

Nr. 251

Aktuelles FAG-Gutachten bestätigt Steuer- und Finanzschwäche der Kommunen Sachsen-Anhalts

Im Rahmen eines aktuellen FAG-Gutachtens der Universität Leipzig zur Überprüfung der Binnenverteilungsregelung im hiesigen kommunalen Finanzausgleich, welches als Grundlage für die aktuell anstehende FAG-Reform 2024 – 2027 dienen wird (s. hierzu auch E-Mail-Rundschreiben vom 05.04. und 13.04.2023), erfolgte neben der ökonometrischen Überprüfung der Verteilungsregelungen der FAG-Zuweisungen auch eine Bestandsanalyse zur Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt.

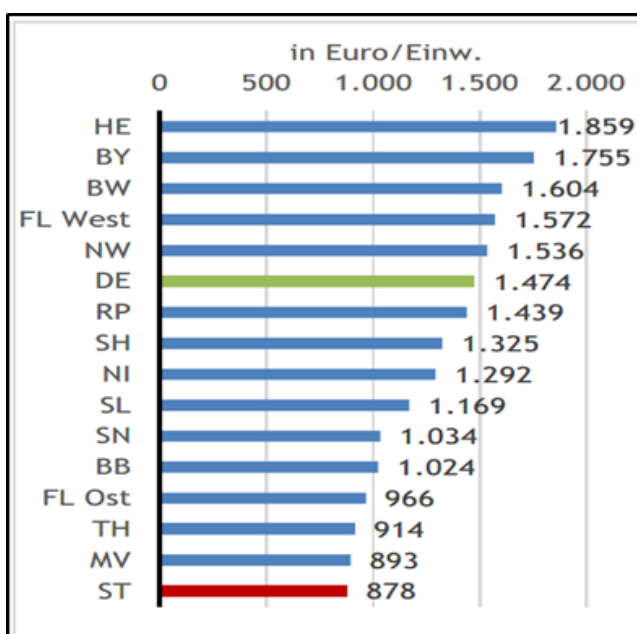
Die Gutachter kommen in dem vom Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt in Auftrag gegebenen Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Kommunen Sachsen-Anhalts im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen aufweisen. Zudem attestieren die Gutachter den Kommunen, dass sie ihre Einnahmepotentiale auf Ebene der Realsteuersätze ausschöpfen. Diese Erkenntnis des Gutachtens widerspricht deutlich der in der Landespolitik in den letzten Jahren zu beobachtenden Argumentation, die Kommunen Sachsen-Anhalts hätten kein Finanzierungs-, sondern lediglich ein Binnenverteilungsproblem innerhalb des FAG.

In der reinen Lehre müsste sich die in dem Gutachten attestierte Steuerschwäche in Umsetzung des Verfassungsauftrags einer auskömmlichen Finanzausstattung in tendenziell höheren Zuweisungen im bundesweiten Vergleich niederschlagen. Jedoch das Gegenteil ist der Fall; selbst im ostdeutschen Vergleich weisen die Städte und Gemeinden die geringsten FAG-Zuweisungen auf. Dies bestätigt die Einschätzung des SGSA einer nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

Im Einzelnen:

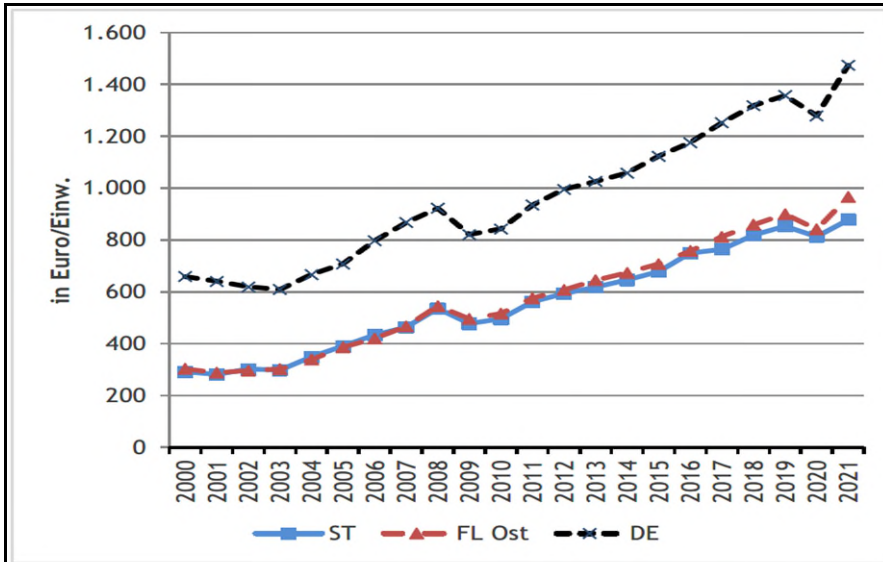
Geringe Steuerkraft im Ländervergleich

Das aktuelle horizontale FAG-Gutachten attestiert den Städten und Gemeinden in Sachsen-Anhalt im Ländervergleich bei den Steuereinnahmen je Einwohner den niedrigsten Wert. Demnach lag das Aufkommen der Steuereinnahmen der Gemeinden im Ländervergleich 2021 mit 878 Euro/EW deutlich unter dem Bundesdurchschnitt mit 1.473 Euro/EW.



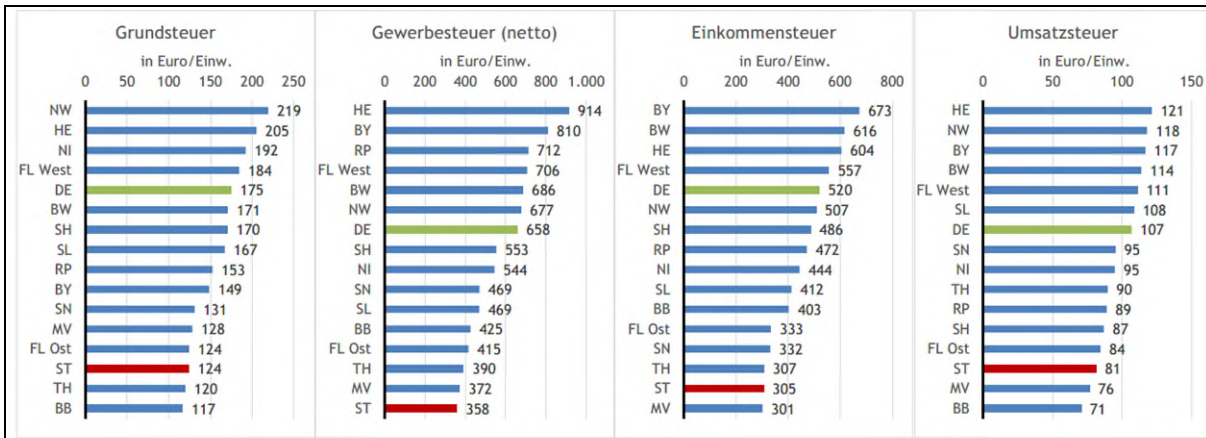
Quelle: Lenk, Hesse, Starke „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt“, 2023; Abbildung 3, S. 22

Zudem zeigt die Abbildung in der Entwicklung der Jahre 2000-2021, dass das Jahr 2021 kein extremes Ausreißerjahr darstellt, sondern ab ca. 2013 die Steuereinnahmen der Gemeinden Sachsen-Anhalts selbst kontinuierlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegen.



Quelle: Lenk, Hesse, Starke „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt“, 2023; Abbildung 3, S. 22

Die unterdurchschnittliche Steuerkraft ist zudem in allen Steuerarten feststellbar.



Quelle: Lenk, Hesse, Starke „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt“, 2023; Abbildung 4, S. 23

Kein unausgeschöpftes Steuerpotential

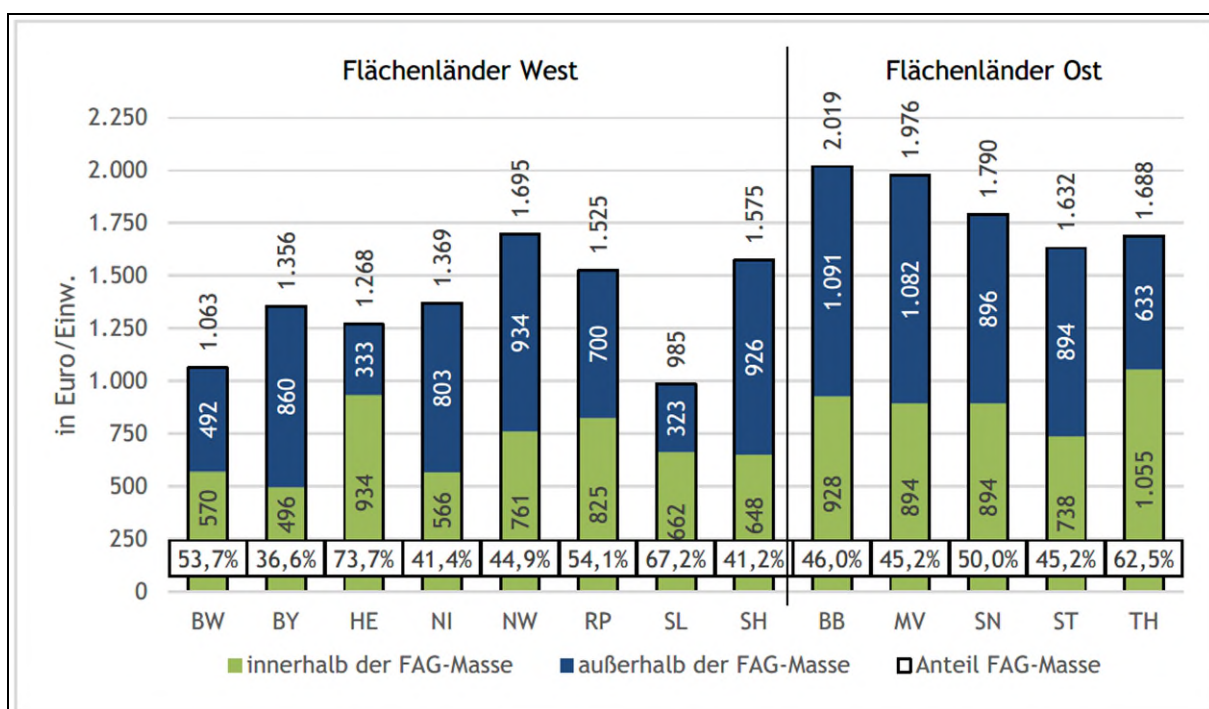
Das Gutachten kommt bei der Analyse der Realsteuerhebesätze im Abschnitt 1.7 zum Ergebnis, dass sich keine Hinweise auf strukturell unausgeschöpfte Einnahmepotenziale ergeben, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen.

Damit wird einer Diskussion um die Einführung eines Hebesatz-Benchmarks u. a. im FAG zu Lasten der Kommunen widersprochen. Ein solcher Hebesatz-Benchmark führte in der Vergangenheit aufgrund unterstellter vermeintlich zu geringer Realsteuerhebesätze zu nennenswerten Kürzungen im FAG.

Auskömmliche Finanzausstattung der Städte und Gemeinden

Aufgrund der dargestellten Steuerschwäche sind die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt umso stärker auf eine auskömmliche aufgabenangemessene Finanzausstattung angewiesen, zumal die Anforderungen an die Kommunen bei den anstehenden gesellschaftlichen Transformationsprozessen (Klimawandel, E-Mobilität, Wärmewende, Digitalisierung, Gesundheitsvorsorge etc.) grundsätzlich die Gleichen sein dürften, wie in anderen Bundesländern. In Umsetzung des Verfassungsauftrags einer auskömmlichen Finanzausstattung (Art. 88 Abs. 1 LV LSA) müsste die Erkenntnis zu tendenziell höheren Zuweisungen im bundesweiten Vergleich führen.

Allerdings, schlägt sich die geringe Steuerkraft aktuell 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 FAG aufwiesen.



Quelle: Lenk, Hesse, Starke „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt“, 2023; Abbildung 7, S. 27

Auch wenn anerkannt ist, dass die einzelnen Finanzausgleichssysteme in den jeweiligen Ländern nicht eins zu eins vergleichbar sind, bieten die Daten jedoch eine grobe Orientierung hinsichtlich der Frage nach einer Auskömmlichkeit der Finanzausstattung der Städte und Gemeinden.

Bei den Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse in den westdeutschen Ländern gilt es, auf deren deutlich bessere Steuerkraft hinzuweisen. Wiederholt haben wir darauf aufmerksam gemacht, dass die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner bei den Städten und Gemeinden Sachsen-Anhalts trotz insgesamt deutlich positiver Entwicklung seit Jahren im bundesweiten Vergleich bei ca. 60 Prozent des Aufkommens vergleichbarer westdeutscher Kommunen liegt, zuletzt mit KNSA-Beitrag Nr. 146/ 2023 vom 27.04.2023 zur Kassenstatistik 2022.

Zur Dokumentation haben wir in den nachfolgenden Tabellen die Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen aus Steuereinnahmen und Zuweisungen (außerhalb und innerhalb der FAG-Masse) für

das im Gutachten betrachtete Jahr 2021 zusammengetragen. Daraus ergibt sich, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt mit Abstand die geringste Finanzkraft aufwiesen.

wesentliche Einnahmen 2021 der Kommunen in €						
	BB	MV	SN	ST	TH	Durchschnitt
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
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

Quelle: Auswertung SGSA der Abbildung 3 (S. 22) und Abbildung 7 (S. 27) des Gutachtens zum vertikalen Finanzausgleich

Zusammenfassung

Das im Auftrag des Landes durchgeführte Gutachten attestiert den Städten und Gemeinden Sachsen-Anhalts eine im bundesweiten Vergleich deutlich niedrige Steuerkraft bei einem gleichzeitig festgestellten ausgeschöpften Steuereinnahmepotential. Entgegen der Vermutung, schlägt sich dies nicht in höheren FAG-Zuweisungen nieder. Dies bestätigt die langjährige Einschätzung des SGSA der nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

Das Gutachten setzt zudem ein Zeichen gegen die immer wieder geführte Diskussion um die Einführung sogenannter Benchmark-Ansätze im FAG. In der Vergangenheit setzten diese bei der Frage der Hebesätze der Gemeinden bei den Realsteuern und bei der Frage der Wirtschaftlichkeit der konkreten Aufgabenwahrnehmung an.

Der Diskussion über eine Hebesatzbenchmark im FAG wird mit dem jetzigen Gutachterbefund ein deutlicher Riegel vorgeschoben. Auch der Diskussion über ein Bonus-Malus-System i. S. der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung erteilten die Gutachter eine Abfuhr. Im Rahmen der Vorstellung der Gutachtenergebnisse am 30.03.2023 in öffentlicher Sitzung des Finanzausschusses des Landestages betonten sie mit Blick auf das horizontale FAG, das es keine Aufgabe des Finanzausgleichs ist, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung einzubeziehen.¹ Zudem existiere mit der Einbeziehung der örtlichen Steuerhebesätze bei der Ermittlung der normierten Steuerkraft bereits ein anerkanntes Bonus-Malus System.

¹ Niederschrift der 39. öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 30.03.2023; Drs. 8/FIN/39, S. 40

Mit Blick auf die Implementierung eines Benchmark-Ansatzes bei der vertikalen FAG-Bedarfsermittlung verweisen die Gutachter zum einen auf die schlechten Erfahrungen in anderen Ländern und raten tendenziell davon ab. Zum anderen zeigen sie auf, dass bei einer trotzdem angedachten eventuellen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit, dies nicht nur auf die Kommunen, sondern auch auf das Land selbst angewandt werden muss.²

Neben der nun im Herbst anstehenden Diskussion zum FAG 2024 – 2027 ist die vertikale Begutachtung der FAG-Bedarfsermittlung dringend geboten, um eine objektive Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden, Städte und Landkreise zukünftig zu gewährleisten. Im Landeshaushalt 2023 sind hierfür bereits Mittel eingestellt. Das eine vertikale Begutachtung voraussichtlich mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, sollte eine Auftragserteilung schnellstmöglich auf den Weg gebracht werden. Die Tatsache fehlender Jahresabschlüsse kann dabei mit gutachterlichen Instrumenten der Hochrechnung begegnet werden.

KNSA 251/2023 vom 27.07.2023 jl-ru

² ebd., S. 47