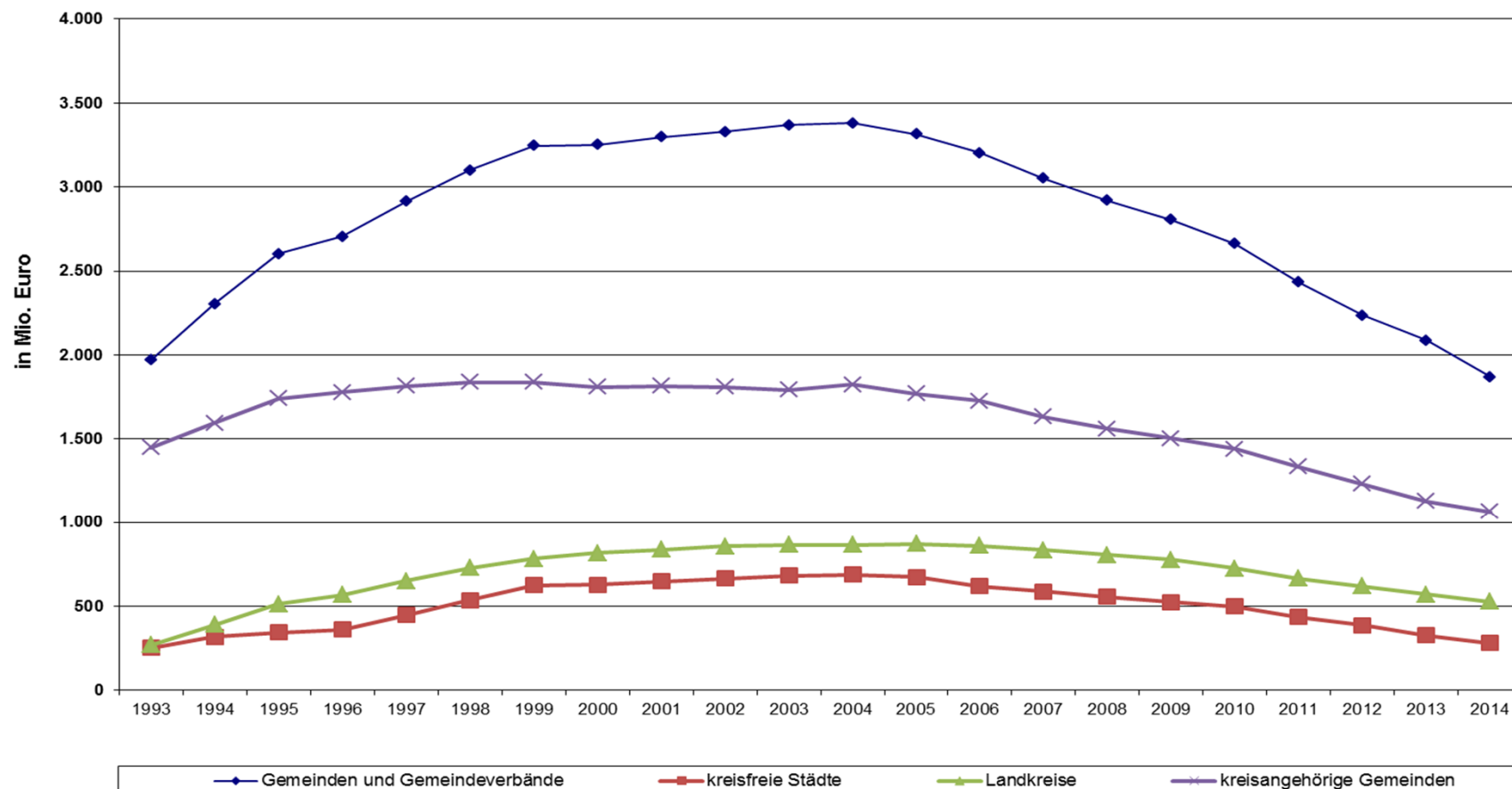


Quelle: Darstellung SGSA anhand Festsetzungsbescheiden bzw. Orientierungsdaten²¹

Entwicklung Kassenkredite Sachsen-Anhalt



Entwicklung Kreditmarktschulden Sachsen-Anhalt





Verfassungsrechtliche Ausgangslage FAG 2015/ 2016

Landesverfassung Sachsen-Anhalt

Artikel 87 Abs. 3

Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.

Artikel 88 Abs. 1

Das Land sorgt dafür, daß die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

- Korrekturfaktoren der FAG-Bedarfsermittlung (u.a. im FAG-Faktenpapier zur Resolution i. R. d. SGSA-Mitgliederversammlung 2014 dargestellt)
- **Mögliche Klageansätze FAG 2015 / 2016** (163. Präsidiumssitzung)
 - Berücksichtigung der Steuerschätzung
 - Benchmarkansatz „Best-Practice LSA“
 - Anrechnung der Konsolidierungserfolge (Verkauf kommunales Vermögen)
 - Kostenrechnende Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang (Wasser, Abwasser und Müll)
- **Zulässigkeit der Klage**
 - Kläger selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch Rechtsnorm im Selbstverwaltungsrecht verletzt?
 - Kein zwingender Nachweis, dass durch geringe FAG-Masse Selbstverwaltung nicht möglich, reicht Nachweis nicht offensichtlich auszuschließender Verfassungsverletzung
 - Einjahresfrist n. § 48 LVerfGG (auch für in der Zukunft wirkende Rechtsnorm!)
- **Begründetheit der Klage**
 - Klageansatz: Verletzung Selbstverwaltung oder Nachweis fehlerhafte Bedarfsermittlung und in der Folge zu geringe FAG-Masse?
 - Verfassungsbeschwerde nach § 51 LVerfGG oder Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) auf Festsetzung konkreten Differenzbetrages durch Verwaltungsakt?
 - LVG 57/10: LVerfG stellt Unvereinbarkeit FAG mit der Landesverfassung fest und sieht davon ab, die Nichtigkeit der Verteilungsregelung auszusprechen.

Bisherige Rechtsprechung LVerfG LSA - Teil 1

- Einschätzungsprärogative → Der Gesetzgeber hat weiten Ermessensspielraum bei Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung nach Art. 88 Abs. 1 LV LSA
- Gestaltungsspielraum des Landes, in welchem Umfang die angemessene Finanzausstattung durch Finanzausweisungen aus dem Landeshaushalt sichergestellt wird. Zählt auch die Schaffung gesetzlicher Regelung zur Einnahmegenerierung bei/durch die Kommunen
- Gesetzgeber darf typisieren und generalisieren. Die dabei getroffenen Annahmen sind verfassungsrechtlich nur zu beanstanden, wenn evident fehlerhaft und eindeutig widerlegbar.
- Gesetzgeber muss nicht jedem in Betracht kommenden Einzelfall gerecht werden (kein gemeindescharfer Finanzausgleich)
- Bei Berücksichtigung der Aufgaben / Ausgaben kein vollständiger Kostenersatz, sondern notwendige Ausgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung (Prüfung Verhältnismäßigkeit)

Bisherige Rechtsprechung LVerfG LSA - Teil 2

- Bei der Ermittlung der Finanzkraft der Kommunen kann Gesetzgeber auch erzielbare Einnahmen berücksichtigen (Hebesatzbenchmark FAG 2013/2014).
- Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes und Berücksichtigung der Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. (Historie Art. 88 Abs. 1 LVerf)
- Garantie finanzielle Mindestausstattung und damit kommunale Selbstverwaltung verletzt, wenn freiwillige Aufgaben unmöglich.
- Frage nach Mindestbestand freiwilliger Aufgaben normative Entscheidung des Gesetzgebers.
- sofern freiwillige Aufgaben unmöglich Pflicht Gesetzgeber: neue Steuer- u. Abgabequellen schaffen, Standardabbau, Einfluss im Bundesrat
- kein Bestands- oder Vertrauensschutz auf einmal in bestimmter Höhe gewährter Zuweisungen

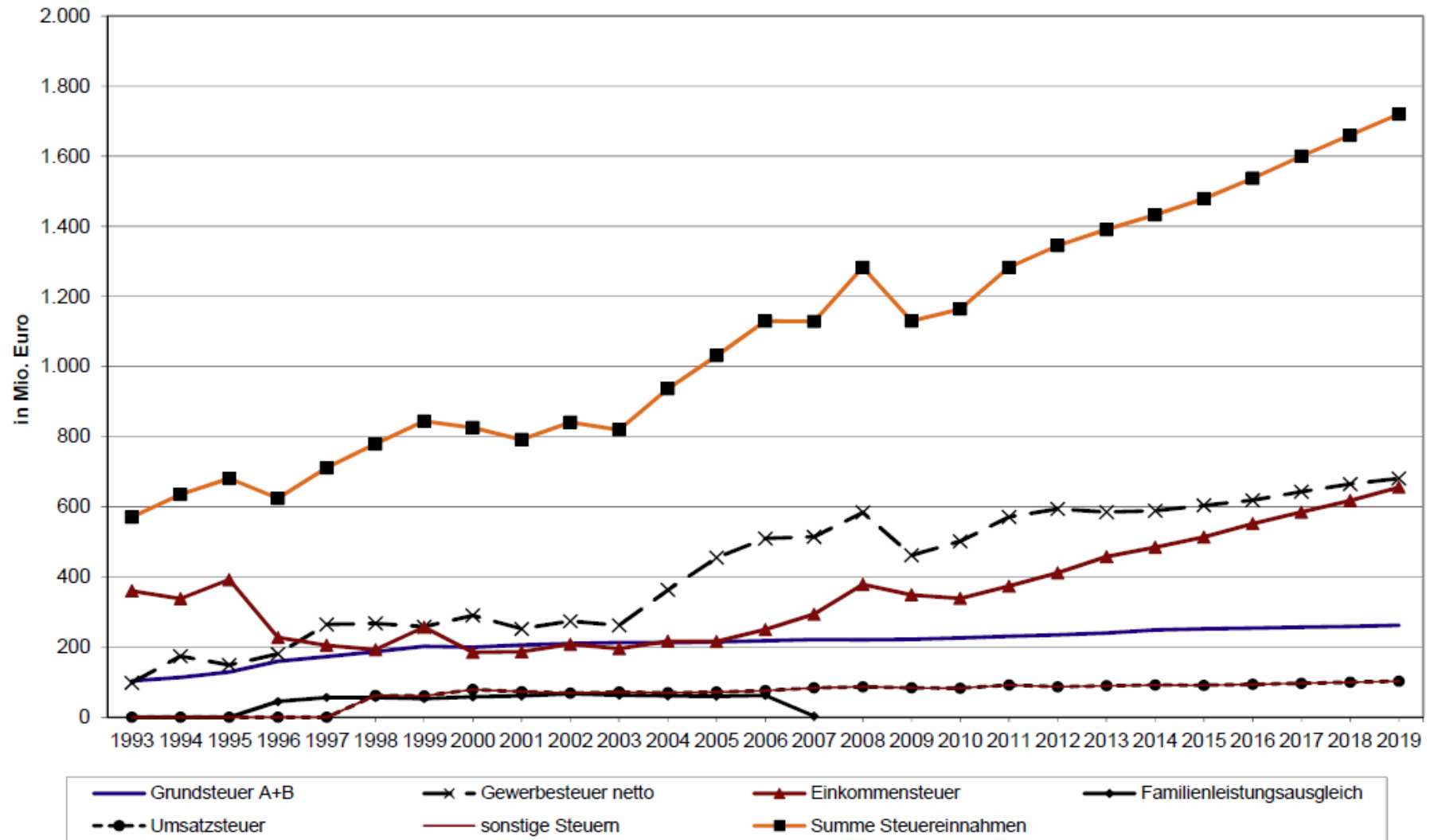
Klageansatz Steuerschätzung

- Keine Berücksichtigung Ist-Einnahmen wie beim FAG 2010 – 2012 lt. amtlicher Statistik
- Seit 2013 Berücksichtigung Mai- Steuerschätzung (Mai 2014 für 2015)

Kennziffer	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden
Nettosteureinnahmen 2011-2013	1.339.493.913	356.546.846	0	982.947.066
Nettosteureinnahmen 2015 nach Steuerschätzung Mai 2014	1.510.000.000	401.932.202	0	1.108.067.798

- Überprüfung der Prognose für 2016 durch Mai- Steuerschätzung 2015
- Verteilung auf kommunale Gruppen auf Basis Ist-Einnahmen (Durchschnitt 2010 – 2013)
- Steigende Steuereinnahmen lt. aktueller Schätzung bis 2019
- Heterogene Verteilung Gewerbesteuer (Bsp. 2013: 29 Kommunen > 5 Mio. Euro. Mit insgesamt 404 Mio. Euro bestritten diese 13 Prozent der Kommunen knapp zwei Drittel des Gesamtaufkommens der Gewerbesteuer)
- FAG 2013: 7 Mio. Euro zu hohe bedarfsmindernde Berücksichtigung

Steuerentwicklung - Kommunen (Sachsen-Anhalt)



Klageansatz Benchmark

Verfahren

- Unterteilung der Kommunen in 6 Gruppen.
- Berechnung des kommunalindividuellen Zuschussbedarfs pro Kopf.
- Berechnung des durchschnittlichen Zuschussbedarfs pro Kopf in der jeweiligen Gruppe.
- Die kommunalindividuellen Zuschussbedarfe oberhalb des Korridors (50 v.H. - 110 v. H. des Durchschnittsbetrags) werden auf 110 v. H. verringert, unterhalb des Korridors auf 50 v. H. erhöht.

Auswirkungen

- Kürzung der Finanzausgleichsmasse in 2015 um rd. 12,7 Mio. Euro und in 2016 um 25,4 Mio. Euro.

Bewertung

- Benchmark bestätigt durch Thüringer Verfassungsgerichtshof
- Vorgenommene Nivellierung / Benchmark beruht auf anerkanntem statistischem Verfahren
- Ermessensspielraum Landesgesetzgeber
- LVerfG setzt sich nicht an die Stelle Landesgesetzgebers

Klageansatz Anrechnung Konsolidierungserfolge

Verfahren

- Bisher führt eine Konsolidierung in der laufenden Verwaltung zu einer zeitversetzten Reduzierung der FAG-Masse
- Beispiele:
- Erhöhung der Steuerhebesätze wirkt sich indirekt auf Steuerschätzung
- Vermögensveräußerung die zur Finanzierung laufender Verwaltung
- Erdrosselnde Wirkung durch Abwärtsspirale ...

Bewertung

- Bedarf auch nicht sparsamer Kommunen erfasst
- Ermessensspielraum Landesgesetzgeber
- Schwer ermittelbar für Verfassungsbeschwerde
- Negatives Urteil könnte jeglichen Einfluss bei dieser wichtigen Frage eliminieren (Erfahrungen kostenrechnende Einrichtungen)
- Eher Versuch der politischen Lösung

Klageansatz Kostenrechnende Einrichtungen

- Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung seit dem FAG 2010 nicht berücksichtigt (rd. 20 Mio. Euro)
- Verfassungsbeschwerde → Urteil LVG 57/10 v. 09.20.2012
- Gericht stützte sich formal auf die kommunalabgabenrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften (z.B. Versäumnis richtige Buchung) .
- Demnach sind kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich kostendeckend zu betreiben.
- Kostenunterdeckung autonome Entscheidung
- Verweis des LVerfG auf Art. 87 Abs. 3 LVerf (Konnexität)
- Sehr eingehendem Vortrag der Kläger zu Einschränkung 100 %igen Kostendeckung aufgrund gesetzlicher Regelungen (KAG) wurde vom Verfassungsgericht relativ wenig Beachtung geschenkt → Enttäuschendes Urteil LVG 57/10 vom 09.10.2012



Verbundquotensystem

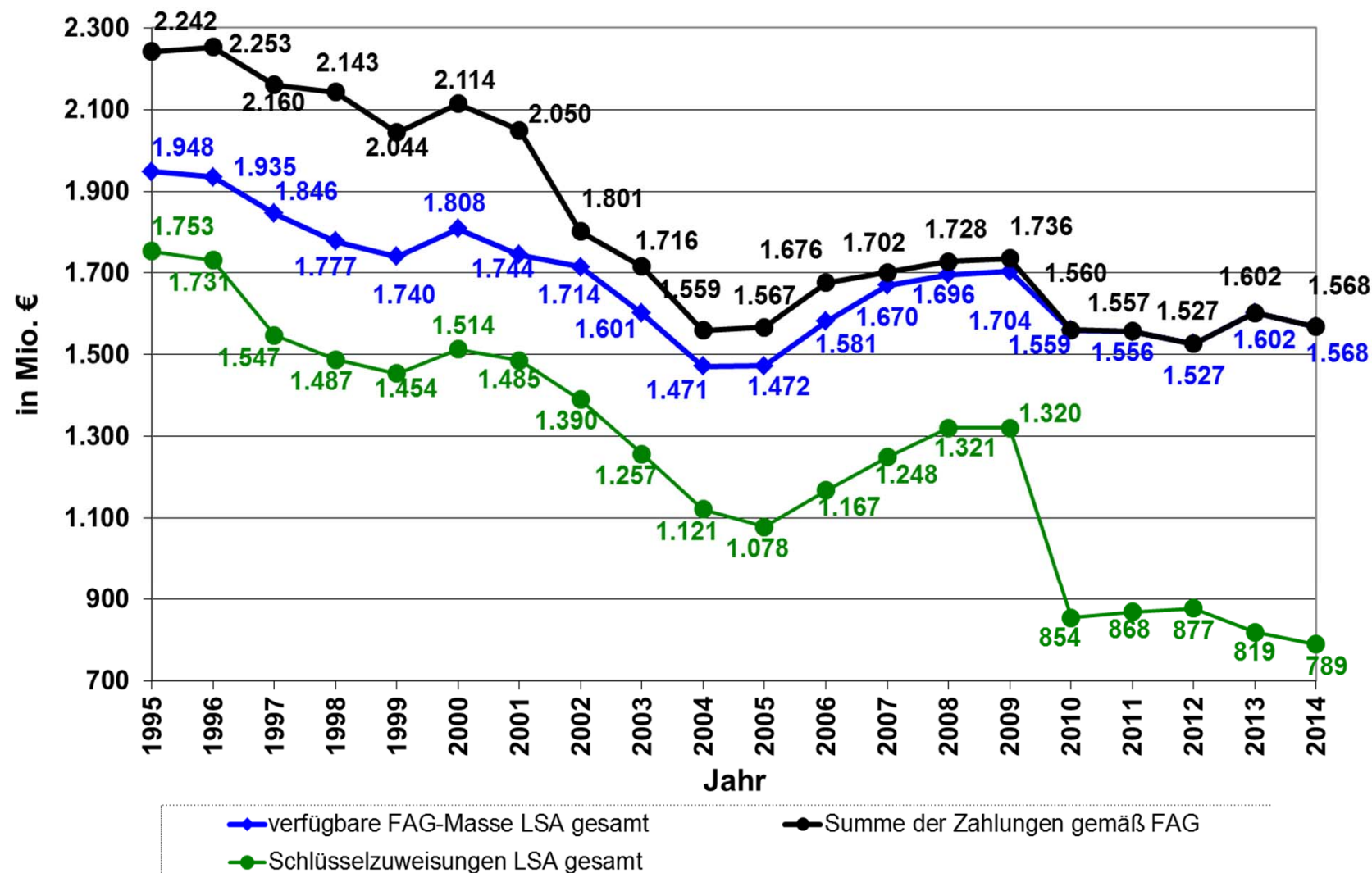
Verbundquotensystem bis 2009

- Verbundmasse bestand aus:
 - Steuereinnahmen des Landes
 - Einnahmen des Landes aus Länderfinanzausgleich
 - Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 und 3 FAG (Bund)
- Auf die Verbundmasse angewandte Verbundquote betrug 2009 einheitlich 22,3 %, vorher auch differenzierende Verbundquoten
- Politische Größe wurde häufig zu Lasten der Kommunen reduziert
- Ankündigung im Rahmen der Mittelfristplanung Verbundquote auf geplant 18,0 % (2020) zu reduzieren.
- Ergänzende Zuweisungen außerhalb Verbundmasse wurden z.T. drastisch gekürzt
 - Investitionszuweisungen (IfG-Mittel) bis 2001 (rd. 225,7 Mio. Euro)
 - Familienleistungsausgleich bis 2006 (rd. 62 Mio. Euro)
 - Jugendpauschale (entfiel durch FAG 2010)
 - 1./2. Funktionalreform (nach wie vor im FAG enthalten)
- Gleichzeitig Erleichterung bei Regelungen zur kommunalen Verschuldung (Wegfall Genehmigungspflicht Kassenkredite, Erweiterung Konsolidierungszeiträume)
- In der Folge drastischer Anstieg Kassenkredite

Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

Jahr	Anteil an EkSt, USt usw.	Anteil an diversen Landessteuern	Anteil Fonds „Deutsche Einheit“	Anteil an Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich	Anteil an Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Abs. 2 FAG Bund	Anteil an Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Abs. 4 FAG Bund
1993* ¹	22	22	40	22		
1994	22	22	40	22		
1995* ²	24	23		23	23	45
1996	24	23		23	23	45
	Kürzung des Landesanteils USt um Fa-mLstAusgl					
1997* ³	24	23		23	23	42
1998	24	23		23	23	42
1999* ⁴	24	23		23	23	39
2000* ⁵	24	23		23	23	37
2001	24	23		23	23	37
2002* ⁶	24	23		23	23	26,25
2003* ⁷	23	23		23	23	23
2004* ⁸	23,8216	23,8216		23,82126	23,82126	23,82126
	Anteil an Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Abs. 2, 3 FAG					
2005* ⁹	23,8126	23,8126		23,8126	23,8126	
2006	23,8126	23,8126		23,8126	23,8126	
2007* ¹⁰	22,3	22,3		22,3	22,3	
2008	22,3	22,3		22,3	22,3	
2009	22,3	22,3		22,3	22,3	
2010* ¹¹	Systemwechsel – aufgabenbezogene Finanzausstattung					

Entwicklung FAG-Masse



Bewertung Verbundquotensystem

- Inputorientierte Herleitung der FAG-Masse im Kontext doppische Output-Orientierung
 - Gefahr konträrer Entwicklung FAG-Masse zum kommunalen Bedarf
 - Die Herleitung der FAG-Masse nimmt keinen Bezug zur kommunalen Aufgabenerledigung (z.B. aktuelles Bsp. Unterbringung Asylbewerber)
 - Willkürlicher Eingriff seitens des Landes zu Lasten der Kommunen
 - Das Land schnitt die Kommunen durch die Kürzung der Verbundquote zunehmend von erwarteten Steuermehreinnahmen ab!
 - Streichung der Zahlung außerhalb der FAG-Masse aus fiskalischem Interesse des Landes
 - Verbundquotensystem hat kein Sicherheitsnetz in konjunkturellen schwierigen Zeiten (verstärkender Effekt)
 - Konfliktbeladene Frage der Binnenverteilung zw. kommunalen Gruppen
 - ...
-
- Die Herleitung der FAG-Masse ist leichter nachvollziehbar
 - Einfachere politische Kommunikation?
 - Partizipation an Mehreinnahmen des Landes
 - ...



Aufgabenbezogenes FAG

Grundlagen der FAG-Bedarfsermittlung

- Rückgriff auf (kameralistische) Jahresrechnungsstatistik 2011, 2012 und Kassenstatistik 2013 (Wahrnehmung der Aufgaben lfd. Verwaltung) und amtliche Steuerschätzung
- Durchschnittsbetrachtung für die Jahre 2011, 2012, 2013
- Bereinigung amtlicher Statistik um Einmaleffekte, Statistikfehler od. Besonderheiten sofern Hinweise hierzu vorliegen
- Differenzierte Bedarfsermittlung für drei kommunale Gruppen
 - Kreisangehörige Städte und Gemeinden
 - Kreisfreie Städte
 - Landkreise
- Trotz teilweisem Ansatz zu einzelgemeindlicher Ermittlung (Z IV) kein einzelgemeindlicher Bedarfsausgleich!



Schritte der FAG-Bedarfsermittlung

Ermittlung Zuschussbedarf laufende Verwaltung (Z IV)

- + Zuschlag Remanenzkosten (Urteil LVerfG 57/10; Gutachten aus 2013)
- + Zuschlag 1. u. 2. Funktionalreformgesetz
- Durchschnitt preisbereinigte Nettotransfers
- Geschätzte Steuereinnahmen 2015
- + Zuschlag ehemalige Pflichtzuführung (pauschaler Tilgungsbeitrag)

= FAG-Ausgangsbetrag

- Abzug Benchmark „Best Practice LSA“
- + Zuschlag Asylbewerberleistungen
- Abzug d. Anrechnung kommunale Bundesentlastung (KdU, GA USt)
- + Zuschlag Ausgleich für Kürzung Hartz IV – SoBEZ (SGB II)
- Abzug Minderaufwand Grundsicherung im Alter (SGB XII)
- Zuschlag Oberzentren

= bedarfsgerechte FAG-Masse

- + Investitionspauschale
- + Bedarfszuweisungen

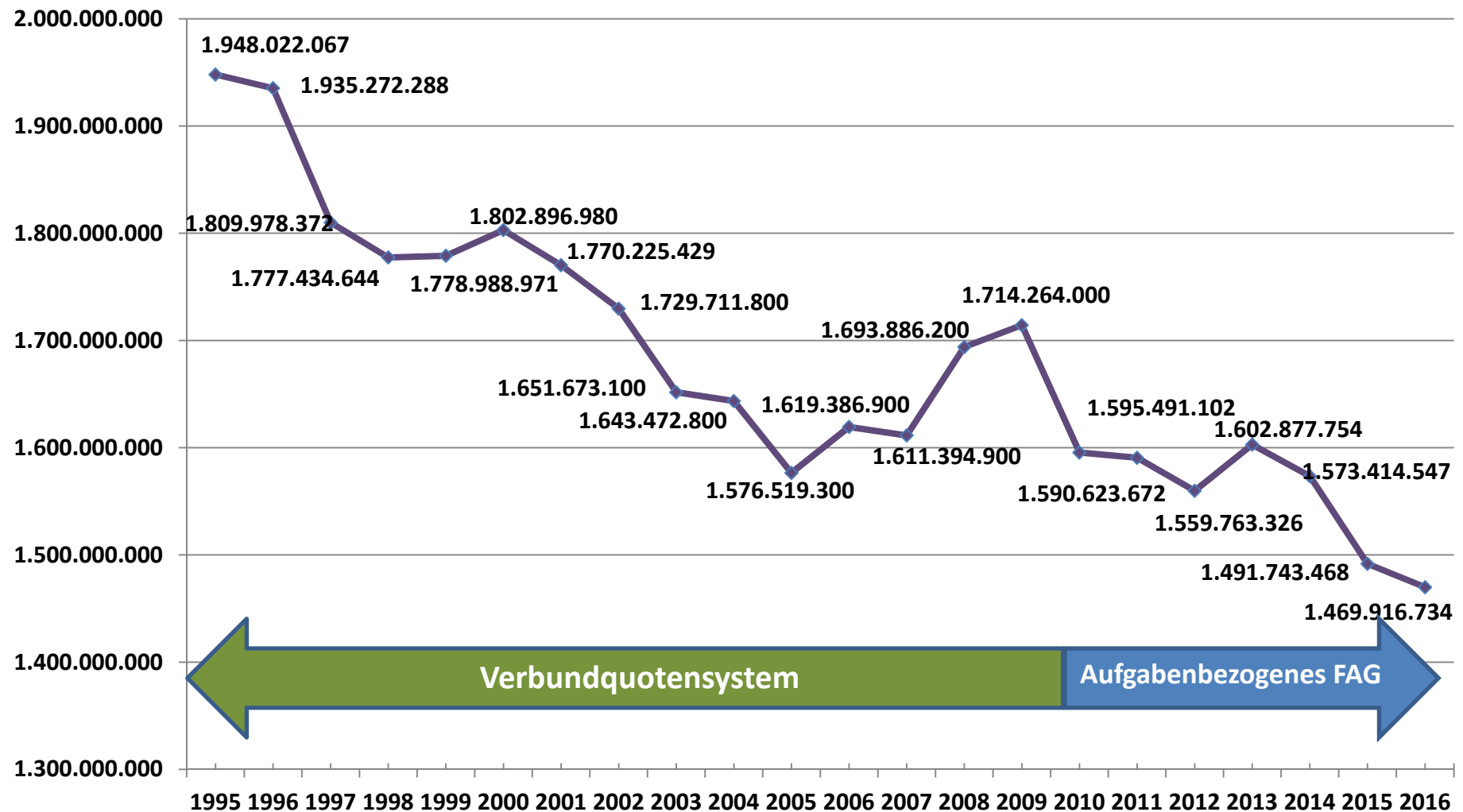
Bsp. Bedarfsermittlung FAG 2015 (Lt.-Drs. 6/3422)

Kennziffer	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden
Zuschussbedarf IV 2011-2013 Preisniveau 2013	3.261.873.223	942.648.323	852.337.423	1.466.887.477
Remanenzkostenansatz 2014 und 2015	40.593.461	5.613.688	24.422.017	10.557.756
Funktionalreformgesetz § 5	10.012.659	2.157.071	7.855.588	
Zuschussbedarf IV 2011-2013 fortgeschrieben auf Niveau 2015	3.356.782.767	975.189.994	891.793.413	1.489.799.360
Sonst. Nettotransfer IV 2011-2013 Preisniveau 2013	632.386.933	205.205.189	410.000.355	17.181.388
Sonst. Nettotransfer 2011-2013 fortgeschrieben auf Niveau 2015	641.377.039	210.597.571	413.453.378	17.326.090
Nettosteuerereinnahmen 2011-2013	1.339.493.913	356.546.846	0	982.947.066
Nettosteuerereinnahmen 2015 nach Steuerschätzung Mai 2014	1.510.000.000	401.932.202	0	1.108.067.798
Tilgungsbeitrag	154.718.722	29.149.940	38.990.587	86.578.195
Ausgangsbetrag nach Fortschreibung bis 2015	1.360.124.450	391.810.161	517.330.622	450.983.667
Korrektur nach Benchmark mittels Best Practice LSA	- 12.688.683		- 3.313.842	- 9.374.841
Hebesatzvergleich				
Asylbewerberleistungen	+ 13.000.000	+ 3.448.249	+ 9.551.751	
für Eingliederungshilfe, höherer Anteil an den KdU	- 19.900.000	- 6.078.403	- 13.821.597	
für Eingliederungshilfe, höherer Anteil an der Umsatzsteuer	- 11.300.000	- 3.750.646		- 7.549.354
SGB II - Grundsicherungsgesetz (Kap. 1312 Titel 633 05, 633 06)	+ 14.249.833	+ 4.513.173	+ 9.736.660	
SGB XII - 4. Kapitel (Kap. 0508 Titel 633 20)	- 33.601.005	- 12.702.544	- 20.898.461	
Zuschlag für Oberzentren	+ 7.292.347	+ 7.292.347		
bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse 2015	1.317.176.942	384.532.337	498.585.133	434.059.472
Investitionspauschale	125.000.000	31.250.000	25.000.000	68.750.000
Ausgleichsstock	40.000.000			
Finanzausgleichsmasse insgesamt 2015 GE neu	1.482.176.942	415.782.337	523.585.133	502.809.472

Kritikpunkte an der Bedarfsermittlung FAG 2015/2016

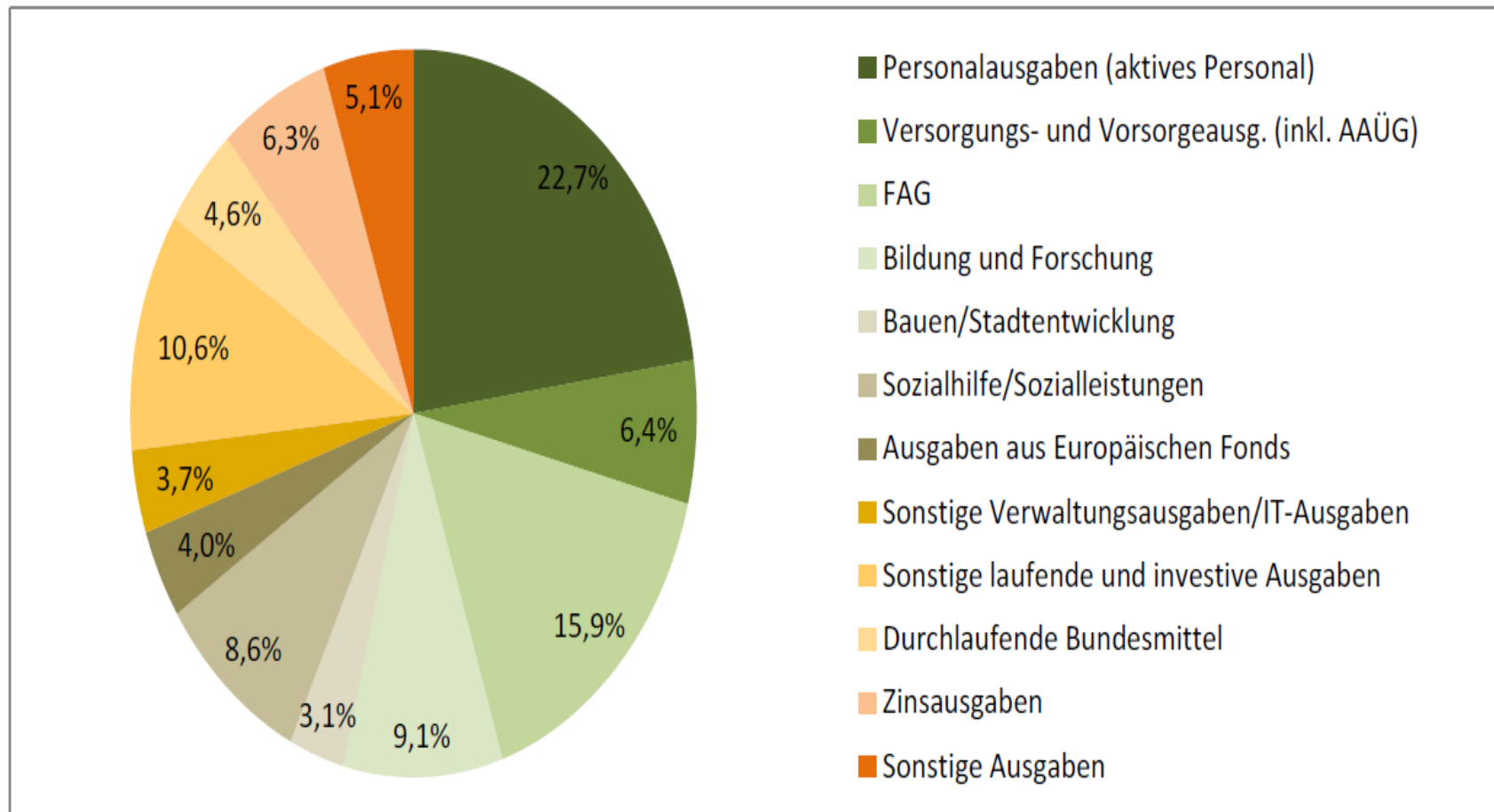
- Bedarfskürzung aufgrund Benchmarkansatz - „Best Practice LSA“
 - Neubemessung der pauschalen Tilgungsbeitrages
 - Vorenthaltung der kommunalen Entlastung durch den Bund um 1 Mrd. Euro in 2015 bis 2017
 - Ansatz der Steuerschätzung und Nichtberücksichtigung der heterogenen Verteilung der GewSt
 - Nichtberücksichtigung kostenrechnenden Einrichtungen
 - Anrechnung örtlicher Aufwands- und Verbrauchsteuern
 - Anrechnung von Spenden und Sponsoring
- Mindereinnahmen i.H.v. 82 Mio. Euro (2015) u. 103 Mio. Euro (2016)
- FAG-Masse ist seit 2010 politisch gedeckelt
- Spirale nach unten, da Konsolidierungsmaßnahmen den Finanzbedarf mindern

Entwicklung FAG-Masse



Quelle: Darstellung SGSA anhand Festsetzungsbescheiden bzw. Orientierungsdaten

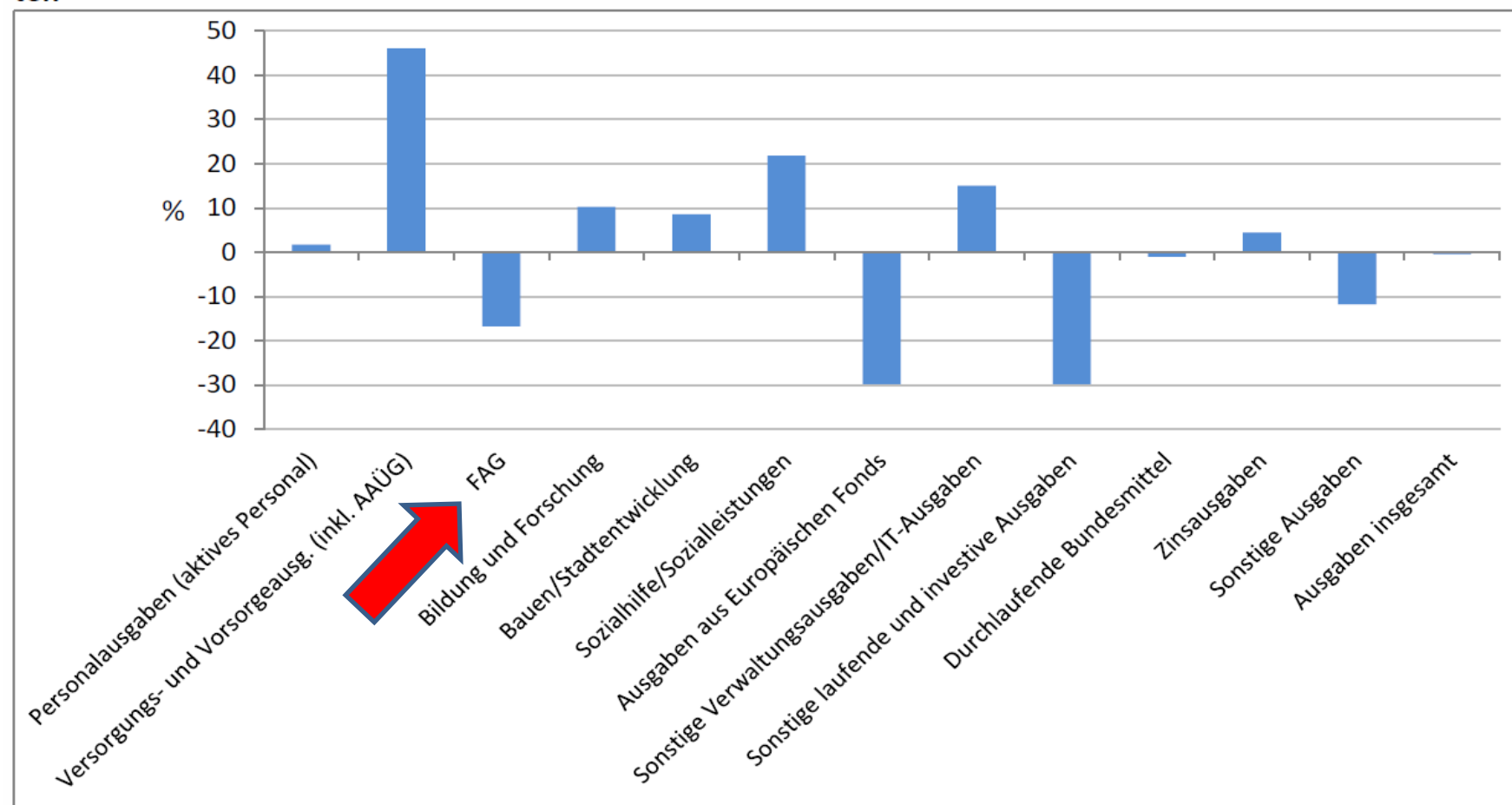
Abbildung I-30: Anteile der einzelnen Ausgabearten an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts Sachsen-Anhalt 2013



Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (Langfristprojektion der Haushaltsentwicklung), Darstellung isw Institut

Entwicklung FAG-Masse 2013 -2020

Abbildung I-31: Entwicklung der Ausgaben des Landeshaushalts Sachsen-Anhalt 2013-2020 nach Ausgabenarten



Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (Langfristprojektion der Haushaltsentwicklung), Darstellung isw Institut



Bewertung aufgabenbezogenes System

Vorteile

- Aufgabenbezug
- Möglichkeit der Gruppentrennung
- Keine Verschiebung zw. einzelnen Gruppen (Schlüsselzuweisungen)
- Kostenorientierung
- Kostentransparenz
- keine politische Verbundquote
- Nachgelagerte Konnexitätslösung ?
- ...

Nachteile

- Statistik = Bedarf?
- Keine Abbildung Doppik
- Systemfehler bei der Bedarfsermittlung
→ politische Deckelung FAG - Masse!
- Mangelnde Anpassung an zwischenzeitliche Veränderung.
- Mathematische aufwendiges Verfahren → Komplexität
- Mathematische Verfahren vor politischem Willen
- ...

- Grundsatzfrage: Steht man zum Ansatz eines aufgabenbezogenen FAG trotz der in seiner bisherigen Ausprägung auch auftretenden Fehler und versucht das System mit Blick auf die Berücksichtigung der doppelten Realität (politisch) weiter zu entwickeln?
- Ausführliche Behandlung im Haushalts- und Finanzausschuss am 29.04.2015
- Keine Priorisierung des Bewertungskriteriums Verständlichkeit
- Trotz der erkannte Fehler einstimmiges Votum für Beibehaltung des aufgabenbezogenen Systems
- Ziel muss es sein, dass jetzige FAG mit Blick auf Doppik weiterzuentwickeln und auf dem politischen Weg Lösungen für die auftretenden Fehler zu finden



Kontakt:
Jörn Langhoff
Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

0391/ 5924-370

j.langhoff@sgsa.info