

Ingolf Deubel

Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt

Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020

Bad Kreuznach 2012

matik zwischen den drei kreisfreien Städten vorzulegen. Letztlich kommt es darauf an, wie der Landesgesetzgeber die Aufgabenzuordnung vornimmt und bewertet. Er hat hier in jedem Fall einen weiten Ermessensspielraum.

Von daher gibt es auch keinen Grund, die bisherigen Regelungen zum einwohnerbezogenen Hauptansatz für die kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt als reformbedürftig anzusehen.

Allerdings erscheint es sinnvoll, wenn nicht sogar notwendig zu sein, die Erkenntnisse aus der Bedarfsanalyse der kreisangehörigen Gemeinden über den signifikanten Einfluss der Zahl der Kinder unter sechs Jahren auch auf die kreisfreien Städte zu übertragen.

Der sich aus der Regressionsanalyse ergebende Faktor von 6,7 für kreisangehörige Gemeinden kann allerdings nicht einfach für die kreisfreien Städte übernommen werden. Da die durchschnittlichen gewichteten Zuschussbedarfe V der kreisfreien Städte in der Rechnung des Jahres 2010 mit 1.439 Euro pro Einwohner deutlich höher liegen als bei den kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich der Verbandsgemeinden) mit 594 Euro, sollte der Faktor für ein Kind unter 6 Jahren entsprechend verringert werden.

Um zum gleichen absoluten Betrag pro Kind wie bei den kreisangehörigen Gemeinden zu gelangen, müsste der Bedarfsfaktor deshalb auf einen Wert von 2,8 festgelegt werden. Der Gesamtansatz für die kreisfreien Städte würde sich somit als Summe dem Hauptansatz und dem U6-Ansatz berechnen.

6.4.4. Zur Bestimmung der Steuerkraft

Zur Bestimmung der Steuerkraft sind vier Fragen zu entscheiden. Zum Ersten muss festgelegt werden, welche Steuern einzubeziehen sind, zum Zweiten ist zu entscheiden, ob eine Normierung erfolgen soll, zum Dritten ist im Falle einer Normierung die Höhe der normierten Hebesätze zu bestimmen und schließlich ist die Referenzperiode festzulegen.

Bei der Frage, welche Steuern einzubeziehen sind, geht es vor allem darum, ob auch die lokalen Steuern berücksichtigt werden sollen. Hier gibt es eigentlich nur Argumente gegen eine solche Einbeziehung.

Zum Ersten liegt das Aufkommen im Durchschnitt lediglich bei 1% des Nettosteueraufkommens aus den Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Zum Zweiten haben die Gemeinden bei den lokalen Steuern erhebliche Freiräume, so dass schon die Frage der Erhebung an sich zu Erfassungsproblemen führen würde.

Eine Normierung setzt nämlich voraus, dass die Steuer erhoben wird, zumindest aber die Bemessungsgrundlagen erfasst sind. Es wäre im Fall der Nichterhebung

einer lokalen Steuer auch nicht vertretbar, ausschließlich für Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs einen entsprechenden Bürokratieaufwand zu verursachen. Von daher sollten die lokalen Steuern im horizontalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben.

Es ist bereits dargestellt worden, dass bei den Realsteuern nicht die tatsächlichen Hebesätze angesetzt werden dürfen, sondern normierte. Um das Hebesatzrecht ungeschmälert zu lassen, ist allerdings bei der Gewerbesteuer zunächst zu normieren und dann erst die Gewerbesteuerumlage abzuziehen.

Bei der Festlegung der Höhe der normierten Hebesätze sind vier Aspekte zu beachten. Diese betreffen die Umverteilungswirkung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden, mögliche systematische Unterschiede der Hebesätze in großen und in kleinen Gemeinden, die Auswirkungen auf die Belastung mit Umlagen und die psychologische Wirkung der normierten Hebesätze auf die Festlegung der tatsächlichen Hebesätze.

Hohe normierte Hebesätze verstärken die Umverteilung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden, während niedrige Hebesätze sie abschwächen. Steuerstarke Gemeinden haben deshalb unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung zwischen den Gemeinden ein Interesse an niedrigen, steuerschwache dagegen an hohen fiktiven Hebesätzen. Unter diesem Aspekt spricht deshalb alles für eine Normierung auf der Basis der durchschnittlichen gewichteten Hebesätze.

Zu beachten ist dabei allerdings auch noch, ob es systematische Unterschiede bei den Hebesätzen zwischen kleineren und größeren Gemeinden innerhalb einer gemeinsamen Schlüsselmasse gibt.

Tabelle 35:

Hebesätze der Gemeinden in Sachsen-Anhalt im Jahr 2010			
	GrSt A	GrSt B	GewSt
Kreisfreie Städte	durchschnittliche Hebesätze		
20 000 - 50 000	-	-	-
50 000 - 100 000	256	445	443
100 000 - 200 000	-	-	-
200 000 - 500 000	250	450	450
500 000 und mehr	-	-	-
Zusammen ...	252	449	449
Kr.ang. Gemeinden			
unter 1 000	280	331	222
1 000 - 3 000	289	343	319
3 000 - 5 000	306	351	328
5 000 - 10 000	299	352	310
10 000 - 20 000	289	346	323
20 000 - 50 000	301	375	359
50 000 - 100 000	-	-	-
100 000 und mehr	-	-	-
Zusammen ...	295	358	325
Gemeinden insges. .	294	380	350

Quelle: Statistisches Bundesamt

Da die Schlüsselmassen für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden getrennt sind, spielen die großen Hebesatzunterschiede zwischen den beiden kommunalen Gruppen an dieser Stelle keine Rolle. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden haben die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zwar erkennbar höhere Hebesätze bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer, aber unterhalb dieser Einwohnergrenze gibt es keine ausgeprägte Korrelation zwischen Einwohnerzahl und Hebesätzen. Von daher erscheinen die einheitlichen fiktiven Hebesätze innerhalb des kreisangehörigen Raums durchaus vertretbar.

Die vierte Fragestellung bezieht sich auf die Festlegung der Referenzperiode. Hier ist zunächst einmal festzustellen, dass zur Berechnung der Steuerkraft im FAG 2012 keine Daten des Jahres 2011 verwendet werden, sondern mit einer Ausnahme die Daten des Jahres 2010 herangezogen werden.

Die Ausnahme bildet die Gewerbesteuer. Hier wird der Durchschnitt der drei Jahre 2008, 2009 und 2010 als Basiswert verwendet. Als Begründung für diesen ungewöhnlich weit zurückliegenden Zeitraum wird die Erwartung einer Verstetigung der Steuerkraft der Gemeinden und damit auch der Schlüsselzuweisungen sowie der Umlagegrundlagen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage angeführt.

Dabei kann es kaum strittig sein, dass die Gemeinden und das Land ein hohes Interesse an der Verstetigung der kommunalen Finanzen insgesamt, aber auch für jede einzelne Gemeinde haben.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Bildung eines mehrjährigen Durchschnitts bei den Gewerbesteuereinnahmen der einzelnen Gemeinde tatsächlich ein Beitrag zur Verstetigung ist oder ob diese Maßnahme nicht vielmehr das genaue Gegenteil, nämlich eine größere Schwankung der tatsächlichen Finanzkraft (also der Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) zur Folge hat.

Am Beispiel der vier Gemeinden Salzwedel, Südharz, Alsleben und An der Poststraße sollen die Konsequenzen des bisherigen Verfahrens verdeutlicht werden. Die Grunddaten für die vier Gemeinden sind den Berechnungsgrundlagen für das FAG 2012 entnommen. Lediglich für die Auswirkungen auf die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage sind zur besseren Vergleichbarkeit normierte Sätze von 40% auf der Kreisebene und 45% auf der Verbandsgemeindeebene verwendet worden.

Im oberen Teil der Tabelle sind die Konsequenzen des jetzigen Verfahrens dargestellt. Während in Salzwedel und Alsleben das Nettogewerbesteueraufkommen von 2008 bis 2010 kräftig gesunken und in Alsleben mit -216 Euro pro Einwohner sogar negativ ist, sind in Südharz und an der Poststraße die Gewerbesteuereinnahmen im gleichen Zeitraum sehr stark angestiegen.

In Salzwedel liegen deshalb die Steuerkraftwerte für das Jahr 2010 mit 125 Euro pro Einwohner um 315 Euro unter dem Durchschnitt der Jahre 2008 – 2010 von 440 Euro pro Einwohner. In Alsleben liegt der (negative) Wert für 2010 sogar um 494 Euro pro Einwohner unter dem Durchschnitt der drei Referenzjahre.

In den Gemeinden Südharz und An der Poststraße ist es genau umgekehrt. Die Werte für 2010 liegen in Südharz um 291 Euro pro Einwohner und in An der Poststraße um 219 Euro über dem Durchschnitt der Jahre 2008 – 2010.

Zur Normierung der Bedarfe (vor und nach Umlagen) wird unterstellt, dass die Finanzausstattung aus den durchschnittlichen Steuereinnahmen der drei Referenzjahre und den Schlüsselzuweisungen der Gesamtheit der Gemeinden den Bedarf genau abdeckt und die Hauptansätze im Finanzausgleich die Bedarfsrelationen der Gemeinden korrekt abbilden.

Da die durchschnittliche Finanzkraft pro Bedarfseinheit (Hauptansatz) einen Wert von 594,76 Euro aufweist, lässt sich auf diese Weise für jede Gemeinde ein normierter Bedarf bestimmen. Zieht man die Kreisumlage mit 40% und ggf. die VG-Umlage mit 45% ab, ergeben sich die normierten Bedarfe nach Umlagen.

Tabelle 36:

Die Folgen der zeitlich verzögerten und geglätteten Erfassung der Gewerbesteuerkraft im FAG 2012					
		Einheitsgemeinden	verbandsangehörige Gemeinden		
		Salzwedel	Südharz	Alsleben	An der Poststraße
		- in Euro pro Einwohner -			
Ergebnisse bei Berechnung der Gewerbesteuerkraft auf der Basis von drei Jahren					
Gewerbesteuer netto	2008	673	194	691	270
	2009	523	127	358	271
	2010	125	597	-216	599
	2008-2010	440	306	278	380
sonstige Steuerkraft		295	233	228	198
FAG-Steuerkraft		735	539	506	578
tats. Steuerkraft		420	829	12	797
normierter Bedarf im FAG		784	614	616	622
Schlüsselzuweisungen		68	80	104	58
FAG-Finanzkraft		804	618	610	636
tats. Finanzkraft		488	909	116	855
Kreisumlage (normiert auf 40%)		321	247	244	254
Verbandsgemeindeumlage (normiert auf 45%)		0	0	274	286
normierter Bedarf nach Umlagen		471	369	92	93
tatsächliche Finanzkraft nach Umlagen		167	662	-402	314
Überschuss/Defizit		-304	293	-495	221
Ergebnisse bei Berechnung der Gewerbesteuerkraft auf der Basis des letzten Jahres					
Veränderung Schlüsselzuweisungen		214	-80	340	-58
Veränderung Kreisumlage		-37	89	-59	69
Veränderung VG-Umlage		0	0	-63	82
Veränderung der tatsächlichen Finanzkraft nach Umlagen		251	-169	462	-209
Überschuss/Defizit		-53	124	-32	12

Quelle: Landesamt für Statistik Sachsen-Anhalt und eigene Berechnungen

Ein Vergleich der Bedarfe mit den tatsächlich verfügbaren Mitteln (als Summe aus den allgemeinen Zuweisungen und der Steuerkraft des Jahres 2010) zeigt, ob sich rechnerische Überschüsse oder Defizite ergeben.

Salzwedel weist vor den Umlagen ein Defizit von 316 Euro pro Einwohner und nach Umlagen von 304 Euro pro Einwohner auf. Die Bedarfsdeckung nach Umlagen liegt nur bei knapp 36%.

In Alsleben ist die Situation noch dramatischer. Die Defizite liegen vor Umlagen bei genau 500 Euro pro Einwohner und nach Umlagen bei 495 Euro pro Einwohner. Bei einem normierten Bedarf nach Umlagen von 92 Euro pro Einwohner liegt die tatsächliche Finanzkraft bei -402 Euro pro Einwohner.

In Südharz dagegen steht einem Bedarf nach Umlagen von 369 Euro eine tatsächliche Finanzkraft von 662 Euro pro Einwohner gegenüber und in der Gemeinde An der Poststraße beträgt der normierte Bedarf nach Umlagen 93 Euro pro Einwohner und die tatsächliche Finanzkraft 314 Euro.

Nun mag es sein, dass sich die Steuereinnahmen in Salzwedel und Alsleben wieder erholen und das durchschnittliche (relative) Niveau der Jahre 2008 – 2010 wieder erreichen und umgekehrt in den Gemeinden Südharz und An der Poststraße das (relative) Niveau wieder deutlich zurückgeht. Es kommt allerdings auch dann nicht mehr zum Ausgleich, sondern Salzwedel und Alsleben schieben hohe Defizite vor sich her und Südharz und An der Poststraße haben im günstigeren Fall entsprechende Rücklagen gebildet, im ungünstigeren Fall zusätzliche Ausgaben getätigt.

Wesentlich sinnvoller als das Hinnehmen solcher extremen Schwankungen der tatsächlichen Finanzkraft ist der Verzicht auf die kontraproduktive dreijährige Durchschnittsbildung und eine möglichst zeitnahe Abrechnung.

Da zeitnahe Daten (z.B. von Mitte 2010 bis Mitte 2011) für diese Untersuchung leider nicht zur Verfügung stehen, wird in der folgenden Simulationsrechnung unterstellt, dass die Daten des Jahres 2010 bereits eine solche Zeitnähe aufweisen. In der entsprechenden Simulationsrechnung des Finanzausgleichs wird deshalb für alle kreisangehörigen Gemeinden die durchschnittliche Gewerbesteuerkraft der Jahre 2008 – 2010 durch die des Jahres 2010 ersetzt.

Da die Steuerkraft der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden dann von 856,1 Mio. Euro auf 838,6 Mio. Euro zurückgeht, nimmt auch der Grundbetrag von 631,56 Euro auf 624,28 Euro ab. Da die Schlüsselmasse unverändert bleibt, kommt es natürlich zu einer Umverteilung zwischen den (nichtabundanten) Gemeinden, bei denen die (relative) Gewerbesteuerkraft in 2010 oberhalb des eigenen Durchschnitts der Jahre 2008 – 2010 liegt, zu denen, bei denen die Gewerbesteuerkraft unterhalb des eigenen Durchschnitts liegt.

Bei den vier Beispielstädten kommt es also zu deutlichen Zuwächsen für Salzwedel (+ 214 Euro pro Einwohner) und Alsleben (+ 340 Euro) und deutlichen Mindereinnahmen für die Gemeinden Südharz (- 80 Euro) und An der Poststraße (-58 Euro).

Aber auch bei den Kreisumlagen und Verbandsgemeindeumlagen kommt es zu entsprechenden Effekten. In der Simulationsrechnung ist dabei unterstellt, dass die Umlagevolumina konstant bleiben. Der normierte Kreisumlagesatz muss deshalb von 40% auf 40,57% und der normierte Verbandsumlagesatz von 45% auf 46,25% angehoben werden.

Die tatsächliche Finanzkraft nach Abführung der Umlagen verbessert sich bei Salzwedel um 251 Euro pro Einwohner und bei Alsleben um 462 Euro. Die Relationen der Finanzkraft nach Umlagen zu den Bedarfen nach Umlagen verbessern sich somit bei Salzwedel von 36% auf 90% und bei Alsleben von -441% immerhin auf 66%. Die verbleibenden Lücken von 53 Euro pro Einwohner in Salzwedel und 32 Euro in Alsleben wären zwar auch nicht unproblematisch, aber durchaus zu bewältigen, zumal die negativen Gewerbesteuerereinnahmen von Alsleben im Jahr 2010 ja nur als einzelner Ausreißer anzusehen sind.

Auf der anderen Seite führen die deutlich steigenden Umlagen für die Gemeinden Südharz und An der Poststraße dazu, dass sich die Relation zwischen Finanzkraft und Bedarf nach Umlagen deutlich verringert. Bei Südharz sinkt sie von 182% auf 136% und bei der Gemeinde An der Poststraße von 341% auf 114%.

Dieses Beispiel zeigt in aller Deutlichkeit, dass die Durchschnittsbildung über drei Jahre bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraft keineswegs, wie eigentlich erhofft, zu einer Verstetigung der verfügbaren Finanzkraft führt, sondern vielmehr zu erheblichen Schwankungen und Verzerrungen. Es erscheint deshalb sinnvoll und notwendig, nur auf die aktuelle Gewerbesteuerkraft abzustellen.

Wenn möglich, sollte für alle Steuerarten die Referenzperiode noch näher an die Finanzausgleichsperiode herangeführt werden. Ähnlich wie schon in anderen Ländern, bietet sich für das FAG 2013 als Referenzperiode der Zeitraum vom 1.7.2011 bis zum 30.6.2012 an.

Dies sollte natürlich nicht nur für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gelten, sondern auch für die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die Berechnung der verschiedenen Umlagen.

6.4.5. Zur Festlegung der Ausgleichsquote

Die Ausgleichsquote im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt liegt für alle drei kommunalen Gruppen bei 70%. Auf der Gemeindeebene ist die Interpretation dieser Quote relativ einfach. Sie führt dazu, dass die Steuerkraftunterschiede pro Bedarfseinheit zwischen den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten, zu