

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

An die

Mitglieder des Städte- und
Gemeindebundes Sachsen-Anhalt

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

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

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

jl-ri

15.09.2016

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 13.09.2016 hat die Landesregierung beschlossen, den beigefügten Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zur Anhörung freizugeben. Als **Anlagen** erhalten Sie den Gesetzentwurf nebst Begründung und Synopse.

Wir gehen davon aus, dass nach dieser ersten Anhörung der kommunalen Spitzenverbände der Gesetzentwurf im November 2016 in den Landtag eingebracht werden wird. Die 2. Lesung im Landtag wird voraussichtlich im Februar/März 2017 stattfinden, so dass das neue FAG voraussichtlich im 1. Quartal 2017 beschlossen wird und rückwirkend zum 01.01.2017 in Kraft treten kann. Nachstehend erfolgen einige erste inhaltliche Anmerkungen.

- Der Gesetzentwurf setzt die Aussagen der Koalitionsvereinbarung vom April dieses Jahres um und erhöht die FAG-Masse auf 1.628.000.000 Euro. Damit erhöht sich die FAG-Masse nach der jüngsten Aufstockung für 2016 um 80 Mio. Euro um weitere 103 Mio. Euro. Die Erhöhung der FAG-Masse auf 1,628 Mrd. Euro ist angesichts der Kürzungsrundern in den letzten Jahren und der ursprünglich durch die Mittelfristplanung der letzten Landesregierung noch im Dezember 2015 angekündigten Absenkung der FAG-Masse auf rd. 1,3 Mrd. Euro bis 2020, als Erfolg anzusehen. Erst recht, wenn durch die nun beabsichtigte Festschreibung der FAG-Masse bis einschließlich 2021 keine Anrechnung der Steuermehreinnahmen, der Bundesentlastung und der Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen wird.

Eine endgültige Bewertung hängt jedoch von den Konsequenzen der **neu vorgesehenen Evaluierungsklausel** ab. Demnach wird gemäß § 2 Abs. 2 FAG-E die Landesregierung

zum 30. Juni 2018 dem Landtag über eine auf Basis der dann vorliegenden Jahresrechnungsstatistiken 2015 und 2016 sowie der Kassenstatistik 2017 vorgenommenen Überprüfung der Angemessenheit berichten. Die Evaluierungsklausel erstreckt sich lt. Gesetzesbegründung auch auf Fragen zur Bedarfsmesszahl und der Aufteilung von Teilmassen.

- Die Gesetzesbegründung liest sich an einigen Stellen so, als ob der Gesetzentwurf bereits komplett mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt wurde. Dem ist nicht so. Vor allem folgende Regelungen stoßen auf unsere Bedenken:
 - die Evaluierungsklausel in § 2 Abs. 2 FAG-E,
 - die Streichung der Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (§ 12 FAG 2016) und
 - die Vorkontingentierung i.H.v. 25 Mio. Euro bei der Investitionspauschale (§ 16 Abs. 2 FAG-E).

Hinsichtlich der Streichung der Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch wurde bereits mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt vereinbart, im Anhörungsverfahren gemeinsam für eine Beibehaltung zu plädieren.

- Zu den folgenden vorgesehenen Änderungen muss der SGSA noch eine Meinungsbildung herbeiführen:
 - der stärkere Ausgleichsgrad der Differenz aus Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 12 Abs. 4 Satz 3 FAG-E),
 - die Einführung fixer Hebesätze bei der Steuerkraftmesszahlermittlung (§ 14 Abs. 3 FAG-E) und
 - die geänderte Verteilung der Investitionspauschale an die Verbandsgemeinden anstelle der Mitgliedsgemeinden (§ 16 Abs. 3 FAG-E). Hier findet die Abfrage bei den Verbandsgemeinden statt.
- Eine Festlegung zu den offenen Fragen soll in der Präsidiumssitzung am 26.09.2016 erfolgen. Hierbei wird u. a. die Positionierung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 31.08.2016 mit einfließen.
- Bei der horizontalen Weiterentwicklung setzt der Gesetzentwurf die in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen detaillierten Vorfestlegungen zum **Ausgleichsstock** (40 Mio. Euro), zur **Investitionspauschale** (150 Mio. Euro) und zur **Auftragskostenpauschale** (23 % der FAG-Masse) um.
- Die Auftragskostenpauschale i.H.v. von 374.440.000 Euro wird nach dem Aufteilungsverhältnis der Auftragskostenpauschale gemäß FAG-Festsetzung 2016 auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen verteilt.

- Bezüglich der Besonderen Zuweisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz weist die Gesetzesbegründung zu § 5 FAG-E (S. 23) darauf hin, dass man im Anhörungsverfahren prüfen will, inwieweit diese Beträge der Auftragskostenpauschale zugeordnet werden können.
- Aufgrund dieser Vorfestlegungen im Koalitionsvertrag wird für den eigenen Wirkungskreis für die kommenden Jahre ein gleichbleibendes Volumen in Höhe von rd. 1.053 Mio. Euro zur Verfügung stehen.

Für die Aufteilung der in §§ 7 bis 11 vorgesehenen **Besonderen Ergänzungszuweisungen** werden die prozentualen Verhältnisse des FAG 2016 ohne Nachkommastellen gerundet und geglättet herangezogen. Die hierbei vorgesehene Streichung des § 8 (SGB XII) wird mittlerweile von beiden kommunalen Spitzenverbänden wieder verworfen.

- Nach Abzug der Besonderen Ergänzungszuweisungen verbleibt die **Schlüsselzuweisungsmasse**, die ebenfalls nach dem Verhältnis der FAG-Festsetzung 2016 auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt wird.
- Hinsichtlich der Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind in Rückgriff auf die Vorgaben der Koalitionsvereinbarung die Einführung **fixer Hebesätze** bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl, sowie ein **stärkerer Ausgleichgrad der Differenz aus Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl** bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 12 Abs. 4 Satze 3 FAG-E) vorgesehen.
- Die Koalitionsvereinbarung hält hinsichtlich der Binnenverteilung der Schlüsselzuweisungen ab dem Jahr 2017 fest, dass für die Ermittlung der Steuerkraftzahlen bei den Realsteuern vom derzeitigen gewogenen Durchschnitt der Hebesätze auf **fixe Hebesätze** umgestellt wird, um hierüber weitere Anreize für die einzelnen Kommunen zu geben, ihre Haushaltssituation eigenständig zu gestalten. Sowohl das Präsidium als auch der Haushalts- und Finanzausschuss des SGSA haben in der Vergangenheit die Einführung fixer Hebesätze zunächst abgelehnt, weil man befürchtete, dass das Land im Sinne einer Benchmarkbetrachtung mit anderen Bundesländern bei der Festsetzung der fixen Hebesätze deutlich über dem gewogenen Durchschnittshebesatz ansetzt.

Da sich die Befürchtungen des Verbandes im Hinblick auf eine drastische Erhöhung der fixen Hebesätze über dem Durchschnittshebesatz nicht bestätigt haben, könnte aus Sicht der Landesgeschäftsstelle der Einführung fixer Hebesätze grundsätzlich zugestimmt werden. Eine endgültige Festlegung soll, wie auch bei den anderen offenen Fragen, in der Präsidiumssitzung am 26.09.2016 erfolgen.

Die Festlegung fixer Hebesätze erfolgt im Gesetzentwurf auf Basis der gewogenen Durchschnittshebesätze laut Realsteuervergleich 2014 in den jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen, wobei eine Aufrundung auf volle 10 Prozentpunkte vorgenommen wird.

Nach dem Realsteuervergleich 2014 belaufen sich die gewogenen Durchschnittshebesätze wie in der nachfolgenden Übersicht dargestellt.

Realsteuer	Durchschnittlich gewogene Hebesätze	
	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden
Grundsteuer A	250	312
Grundsteuer B	491	374
Gewerbsteuer	450	346

Demgegenüber liegen dem Gesetzentwurf nun folgende Hebesätze zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl zugrunde.

Realsteuer	Durchschnittlich gewogene Hebesätze	
	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden
Grundsteuer A	250	320
Grundsteuer B	490	380
Gewerbsteuer	450	350

Nach dem Realsteuervergleich 2015 belaufen sich die gewogenen Durchschnittshebesätze 2015 wie in der nachfolgenden Übersicht dargestellt.

Realsteuer	Durchschnittlich gewogene Hebesätze	
	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden
Grundsteuer A	250	316
Grundsteuer B	491	377
Gewerbsteuer	450	343

- Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, dass die allgemeine **Finanzausgleichsumlage** (§ 12 Abs. 3 FAG 2016) ab 2017 gezielt den steuerschwächeren kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden soll. Der Gesetzentwurf für das FAG ab 2017 enthält daher mit § 12 Abs. 4 eine geänderte Regelung zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen bei den kreisangehörigen Gemeinden. Diese sieht die Abschaffung der bisherigen Schlüsselzuweisungen A vor. Stattdessen wird in einer ersten Stufe 70 v.H. der Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl ausgeglichen. Auf die Summe aus den so ermittelten Schlüsselzuweisungen und der Steuerkraftmesszahl wird dann die Finanzkraftumlage i.H.v. 10 v.H. von allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden erhoben und zur ursprünglich zu verteilenden Schlüsselzuweisungsmasse addiert. Dann wird das Schlüsselzuweisungsverfahren erneut durchlaufen. Allerdings mit der Neuerung, dass die Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl nicht wie bisher zu 70 v. H., sondern zu 80 v.H. (in 2017) und zu 90 v. H. (ab 2018) ausgeglichen wird. Diese Änderung sorgt für eine stärkere Umverteilung der Schlüsselzuweisungen von steuerstarken zu steuerschwachen Gemeinden.

Die Gesetzesbegründung weist zudem darauf hin, dass zusätzlich zur den Ausführungen in der Koalitionsvereinbarung auch eine Erhöhung der Finanzkraftumlage auf bis zu 20 v.H. angedacht bzw. geprüft wurde. Wir haben diese Erhöhung der Finanzkraftumlage abgelehnt, weshalb auf eine Anhebung im Gesetz nun verzichtet wird.

- In der Koalitionsvereinbarung ist enthalten, dass **Verbandsgemeinden** eigene Schlüsselzuweisungen für ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 90 Abs. 1 KVG in erforderliche Höhe erhalten sollen. Aufgrund von Proberechnungen und ausführlichen Prüfungen, die zahlreiche Komplikationen zum Vorschein brachten, die zu einer enormen Verkomplizierung des Finanzausgleichsgesetzes geführt hätten, wurde die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen derzeit nicht vorgenommen. Die Landesgeschäftsstelle plädiert ebenfalls aufgrund der nun hervorgetretenen Probleme für eine Beibehaltung des Status Quo.
- Als Alternative soll nun die **Investitionspauschale komplett auf die Verbandsgemeinden** übertragen werden.

Derzeit regelt § 16 Abs. 3 FAG, dass die Verbandsgemeinde für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben einen in der Satzung zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage zu bestimmenden Anteil der Investitionspauschale ihrer Mitgliedsgemeinden erhält. Zukünftig soll die Investitionspauschale vollständig an die Verbandsgemeinde fließen. Soweit erforderlich erhalten die Mitgliedsgemeinden von den Verbandsgemeinden zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben einen Anteil an der Investitionspauschale (§ 16 Abs. 4 FAG-E).

- Im Koalitionsvertrag nicht enthalten ist die **Vorwegentnahme bei der Investitionspauschale** in Höhe der vorgesehenen Erhöhung der Investitionspauschale von 25 Mio. Euro. Von den insgesamt ab 2017 zur Verfügung stehenden 150 Mio. Euro sollen 10 Mio. Euro zur Förderung der kommunalen Investitionen in Sportstätten und in Feuerwehren über das Innenministerium als Zuwendung ausgereicht werden. Zudem sollen weitere 15 Mio. Euro zur Förderung der Investitionen in kommunale Krankenhäuser ausgereicht werden. Begründet wird dies vom Land mit dem in diesen Bereichen besonders hohen Investitionsbedarf.

Wir lehnen diese Vorwegentnahme ab, weil nach ersten Informationen diese Mittel Landesmittel kompensieren und nicht etwa als kommunale Mittel für die Ergänzungsfinanzierung zur Verfügung stehen sollen.

Damit kann jedoch von einer Erhöhung der Investitionspauschale um 25 Mio. Euro nicht mehr die Rede sein, sondern von einer Umschichtung der Budgets einzelner Ressorts in das FAG. Auch die FAG-Masse würde nicht real auf 1,628 Mrd. Euro erhöht.

Zudem haben wir mit Blick auf den Brandschutz stets die Forderung aufgestellt, dass die Feuerschutzsteuer (§ 23 BrSchG) wieder vollständig an die Kommunen übertragen wird. Im Koalitionsvertrag ist dazu festgehalten, dass die Feuerschutzsteuer im höheren Umfang an die Kommunen ausgezahlt werden soll. Jedoch sind uns entsprechende Pläne hierfür nicht bekannt.

Bis zum 31.12.2013 war in § 2 KHG LSA (a.F.) geregelt, dass die Finanzierungsmittel nach § 9 Abs. 1 und 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zu 70 v.H. vom Land und zu 30 v.H. von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringen sind. Gem. § 2 Abs. 3 KHG LSA (a.F.) wurde die Krankenhausumlage von den Landkreisen und kreisfreien Städten durch eine Umlage nach der Einwohnerzahl erhoben. Mit dem Gesetz zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18.12.2012 (GVBl. 2012, S. 641) wurde § 2 KHG aufgehoben. Zur Begründung wurde auf das im

Rahmen von Herrn Prof. Dr. Deubel erstellte Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich („Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt – Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020“) abgestellt. Das Gutachten hatte ausgeführt, dass es zwar in steuerstärkeren Ländern mit hohen Überschüssen in den Verwaltungshaushalten der Kommunen zugemutet werden kann, sich an den Investitionsfinanzierungen der Krankenhäuser zu beteiligen. Dies gelte jedoch nicht für die in Sachsen-Anhalt überwiegend finanzschwächeren Kommunen, denn diese müssten zur Refinanzierung auf Mittel der Investitionspauschale zurückgreifen oder neue Kredite aufnehmen. Mit der jetzigen Zweckbindung von rund 15 Mio. Euro wird die Krankenhausumlage auf anderem Wege wieder eingeführt.

- Der Koalitionsvertrag legt weiter fest, dass die **Umlagegrundlagen** für die Kreisumlage auf die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vergangenen Jahres umgestellt werden. Durch das Gesetz zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18.12.2012 wurde ab 2013 festgelegt, dass als Umlagegrundlagen nicht mehr die Schlüsselzuweisung des vorvergangenen Jahres, sondern die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zur Kreisumlageberechnung herangezogen werden.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des SGSA sieht nach wie vor beim Rückgriff der Kreisumlage auf die Schlüsselzuweisungen des laufenden FAG-Jahres mit Blick auf größerer Steuerschwankungen einen größeren Nivellierungseffekt. Mit Blick auf die vorgesehene FAG-Festschreibung bis 2021 und der damit feststehenden Schlüsselzuweisungsmasse dürften zudem die jährlichen FAG-Festsetzungen wesentlich früher möglich sein. Ein Rückgriff auf das Vorjahr wurde jedoch grundsätzlich akzeptiert.

Wir haben die Auswirkungen des jetzigen Gesetzentwurfs in einer Übersicht dargestellt. Dabei wird ein Vergleich zum FAG 2016 inklusive der vor kurzem beschlossenen Aufstockung auf 80 Mio. Euro in § 12a FAG (2016) vorgenommen. Die Übersicht ist als **Anlage** beigelegt.

Als weitere **Anlage** beigelegt ist zudem ein Vergleich des Ministeriums der Finanzen zwischen dem Modell FAG 2018 (in 2018 entfaltet die Neuregelung der Schlüsselzuweisungen bei den kreisangehörigen Gemeinden seine volle Wirkung) zum FAG 2016 auf Basis der Bemessungsgrundlagen des FAG 2016.

Ihre Anregungen, Hinweise oder Bedenken vorzutragen sind, bitten wir bis zum

04. Oktober 2016

zu übersenden, damit wir rechtzeitig zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen können.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer