

Magdeburg, den 01.08.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 52
Datum: 30.08.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 7 **Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (§ 14 FAG)**

Anlagen: Auszug Gutachten „Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt“ (2012)

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache und entsprechende Positionierung gebeten.

Begründung:

Im Zusammenhang mit dem horizontalen Finanzausgleich wird häufig über die Berechnung der Steuerkraftmesszahl diskutiert. In der Ausschusssitzung am 26.04.2017 wurde hinsichtlich der Diskussion zur Planbarkeit der FAG-Zuweisungen (TOP 3.2) die Umstellung bzw. Rückkehr der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl auf eine Dreijahresdurchschnittsbetrachtung diskutiert. Auch aus dem Arbeitskreis der Ehrenamtlichen Bürgermeister des SGSA ist die Bitte um Meinungsbildung hinsichtlich der Rückkehr zur Gewerbesteuerkraftzahlberechnung anhand der Dreijahresdurchschnittsbetrachtung an den Haushalts- und Finanzausschuss herangetragen worden.

Konkret geht es um die Regelung zur Bemessung der Steuerkraftmesszahl in § 14 FAG, die Grundlage bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen ist.

Während die besonderen Ergänzungszuweisungen unabhängig von der Steuer- bzw. Umlagekraft des Empfängers nach aufgabenbezogenen Maßstäben verteilt werden, erfolgt die Verteilung der Schlüsselzuweisungen durch die Gegenüberstellung eines normierten Finanzbedarfs und einer normierten Steuerkraft. Der normierte Finanzbedarf wird durch die Bedarfsmesszahl, die normierte Steuerkraft durch die Steuerkraftmesszahl und die normierte Umlagekraft durch die Umlagekraftmesszahl ausgedrückt. Ist die Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl bzw. die Umlagekraftmesszahl, erfolgt zwischen diesen Schlüsselgrößen ein begrenzter Ausgleich mittels der Schlüsselzuweisung. Der Ausgleich ist dabei so zu bemessen, dass sich die Finanzausstattungen der Kommunen aus Steuerkraft bzw. Umlagekraft und

Schlüsselzuweisungen angleichen, ohne zu einer Nivellierung oder Übernivellierung zu führen.

Die Steuerkraftmesszahl (§ 14 FAG) setzt sich aus den Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer und den Gemeinanteilen an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer zusammen. Die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer wird dabei ermittelt, indem das Ist-Aufkommen im vorvergangenen Jahr durch den örtlichen Hebesatz geteilt wird. Der sich daraus ergebende Ausgangsbetrag wird mit dem zum 01.01.2017 eingeführten fixen Hebesatz von 350 multipliziert. Von dem Ergebnis wird dann die Gewerbesteuerumlage abgezogen.

Bis 2012 wurde bei der Berechnung der Gewerbesteuerkraftzahl eine Dreijahresdurchschnittsbetrachtung herangezogen. Demnach flossen beim FAG 2012 die Gewerbesteuerverhältnisse der Jahre 2008, 2009 und 2010 in die Berechnung ein.

Geändert wurde die Berechnung im Rahmen des *Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze* mit Wirkung zum 01.01.2013 dahingehend, dass nunmehr auf die Gewerbesteuersituation ausschließlich des vorvergangenen Jahres abgestellt wurde. Durch die Umstellung werde die Steuerkraftberechnung und in Folge auch die Bemessung der Schlüsselzuweisungen sowie der Kreisumlagen aktueller, so die Gesetzesbegründung (Drucksache 6/1410 vom 07.09.2012). Zudem verwies man auf die Ausführungen des Deubel-Gutachtens aus dem Jahr 2012 (*Anlage*).

Das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Deubel stellt anhand von Beispielkommunen, deren Steuereinnahmen sowohl deutlich zurückgehen als auch wieder ansteigen, die Folgen der zeitlich verzögerten und geglätteten Erfassung der Gewerbesteuerkraft dar. Deutlich wird, dass bei Kommunen mit sinkenden Gewerbesteuereinnahmen in der Dreijahresbetrachtung die im FAG unterstellte Finanzkraft weit über der tatsächlichen Finanzkraft liegt und somit Gemeinden Defizite aufbauen, die man auch bei einem Wiederanstieg der Steuern vor sich herschiebt. Bei Kommunen mit deutlich ansteigenden Steuereinnahmen in der Dreijahresbetrachtung würde die im FAG unterstellte Finanzkraft unter der tatsächlichen Finanzkraft liegen und zu rein rechnerischen Überschüssen führen, wobei im günstigen Fall entsprechende Vorsichtsmaßnahmen zum Rückgang der Steuern auf Normalniveau getroffen wurden.

Laut Gutachten zeigen die Beispiele, 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. Das Gutachten hält fest, dass der Verzicht auf die dreijährige Durchschnittsbildung und eine möglichst zeitnahe Abrechnung wesentlich sinnvoller sei, als das Hinnehmen solcher extremen Schwankungen der tatsächlichen Finanzkraft. Deubel plädierte für die Heranziehung der zeitlich aktuellsten Steuerkraft, so z.B. für das FAG 2013 durch den Rückgriff auf den Zeitraum 01.07.2011 bis 30.06.2012.

Im Haushalts- und Finanzausschuss sprachen sich damals einige Ausschussmitglieder für eine Beibehaltung der damaligen Dreijahresdurchschnittsbetrachtung aus, weil man von einem gewissen Glättungseffekt ausging (siehe Niederschrift 42. Sitzung HFA am 17.10.2012, TOP 4.1). Insgesamt gab es in innerhalb der Mitgliedschaft jedoch kein einheitliches Meinungsbild. So wurde u.a. in der Stellungnahme vom 24.10.2012 gegenüber dem Finanzausschuss des Landtages dargelegt, dass bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftzahl bei den kommunalen Praktikern zwei Modelle im Widerstreit stehen. Ein Teil der Praktiker befürwortet den einjährigen Rückblick, ein ebenso gewichtiger Teil der Praktiker hält den Durchschnitt aus

drei zurückliegenden Jahren für eine bessere Größe, weil vor allem extreme Steuerschwankungen sowohl in die eine als auch in die andere Richtung mit Blick auf eine verlässlichere Größe der allgemeinen Zuweisungen stärker nivelliert werden. Es wurde zudem darauf verwiesen, dass es bei der Einführung des Durchschnitts aus drei zurückliegenden Jahren durch das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 21.12.2004 durchaus gewichtige Gründe für die Einführung dieser Regelung gab.

Der Landtag entschied sich für den kurzen Betrachtungszeitraum. Die Änderung zum 01.01.2013 in Kraft, wenn auch eine Übergangsregelung in das FAG 2013/2014 aufgenommen wurde, so dass die noch nicht berücksichtigten Anteile der Gewerbesteuer aus den Zeiträumen 2009 (zu 1/3) und 2010 (zu 2/3) einbezogen werden mussten.

In der 43. Sitzung des Ausschusses am 30.05.2013 (TOP 4) wurden hinsichtlich der Revision des FAG 2014 keine Anmerkung zu der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Einjahresbetrachtung vorgetragen.

Bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2015/2016 sprach sich der Haushalts- und Finanzausschuss mehrheitlich für die Wiedereinführung einer Dreijahresdurchschnittsbetrachtung bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftmesszahl aus (siehe Protokoll zu TOP 3 der 45. Ausschusssitzung am 21.05.2014), obwohl auch hier in der vorhergehenden Erörterung gleichwohl ein differenziertes Meinungsbild vorherrschte.

In der gemeinsamen Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände vom 08.08.2014 und 05.11.2014 zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des FAG (Drucksache 6/3422) regte ausschließlich der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt die Überprüfung der Wiedereinführung der Dreijahresdurchschnittsbetrachtung bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftzahl an.

Laut damaliger Gesetzesbegründung ist die Wiedereinführung der Dreijahresdurchschnittsbetrachtung bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftzahl abzulehnen, da die Durchschnittsbildung über drei Jahre bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraft nicht wie erhofft zu einer Verstetigung der verfügbaren Finanzkraft einer Gemeinde, sondern zu erheblichen Verzerrungen führte.

Zudem heißt es in der Gesetzesbegründung, dass im Jahr 2012 (Finanzausgleichsjahr 2014) einige Gemeinden ein völlig aus dem sonst üblichen Rahmen fallendes Gewerbesteueraufkommen aufwiesen, das bis hin zur Abundanz geführt hat. Weil das Gewerbesteueraufkommen danach wieder auf ein normales Maß zurückgegangen ist, sind diese Gemeinden darauf angewiesen, dass für sie im kommunalen Finanzausgleich alsbald wieder „Normalität“ eintritt. Dies wäre bei einer Umstellung auf einen Dreijahreszeitraum nicht möglich, da die hohe Steuerkraft des Jahres 2012 im Finanzausgleichsjahr 2014 bereits voll und in den Finanzausgleichsjahren 2015 (2011, 2012 und 2013) und 2016 (2012, 2013 und 2014) zwar gedrittelt, aber nichtsdestotrotz weitere Male angerechnet würde. *(Anmerkung: Dies wäre u.a. auch bei den extrem hohen Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinde Lützen in 2016 der Fall.)*

Sodann verwies man auf die in einigen Gemeinden mit bisher hohem Gewerbesteueraufkommen in 2013 und 2014 realisierten teils gravierenden Steuerausfälle, die für die Zukunft weiterwirken. Diese würden bei einem Dreijahreszeitraum nicht vollumfänglich berücksichtigt werden, sondern von den hohen Steueraufkommen der Vorjahre überdeckt und somit erst im

Zeitraum von 2016 bis 2018 ausgeglichen werden. Somit wurde quasi mit der gleichen Argumentation des Deubel-Gutachtens aus 2012 für ein Festhalten an der einjährigen Steuerkraftberechnung plädiert.

In den Gesetzgebungsverfahren zur Revision 2016 und im Hinblick auf die damaligen Überlegungen zur Weiterentwicklung des FAG 2017 vor der Landtagswahl 2016 (siehe 48. Ausschusssitzung am 24.09.2015, TOP 4.2) spielte die Frage nach der Rückkehr zur Dreijahresdurchschnittsbetrachtung keine Rolle. Nach der Landtagswahl 2016 war die Diskussion zum FAG deutlich geprägt von der Umsetzung der im Koalitionsvertrag angekündigten Aufstockung der FAG-Masse auf 1,628 Mrd. Euro in zwei Stufen.

In der Ausschusssitzung am 30.08.2017 soll nun noch einmal die Position des Haushalts- und Finanzausschusses erörtert werden.

In die Überlegungen sollen neben der zuvor dargestellten Historie auch die nachfolgenden, nicht abschließenden Überlegungen mit einfließen.

- Die Regelungen zum jeweiligen kommunalen Finanzausgleich (KFA) dürften in allen Bundesländern zu den komplexesten Gesetzesmaterien überhaupt zählen. Zur Umsetzung der beiden wesentlichen Aufgaben des KFA (siehe Art. 88 Landesverfassung Sachsen-Anhalt) in Form der Bereitstellung einer Finanzausstattung zur angemessenen Aufgabenerfüllung und eines angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft zwischen den Kommunen ist durch die Rechtsprechung anerkannt (u.a. Urteil LVerfG LSA vom 09.10.2012 zum FAG 2010/2011 - LVG 57/10), dass der Landesgesetzgeber typisieren und generalisieren darf und dabei auch nicht jedem Einzelfall gerecht werden muss. Zu Recht besteht kein Anspruch auf einen gemeindescharfen Finanzausgleich.
- Grundsätzlich sollte eine Kontinuität bei den Regelungen sowohl zur Bedarfsermittlung als auch zur Ausreichung der FAG-Masse herrschen. Nur wenn nachgewiesen wird, dass bestehende Regelungen für eine deutliche Vielzahl von Kommunen zu eklatant widersprüchlichen Auswirkungen führen, sollte eine Änderung in Erwägung gezogen werden. Entsprechende Änderungen müssen aber plausibel, statistisch belegt und objektiv begründet sein, um vor allem den rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit (siehe u.a. Urteil LVerfG LSA vom 09.10.2012 zur Frage der Einwohnerveredlung der kreisfreien Städte - LVG 23/10) gerecht zu werden.
- Jede Änderung der Binnenverteilung geht mit Gewinnern und Verlierern einher, was wiederum den Abstimmungsprozess innerhalb des Verbandes erschwert. Sofern beispielsweise eine stärkere Umschichtung von steuerstark zu steuerschwach Konsens ist, steht auch fest, dass es innerhalb der Mitgliedschaft Kommunen gibt, die tendenziell weniger Zuweisungen erhalten.
- Die von Deubel dargestellten Auswirkungen der Dreijahresdurchschnittsbetrachtung sowohl bei Kommunen mit überdurchschnittlichen Gewerbesteuerverlust als auch Gewerbesteueranstieg sprechen durchaus für eine Beibehaltung der aktuellen Regelung in § 14 FAG.