



SACHSEN-ANHALT

Ministerium der Finanzen

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
Postfach 3761 · 39012 Magdeburg

Anlagen zu TOP 3

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt
Landesgeschäftsführer
Jürgen Leindecker
Sternstraße 3
39104 Magdeburg

Finanzausgleichsgesetzes (FAG) für die Jahre 2017/2018

Magdeburg, 17. Dez. 2015

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom:

Sehr geehrter Herr Leindecker,

Mein Zeichen: 2701-10600

bearbeitet von: Herrn Tiemann

Tel.: (0391) 567-1042

in der Arbeitsgruppe des Stabilitätsrates LSA haben wir über verschiedene Reformoptionen zur Änderung der Berechnungen des FAG diskutiert. Hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2017/2018 möchte ich Ihnen die nachfolgend beschriebenen möglichen methodischen Veränderungen als Basis für weitere Gespräche vorstellen.

1. Bevölkerungsentwicklung und Remanenzkosten

Für die Ermittlung der Remanenzkosten wurden entsprechend dem vergebenen Gutachten umfangreiche Berechnungen zum monetären Ausgabeverhalten 2000 – 2011 nach 24 Aufgabenfelder je kommunale Gruppe durchgeführt. Diesen wurden jeweils die sogenannten spezifischen Einwohner zugeordnet. Unter Nutzung der entwickelten Formel mit Einbezug der Steigungskoeffizienten konnten so Remanenzkosten für die Jahre 2012, 2013 und 2014 berechnet werden. Nach gleicher Methodik wurden die Remanenzkosten für 2015 und 2016 ermittelt. Um Neuberechnungen vorzunehmen fehlen lange Reihen für die Altersgruppen auf Basis Zensus. Ein neues Gutachten dürfte dieses Problem auch hinsichtlich des Übergangs auf die Doppik nicht lösen können.

Editharing 40 · 39108 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01

Telefax (0391) 567-1195

E-Mail:

poststelle.mf@sachsen-anhalt.de

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt

Deutsche Bundesbank

BIC MARKDEF1810

IBAN

DE21 8100 0000 0081 0015 00

Des Weiteren nimmt der Bevölkerungsrückgang deutlich im Tempo ab, so dass mit dem Blick nach vorn der reduzierende Einfluss auf den Finanzbedarf gemindert wird.

Für die Bedarfsberechnung 2017/2018 wäre es denkbar, auf den Einbezug der Bevölkerungsentwicklung mit dem Korrektiv Remanenzkosten insgesamt zu verzichten. Dies könnte zu einem Aufwuchs der bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse von 17,6 Mio. Euro führen (Modellrechnung auf Basis der Bedarfsberechnung 2015).

2. Konstante Fortschreibung des Zuschussbedarfs IV und des sonstigen Nettotransfers

Für Berechnungen zur vertikalen Bedarfsermittlung wurde stets die Preisentwicklung (Teuerungsrate) einbezogen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass bisher Fortschreibungsalternativen fehlten. Allerdings weisen die jüngsten Preissteigerungsraten, insbesondere bedingt durch konstante Mietpreise und sinkende Energiepreise, sehr niedrige Werte aus. Damit ist der Bezug zum öffentlichen Ausgabeverhalten im Rahmen des notwendigen Finanzbedarfs zumindest zu hinterfragen.

Für die Bedarfsberechnung 2017/2018 könnte deshalb ein konstanter Wert in Höhe von 102,0 % in Betracht kommen. Dieser ergibt sich aus dem Durchschnitt der für die bisherigen FAG-Berechnungen verwandten Preissteigerungsraten (2008 – 2015). Daraus könnte sich ein Aufwuchs der bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse von 36,5 Mio. Euro ergeben (Modellrechnung auf Basis der Bedarfsberechnung 2015).

3. Zuschlag für Mehreinnahmen auf Grund von Hebesatzanpassungen

Ein Zuschlag für Mehreinnahmen auf Grund von Hebesatzveränderungen ließe sich einfach und leicht nachvollziehbar auf Basis des Realsteuervergleichs getrennt für die kommunalen Gruppen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden durchführen. Hierzu wird ein aktueller Zeitraum mit den gewogenen Durchschnittshebesätzen eines zurückliegenden Zeitraums neu berechnet. Die Differenz zwischen beiden Berechnungen würde den Zuschlag auf die Finanzausgleichsmasse der jeweiligen kommunalen Gruppe ergeben.

Ein gemeindescharfer Vergleich erscheint nicht angeraten, da er durch die vielen Ortsteile mit festgeschriebenen Hebesätzen beeinflusst wird. Außerdem soll es kein Zuschlag für die Gemeinden mit Hebesatzerhöhung sein, denn diese profitieren bereits von der Erhöhung an sich. Vielmehr ist dieser Zuschlag auf die Finanzausgleichsmasse dazu gedacht, den rückläufigen Finanzbedarf aufgrund der daraus resultierenden steigenden Steuereinnahmen abzumildern. Damit käme er allen Gemeinden, auch denen mit Hebesatzerhöhungen, zu Gute.

Ein solcher Zuschlag für Mehreinnahmen auf Grund von Hebesatzanpassungen könnte die bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse um 23,4 Mio. Euro erhöhen (Modellrechnung auf Basis der Bedarfsberechnung 2015).

4. Zuschlag für Spareffekte

Auf Basis des Zuschussbedarfs IV für das Jahr 2015 wurde ein Modell zur Berechnungen für mögliche Zuschläge für Spareffekte entwickelt. Dazu wurde das Defizit der laufenden Rechnung nach Produktgruppen zusammengefasst in 24 Aufgabenbereiche (AB) ermittelt. Allgemeine Deckungsmittel blieben mit Ausnahme der Grundsicherung SGB II (AB 07) außen vor. Die Berechnungen wurden jeweils für die drei kommunalen Gruppen durchgeführt, wobei die 18 Verbandsgemeinden jeweils einschließlich ihrer Mitgliedsgemeinden dargestellt wurden. Für den Vergleich innerhalb eines Dreijahreszeitraums erfolgte ausschließlich die Aufsummierung der Negativbeträge für die AB 1 bis 24 insgesamt, d. h. Kommunen die ihre Bedarfe steigerten, wurden auf Null gesetzt. Um mögliche Einmaleffekte zu minimieren wurde der Durchschnitt 2012-2013 mit dem Durchschnitt 2009-2010 verglichen. Dabei blieben Bedarfsminderungen von Kommunen auf ein Niveau oberhalb des Durchschnitts unberücksichtigt. Bezogen auf die Bedarfsberechnung 2015 könnte sich dadurch ein Mehrbedarf in Höhe von 7,3 Mio. Euro ergeben.

5. Weiterentwicklung der Methodik zur Berechnung des Tilgungsbeitrages

Die bisher angewandten Quoten für die ordentliche Tilgung bezogen auf den Restschuldenstand, sind zu überprüfen, da diese letztmalig für das Jahr 2009 vor der Umstellung der Schuldenstatistik ab dem Jahr 2010 ermittelbar waren. Da Kredite längerfristig aufgenommen werden, wäre es denkbar 10 Jahre als Durchschnitt anzusetzen.

Neben den investiven Schulden könnten weitere dementsprechende Verbindlichkeiten zur Tilgungsbeitragsberechnung auch als Äquivalent für Abschreibungen einbezogen werden, wie z. B. Finanzierungsleasing, Anteil an den ÖPP-Projekten. Die bundeseinheitliche Schuldenstatistik liefert dazu bis Mitte Mai des Folgejahres die Datengrundlage. Auf Basis der Bedarfsberechnung 2015 würde sich ein Mehrbetrag von ca. 60 Mio. Euro ergeben.

Darüber hinaus sollte der hierfür entstehende Finanzbedarf nicht mehr in die Teilmasse der Schlüsselzuweisungen einfließen, da hiermit eine Verteilung in erster Linie nach Steuerkraft verbunden ist. Dadurch kommen derzeit auch schuldenfreie Kommunen in den Genuss des Tilgungsbeitrags. Vielmehr wäre eine nachgelagerte Aufstockung des angemessenen Finanzbedarfs wie durch die Investitionspauschale denkbar. Die Mittelverteilung könnte sich dann am tatsächlichen Bedarf jeder Kommune orientieren; schuldenfreie Kommunen blieben dadurch außen vor.

Alle Berechnungen werden Ihnen als Excel-Dateien per Email zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus sollte u. a. über die Methodik zur Ermittlung der Auftragskostenpauschale diskutiert werden, weil die nochmalige Fortschreibung des geltenden Betrages als nicht sachgerecht erscheint.

Der Landkreistag Sachsen-Anhalt erhält ein gleichlautendes Schreiben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

beglaubigt



Dr. Norbert Eichler

Tarifbeschäftigte

Korrekturfaktoren bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Mit der Umstellung auf ein aufgabenbezogenes Finanzausgleichsgesetz (FAG) in 2010 hat der SGSA fortlaufend die Beseitigungen von Fehlern bei der Bedarfsermittlung (Korrekturfaktoren) gefordert. Einige der Korrekturfaktoren haben sich im Verlauf der FAG-Jahre und dem hier zur Anwendungen kommenden dynamischen Ansatz der Bedarfsermittlung u.a. durch die fortlaufende Berücksichtigung der jeweils aktuellen Statistiken, durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 09.10.2012 oder durch zwischenzeitlich vorgenommene Gesetzesanpassungen erledigt, andere wiederum sind nach wie vor aktuell. Diese Übersicht basiert auf einer Anfang 2016 vorgenommenen Überprüfung.

Korrekturfaktoren	Anmerkungen
Berücksichtigung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Ergebnisse der Steuerschätzung	Die seit 2013 vorgenommene Gegenrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen i.H. der Steuerschätzung birgt zum einen aufgrund einer fehlenden Spitzabrechnung, wie bereits in 2013 und 2014 eingetreten, die Gefahr einer deutlichen Unterzahlung. Zum anderen verhindert die Systematik, dass die Gemeinden erfolgreich aus eigener Kraft Haushaltskonsolidierung betreiben können. Stattdessen müssen die anzurechnenden Steuereinnahmen durch den Einbau eines zeitlichen Abstandes für eine gewisse Zeit bei den Kommunen belassen werden.
Berücksichtigung Konsolidierungsbemühungen	Die Bedarfsermittlung fußt auf der dynamischen Betrachtung des Zuschussbedarfs als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit. Alle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung werden konterkariert, weil sie automatisch zu einer Reduzierung der Finanzausgleichsmasse führen. Durch die Schaffung eines kommunalen „Selbstverwaltungsfreibetrages“ dergestalt, dass nicht sämtliche Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt werden, würde diese erdrosselnde Wirkung durchbrochen. Beim Rückgriff auf die Gewerbesteuer würde zudem deren der heterogenen Aufkommensverteilung und der Schwankungsanfälligkeit Rechnung tragen.

Korrekturfaktoren	Anmerkungen
Nichtanrechnung außerordentlicher Entlastungen durch den Bund	Lt. Koalitionsvertrag auf Bundesebene sollen die Kommunen ab 2018 um 5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden. Im Vorgriff entlastet der der Bund in 2015 bis 2017 die Kommunen in Höhe von 1 Mrd. Euro pro Jahr (500 Mio. Euro erhöhte KdU und 500 Mio. Euro erhöhter GA USt). Die bereits 2015/2016 vorgenommene bedarfsmindernde Anrechnung des Anteils an der Vorabmilliarde i.H.v. 31,2 Mio. Euro läuft dem Anliegen des Bundes zuwider, dass die Mittel vollständig und zusätzlich bei den Kommunen ankommen.
Abschaffung Benchmarkansatz	Der 2015 eingeführte Benchmark des Zuschussbedarfs der laufenden Verwaltung ist grob oberflächlich. Er berücksichtigt nicht die strukturellen Unterschiede der Kommunen (u.a. Steuerkraft, Soziallasten). Er negiert, dass Rechtsverpflichtungen auch „über dem Durchschnitt“ erfüllt werden müssen. Durch seine Anwendung bleiben Kosten des übertragenen Wirkungskreises teilweise ungedeckt.
Anpassung Prognosefaktor Preisentwicklung	Grundlage für die Bemessung der FAG-Masse ist der sich auf Basis der amtlichen Statistik aus dem Saldo der Ausgaben abzüglich der direkt zuordnenbaren Einnahmen ergebende Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung. Diese zunächst rückwärtsgewandte Ermittlung des Bedarfs wird mittels der Preis- und Bevölkerungsentwicklung unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kostenremanenzen und der aktuellen Steuerschätzung auf die jeweiligen Finanzausgleichsjahre hochgerechnet. Der für die Preisentwicklung bisher herangezogene Verbraucherpreisindex ist als alleiniges Kriterium nicht geeignet, um die Kostenentwicklung bei den öffentlichen Aufgaben abzubilden. Zu prüfen sind Alternativen, wie u.a. die in Hessen erfolgte Betrachtung der bereinigten kommunalen Ausgaben innerhalb eines 20-Jahres-Zeitraums.
Anpassung Prognosefaktor Bevölkerungsentwicklung	Die FAG-Bedarfsermittlung geht bisher von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung aus. U.a. angesichts der in Sachsen-Anhalt zu erwartenden Flüchtlingszahlen (und der vom Land selbst in der aktuellen MiPla (2015-2019) unterstellten verlangsamten Bevölkerungsrückgangs) muss dies korrigiert werden.

Korrekturfaktoren	Anmerkungen
Rücknahme der Kürzung und Neuanapassung der Tilgungspauschale	In 2015 erfolgte der Wechsel von der bisherigen kameralen Pflichtzuführung in Höhe des Durchschnitts der ordentlichen Tilgung der Jahre 2008-2010 (rd. 178 Mio. Euro) zu einem pauschalen Tilgungsbetrag. Damit verbunden war eine deutliche Kürzung um rd. 18,6 Mio. Euro in 2015 und 19,7 Mio. Euro in 2016. Eine Neuausrichtung muss am Schuldendienst und nicht am Schuldenstand ansetzen.
Berücksichtigung kostenrechnender Einrichtungen (Abschnitte 70, 72, 815)	Die Nichtberücksichtigung wird vom LVerfG als zulässig angesehen. Dies ist aus Sicht des SGSA jedoch eine falsche Entscheidung gewesen, da die Politik z.T. selbst die Parameter der Unterdeckung vorgibt und sich somit für die Kommunen keine Alternativen ergeben. Aktuelles Beispiel ist die Diskussion um die Nichterhebung von Anschlussbeiträgen (Herstellungsbeitrag II) nach dem KAG.
Nichtberücksichtigung der örtlichen Steuern (Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer, Vergütungssteuer etc.)	Die seit 2013 erfolgte bedarfsmindernde Berücksichtigung der z.T. sehr heterogen erhobenen örtlichen Steuern muss zurückgenommen werden. Die Erhebung dieser Steuern stellt zum einen ein Zeichen für eigene Konsolidierungsbestrebungen dar. Zudem ist das Aufkommen z.T. sehr heterogen verteilt. Durch die Nichtanrechnung sollen die u.a. mit der Erhebung dieser Steuern verbundenen Konsolidierungsanstrengungen honoriert werden.
Nichtanrechnung von Spenden und Sponsoring	Die neue Kommunalverfassung eröffnet die Möglichkeit, Spenden und Sponsoring für die Kommunen einzuwerben. Glaubwürdig kann dies nur geschehen, wenn diese Einnahmen nicht den Gemeinden als verminderter Bedarf gegengerechnet werden.

Korrekturfaktoren	Anmerkungen
Aufstockung des Ausgleichsstocks und Ausrichtung an einer veränderten FAG-Bedarfsermittlung	Der Ausgleichsstock hat in der Vergangenheit immer wieder als Notreserve für andere Zuweisungen im FAG erhalten müssen. Zudem wurde die zwischenzeitlich vorgenommene Auslagerung der Liquiditätshilfen an die Investitionsbank (IB LSA) zurückgenommen. Die zudem mit dem neuen Ausgleichsstockerlass verbundenen deutlich verschärften Restriktionen verstärken den erdrosselnden Effekt des FAG, da die hiermit erhoffte Konsolidierung bei der FAG-Bedarfsermittlung zugunsten des Landes abgeschöpft wird. Dies dürfte mittelfristig tendenziell wiederum zu steigenden Anträgen führen. Das Land hat im Landeshaushalt 2015/2016 für STARK IV eine Verpflichtungsermächtigung von 100 Mio. Euro eingestellt. Im Rahmen des FAG 2015/2016 wurde der Ausgleichsstock 2016 um 10 Mio. Euro für STARK IV aufgestockt. Verbindliche Programmrestriktionen für die 22 potentiellen Teilnehmer sind nach wie vor unbekannt. Die vorgesehene Summe von 100 Mio. Euro über 10 Jahre ist angesichts der ursprünglich vom Land angedachten 400 Mio. Euro als deutlich zu gering anzusehen. Sofern STARK IV weiterhin am Ausgleichsstock ansetzt, ist dieser schon deshalb nicht ausreichend bemessen.
Aufstockung der Investitionspauschale	Aufgrund der aus den zuvor genannten Korrekturfaktoren abgeleiteten unzureichenden Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit und der der Bedarfsermittlung zugrundeliegenden Abschöpfungen einzelner Überschüsse in der laufenden Verwaltung, setzt auch hier in der Summe aller Kommunen eine erdrosselnde Wirkung ein, so dass nur noch vereinzelt Kommunen in der Lage sind, tatsächlich Überschüsse zur Finanzierung der Investitionstätigkeit zu erwirtschaften. In der Folge steigt der Investitionsstau in den Kommunen seit Jahren an. Die Investitionspauschale ist im Kontext zum Tilgungsbeitrag zu betrachten. Beide müssen zur Refinanzierung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen auskömmlich gestaltet werden.

Korrekturfaktoren	Anmerkungen
Anpassung der Bedarfsermittlung auf Doppik	Die amtliche Statistik verharrt trotz der vollzogenen Umstellung der Kommunen auf neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in der kameralen Denkweise. Sie ist Grundlage für die Ermittlung des Finanzmittelbedarfs im hiesigen kommunalen Finanzausgleich. Trotzdem müssen für eine sachgerechte Ermittlung des Finanzbedarfs für die laufende Verwaltung und auch für investive Maßnahmen die statistischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die doppelte Realität in seiner Gänze bei der FAG- Bedarfsermittlung beachtet wird. Da nicht davon auszugehen ist, dass es auf Bundesebene in absehbarer Zeit Bestrebungen der Weiterentwicklung der amtlichen Statistiken in Bezug auf die Doppik geben wird, ist dies primär eine Aufgabe des Landes.