

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

per E-Mail an die

1. kreisfreien Städte
 2. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
 3. Verbandsgemeinden
- im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: j.langhoff@sgsa.info
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Konto-Nr. 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-30-20 jl-gö

Datum
27.04.2012

Gutachten zur Fortentwicklung des Finanzausgleichs

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 24.04.2012 haben Finanzminister Bullerjahn und Innenminister Stahlknecht und der Gutachter Prof. Dr. Deubel das Gutachten „Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt“ vorgestellt. Das Gutachten enthält Vorschläge zur Fortentwicklung des bisherigen FAG ab 2013 sowohl bei der Bedarfsermittlung (vertikaler Finanzausgleich) als auch für die interkommunale Verteilung (horizontaler Finanzausgleich). Eine Auswertung des fast 200 Seiten umfassenden Gutachtens kann erst in den kommenden Tagen erfolgen.

Eine Vielzahl der im Gutachten vorgetragenen Änderungsvorschläge wurde bereits im Rahmen der Regionalkonferenzen des Finanzpolitischen Dialogs vorgetragen. Deren vorläufiger Abschluss ist am 03.05.2012 in Magdeburg vorgesehen. Dabei soll durch den Finanzminister skizziert werden, inwieweit die Landesregierung die gutachterlichen Ergebnisse für das künftige Finanzausgleichsgesetz umsetzen will.

Aufbauend auf dem Gutachten soll noch im Juni 2012 ein Referentenentwurf für ein neues Finanzausgleichsgesetz 2013 vorgelegt werden, so dass im September 2012 der Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht werden kann. Begleitet werden soll das FAG-Gesetzgebungsverfahren durch ein **Kommunalentlastungsgesetz**.

Nachfolgend erste Ansatzpunkte des Gutachters Prof. Dr. Deubel:

Der Gutachter sieht die Umsetzung der Aufgabenbezogenheit im hiesigen FAG im Kontext der durch die Verfassung vorgegebenen Finanzausstattung zur angemessenen Erfüllung der Aufgaben als nicht vollständig an und äußert **Kritik am bisherigen Verfahren zur Bedarfs-ermittlung**:

- der ausschließliche Bezug auf vergangenheitsbezogenen Daten,
- der ausschließlicher Rückgriff auf Ist-Zahlen der amtlichen Statistik, der den Verfassungsauftrag der Angemessenheitsprüfung der Finanzausstattung nicht gerecht wird,
- keine weitgehende Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden,
- die fehlerhafte bedarfsmindernde Zuordnung der Bedarfszuweisungen als laufende Einnahme,
- die fehlerhafte bedarfsmindernde Zuordnung der Zuführung vom Vermögenshaushalt als laufende Einnahme,
- die bisher vorgenommene Abrechnung der Überzahlungen aus früheren Jahren,
- die nicht bedarfsmindernde Berücksichtigung der lokalen Steuern wie Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer etc. (Gl. 21, 22, 27 und 41) und
- die zusätzliche Dotierung für das 1. und 2. Funktionalreformgesetz zum ermittelten lfd. Bedarf, da sich diese z. T. bereits in der Statistik widerspiegeln.

Zudem sei das System **anreizfeindlich**, da sich Hebesatzerhöhungen und Einsparungen generell bedarfsmindernd und Hebesatzsenkungen oder Verschwendungen bedarfserhöhend auswirkten. Die bisherige Durchschnittsbildung in der Gruppe der drei kreisfreien Städte sei strategieanfällig und von Einzelereignissen stark abhängig.

Der Gutachter unterbreitete deshalb u. a. folgende **Vorschläge**:

- der Bedarf sei möglichst zeitnah an die aktuellen Verhältnissen anzupassen,
- der **Frage der Angemessenheit** des laufenden Finanzausgleichsvolumens sei sich durch Benchmark-Vergleiche (mit den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein und zum anderen mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen) zu nähern.

Der Gutachter hält den Kommunen in Sachsen-Anhalt in der Prognose der Zuschussbedarfe bis 2020 einen Mehraufwand gegenüber den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein i. H. v. 360 – 379 Mio. Euro und gegenüber den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen i. H. v. 220 bis 324 Mio. Euro entgegen. Der Gutachter empfiehlt einen Abbau dieses Mehraufwands bis zum Jahr 2020 entweder durch ständigen unmittelbaren Vergleich und Abbau der Differenz in elf Schritten oder durch ein Einfrieren der Bedarfe pro Einwohner.

- Es wird ein Verzicht auf die **Rückzahlung** der letzten Rate der **Überzahlung aus 2009** i. H. v. 26,65 Mio. Euro vorgeschlagen.
- Die **Bedarfszuweisungen** und **Zuführungen vom Vermögenshaushalt** sind bei der Bedarfsermittlung nicht mehr bedarfsmindernd zu berücksichtigen.

- Die **lokalen Steuern** sind bedarfsmindernd zu berücksichtigen.
- sich aus einem Ländervergleich ergebende **fiktive Einnahmen** aufgrund zu niedriger Realsteuerhebesätze sollen bedarfsmindernd herangezogen werden.
- Bei der Verteilung des ermittelten Bedarfs zwischen den Gruppen der kreisfreien Städte und dem kreisangehörigen Raum bezieht sich der Gutachter nicht auf die in der jeweiligen Gruppe ermittelten Bedarfe, sondern versucht im Rahmen eines Ländervergleichs (Benchmark) mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen eine geeignete Relation herbeizuführen.
- Der Gutachter empfiehlt eine **Beibehaltung der Investitionspauschale** auf einem Niveau von rund 125 Mio. Euro.

Die bisher in § 16 Abs. 2 FAG geregelte **Vorabentnahme von 10 Mio. €** zur Kofinanzierung von Straßenbaumaßnahmen nach dem Entflechtungsgesetz sieht er als kaum begründbar an.

Hinsichtlich der **Vorabaufteilung zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen** sieht der Gutachter keine Anhaltspunkte, diese kritisch zu hinterfragen.

Beim **Verteilungsmaßstab** sieht der Gutachter sowohl bei der 2010 und 2011 zur Anwendung gekommenen steuerkraftabhängigen Verteilung als auch bei der ab 2012 zur Anwendung kommenden steuerkraftunabhängigen Verteilung nach Einwohner und Fläche eine Übernivellierung. Er plädiert deshalb dafür, rechnerisch die Schlüsselmasse um die Investitionspauschale zu erhöhen und die Differenz einer so berechneten fiktiven Schlüsselzuweisung und der tatsächlichen Schlüsselzuweisung an die einzelne Gemeinde als Investitionspauschale auszuzahlen.

Da die bisherige Zersplitterung der Investitionspauschale bei verbandsangehörigen Gemeinden nach Meinung des Gutachters die Finanzierung großer Projekte erschwert, soll in **Verbandsgemeinden** der größte Teil der Investitionspauschale (60 %) direkt der Verbandsgemeinde zugeordnet werden.

- Hinsichtlich der Problematik der **Altfehlbeträge** sieht der Gutachter eine Lösung nur außerhalb des FAG. So ließen sich Altfehlbeträge nur durch außerordentliche Konsolidierungsanstrengungen (besondere Sparsamkeit, Verkaufserlöse, höhere Hebesätze und Gebühren) abbauen. Sofern diese Voraussetzungen von den Kommunen erbracht werden, dennoch aber ein Abbau der Altfehlbeträge bis zum Jahr 2020 nicht erreichbar sei, plädiert der Gutachter außerhalb der angemessenen Finanzausgleichsmasse für ein weiteres Programm zur ergänzenden Mitfinanzierung durch das Land nach dem Vorbild des Programms STARK II.
- Bei der Frage der interkommunalen Verteilung der ermittelten FAG-Masse wird für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine Abschaffung der bisher in § 13 Abs. 2 FAG geregelten **Hauptansatzstaffel** vorgeschlagen. Nach Auffassung des Gutachters reichen vordergründige Plausibilitäten über den Einfluss der Höhe und der Veränderung der Einwohnerzahl, der Fläche, der Zentralität (Stadt-Umland-Beziehung), der Altersstruktur und anderer Indikatoren zur Modifizierung der **vorgegebenen Grundregel „ein Einwohner = eine Bedarfseinheit“** nicht aus. Abweichungen von dieser Grundregel müssten plausibel, statistisch belegt und objektiv begründet sein. Dies sei in Sachsen-Anhalt nicht der Fall.

Der Gutachter sieht lediglich signifikante Einflüsse beim Finanzbedarf bei der Quote der Kinderbetreuung unter 6 Jahre, der mittelzentralen Eigenschaft einer Gemeinde und in Fällen stark zurückgehender Einwohnerzahlen.

- Die Einführung einer **besonderen Ergänzungszuweisung für die U 6-Kinderbetreuung** wird vorgeschlagen.
- Der Gutachter empfiehlt zur **Abmilderung der Folgen der Demografie** die Heranziehung der höchsten Einwohnerzahlen der letzten 3 oder 5 Jahre. Bisher ist in § 25 Abs. 1 FAG geregelt, dass hierfür die Einwohnerzahlen zum 31.12. des jeweils vorvergangenen Jahres herangezogen werden. Mit dieser Regelung würden sich die Auswirkungen auf die Zuweisungen bei Städten und Gemeinden mit rückgängiger Bevölkerung zeitlich verzögern.
- Für extrem finanzschwache Gemeinden schlägt der Gutachter eine Vorabauflastung der Steuerkraft vor, indem er für die **Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach dem Vorbild von Baden-Württemberg** votiert. Von der bisher versuchten Abundanzumlage rät er ab. Zu Verdeutlichung der Regelung verweisen wir auf einen Tischvorlage der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 18.04.2012, die als Anlage beigefügt ist.
- Der Gutachter spricht sich gegen einen im Koalitionsvertrag zur Disposition gestellten **Stadt-Umland-Ausgleich bei den Oberzentren** aus. Vielmehr müssen die Mehrbedarfe der Oberzentren selbst im aufgabenorientierten Finanzausgleich vom Land ausfinanziert werden.
- Die **Umlagekraftmesszahl im Kreisfinanzausgleich** (§ 15 FAG) sollte von 35 % auf 40 % erhöht werden.
- Für die Landkreise soll bei der Verteilung der allgemeinen Zuweisungen die Ausgleichsintensität des in § 12 Abs. 2 FAG geregelten Unterschiedsbetrages zwischen der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl von 70 v. H. auf 90 v. H. erhöht werden. Dies würde eine stärkere Umverteilung von steuerstarken Landkreisen hin zu steuerschwachen Landkreisen bedeuten, was wiederum Auswirkung auf die Kreisumlage haben dürfte.
- Der Gutachter empfiehlt, sich sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsausteilung stärker als bisher an den aktuellen Daten zu orientieren. Er schlägt daher einen **kürzeren und zeitlich aktuelleren Referenzzeitraum für die Bemessung der Steuerkraftmesszahlen** vor. Für das Jahr 2013 könnte dies der Referenzzeitraum 7/2011 bis 6/2012. Damit verbunden wäre die Aufgabe der bisherigen 3-jährigen Durchschnittsbetrachtung bei der Ermittlung der Gewerbesteuerkraftzahl gemäß § 14 Abs. 3 Ziff. 2 FAG.
- Der Gutachter votiert für eine **geänderte Nettosteuerkraftzahlbemessung** bei der Gewerbesteuer. Durch den vorab vorgenommenen Abzug der Gewerbesteuerumlage würden unbeabsichtigt die Effekte höherer oder niedrigerer Hebesätze zum Teil ausgehebelt. Der Gutachter plädiert deshalb dafür, zunächst eine Normierung der Gewerbesteuerkraft vorzunehmen und anschließend die Gewerbesteuerumlage abzuziehen.
- Hinsichtlich der bisher in § 18 Abs. 2 FAG geregelten **Kreisumlagegrundlagen** empfiehlt der Gutachter eine Erhebung der Umlagen u. a. auf Basis der allgemeinen Zuweisungen des laufenden Jahres. Bisher wurde auf die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden im vorvergangenen Haushaltsjahr zurückgegriffen.

Erste Bewertung aus Sicht der Landesgeschäftsstelle

In der Kürze der Zeit und aufgrund fehlender Berechnungsgrundlagen lässt sich das gesamte Spektrum der Vorschläge des Gutachters zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer auf Plausibilität prüfen. Kritisch zu sehen sind die Überlegungen eines Benchmarks mit anderen Bundesländern zur Bestimmung der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt. Den gleichen Grundansatz verfolgte der Gutachter bereits 2011 bei einem Gutachten zur strategischen Ausrichtung des Landeshaushaltes bis 2020.

Der Städte- und Gemeindebund hat sich bereits 2009 gegen einen Vergleich von Haushaltskennzahlen der Kommunen zwischen den einzelnen Bundesländern, aber auch innerhalb des Landes Sachsen-Anhalt, ausgesprochen. Aussagen für eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung in Sachsen-Anhalt sind dadurch nicht zu erwarten. An dieser Position halten wir weiterhin fest. Der Städte- und Gemeindebund spricht sich für die Beibehaltung eines „aufgabenbezogenen Finanzausgleichs“ aus.

Es bedarf einer Weiterentwicklung dieses Systems vor allem in Richtung der Beseitigung der mittlerweile unstrittigen Korrekturfaktoren bei der Bedarfsermittlung. Wir sehen es äußerst kritisch, von einem aufgabenbezogenen Finanzausgleich auf ein System überzugehen, in dem die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer den sachsen-anhaltischen Finanzausgleich bestimmen. Konkret bedarf es einer Betrachtung der Aufgaben in Sachsen-Anhalt und des sich hieraus ergebenden Finanzbedarfs. Dies haben wir in einer gemeinsamen Pressemitteilung des SGSA und des Landkreistages vom 26.03.2012 deutlich hervorgehoben.

Nicht abzuschätzen ist derzeit, inwieweit die vorgeschlagene Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage nach dem Vorbild aus Baden-Württemberg dazu beiträgt, dass sich das Land aus der Aufbringung der Finanzausgleichsmasse teilweise zurückzieht.

Die Heranziehung von fiktiven Steuereinnahmen aufgrund länderübergreifender Vergleiche der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze, unabhängig von einer noch ausstehenden Überprüfung der statistischen Grundlagen, wird abgelehnt.

Positiv ist hervorzuheben, dass der Gutachter einen Verzicht auf eine Zuordnung der Bedarfszuweisungen und der Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt zu den laufenden Einnahmen sowie einen Verzicht auf die Rückerstattung der Überzahlung aus 2009 vorschlägt. Dies sind Forderungen, die der SGSA seit 2009 gegenüber der Landesregierung vorgetragen hat und die Bestandteil der Verfassungsbeschwerde der sieben kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind.

Angesichts der im Referentenentwurf für das FAG 2012 enthaltenen vorgesehenen weiteren Reduzierung der **Investitionspauschale** auf 102 Mio. Euro in 2012 und 78 Mio. Euro in 2013 sowie der Ankündigung der Landesregierung einer langfristigen Reduzierung der Investitionspauschale auf ein Mindestmaß von jährlich 50 Mio. Euro ist diese Aussage des Gutachters zur Beibehaltung der Investitionspauschale auf 125 Mio. Euro grundsätzlich zu begrüßen.

An einigen Stellen schlägt der Gutachter zudem eine **erhebliche Veränderung der Verteilungsmaßstäbe** vor. Dies betrifft u. a. die Fragen zur Abschaffung der Hauptansatzstaffel, zur Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage oder dem beabsichtigten höheren Ausgleichsgrad zwischen der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl bei den Landkreisen.

Bei der Frage der Verteilung des ermittelten Bedarfs zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum bedient sich der Gutachter ebenfalls eines benchmarkartigen Ländervergleichs. Im ersten Referentenentwurf für das FAG 2010/2011 war sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch bei der Bedarfsdeckung eine reine Gruppentrennung vorgesehen. Durch die Mindereinnahmen im kreisangehörigen Bereich wurde bei der Einführung des FAG 2010/2011 jedoch bei der Verteilung der allgemeinen Zuweisungen eine von dem rechnerischen Ergebnis abweichende politische Quote zur Aufteilung der allgemeinen Zuweisungen eingeführt. Diese führte in den FAG-Jahren 2010 und 2011 zu einer Umverteilung von den Landkreisen und kreisfreien Städten hin zu den kreisangehörigen Gemeinden und 2012 zu einer Umverteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte und Landkreise.

Bei der damaligen Diskussion um die Erhöhung der gewogenen Durchschnittshebesätze bei der Steuerkraftmesszahlenberechnung auf 90 v. H. in 2010 und 100 v. H. in 2011 (§ 14 Abs. 3 FAG) haben wir stets dafür plädiert, die hierbei zum Tragen kommende stärkere Orientierung an der tatsächlichen Steuer- bzw. Leistungskraft wenn schon, dann auch durch eine **Anpassung der in § 15 FAG geregelten Umlagekraftmesszahl** bei den Landkreisen vorzunehmen. Diese wurde letztmalig mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes vom 21.12.2011 ab 2012 von 30 v. H. auf 35 v. H. erhöht. Der Landkreistag hat bereits für das FAG 2012 eine Erhöhung auf 40 % gefordert. Dieser Punkt, der sich auf die Binnenverteilung der allgemeinen Zuweisungen zwischen den Landkreisen und damit auf die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden auswirkt, dürfte unstrittig sein.

Jedoch verdeutlicht allein diese Regelung im Zusammenspiel mit dem ebenfalls geforderten höheren Ausgleichsgrad zwischen der Umlagekraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl bei den Landkreisen die enormen interkommunalen Verwerfungen, die mit den Vorschlägen des Gutachters verbunden sein können. Für eine tiefgehende Beurteilung der Vorschläge des Gutachters sind neben den Berechnungsgrundlagen auch umfassende Modellrechnungen unerlässlich.

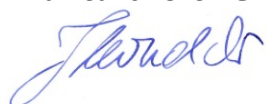
Wir werden Sie in der Sache weiter informieren.

Das Gutachten ist in unserem Internetangebot unter

www.komsanet.de

und hier unter der Rubrik **SGSA / Mitgliederservice / Aktuelles / Kommunalfinanzen, Haushalts- und Finanzwirtschaft / Kommunalen Finanzausgleich** abrufbar.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer

Anlage

Vermerk zur Regelung der allgemeinen Finanzausgleichsumlage in Baden Württemberg