

Nr. 293

Gutachten zu der Ermittlung aufgabenbezogener Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Mit KNSA Beitrag Nr. 375/2012 vom 22.10.2012 hatten wir über das Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 09.10.2012 (LVG 57/ 10) zur Verfassungsbeschwerde sieben kreisangehöriger Städte und Gemeinden gegen das FAG 2010 / 2011 berichtet. Das Gericht sah es u.a. als nicht mit der Verfassung vereinbar an, dass bei der Bedarfsermittlung ein proportionaler Zusammenhang zwischen Bevölkerungsrückgang und ermittelter Finanzbedarf unterstellt und somit Remanenzkosten nicht berücksichtigt wurden. Dem Gesetzgeber wurde auferlegt, bis spätestens zum 01.01.2014 bei einer Neuberechnung des gemeindlichen Aufwands für die Aufgabenerfüllung den Einfluss des Bevölkerungsrückgangs zu untersuchen und dabei zu berücksichtigen, inwieweit unvermeidbare Fixkostenremanenzen und Unterschiede hinsichtlich der Aufwandsreduzierung bei den einzelnen kommunalen Aufgaben bestehen.

Für das Finanzausgleichsgesetz 2013 / 2014, über das wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 14.12.2013 informiert hatten, hatte der Gesetzgeber zunächst für alle Kommunen und über alle Aufgaben einen pauschalen Remanenzkostenansatz von 30 % herangezogen. Dieser führte zu einer Erhöhung des Bedarfs in 2013 i. H. v. rd. 15,7 Mio. Euro und in 2014 i. H. v. 23,1 Mio. Euro.

Das Ministerium der Finanzen hatte zur Umsetzung des o.g. Urteils auf Basis der Erfahrungen eines Expertenworkshops im Januar 2013, an dem mehreren Wirtschaftsforschungsinstitute teilnahmen einen Gutachterauftrag an das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln vergeben, welches das inzwischen vorliegende Gutachten „**Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt**“ in Kooperation mit dem Büro für Stadtentwicklung und Mobilität Gertz Gutsche Rümenapp aus Hamburg erarbeitet hat.

Das Gutachten wurde unseren Mitgliedern mit E-Mail-Rundschreiben vom 19.07.2013 zum Gesetzentwurf zur Revision des FAG 2014 zur Verfügung gestellt. Es ist zudem in unserem Internetangebot unter

www.komsanet.de

(SGSA, Mitgliederservice, Aktuelles, Kommunalfinanzen,
Haushalts- und Finanzwirtschaft / Kommunalen Finanzausgleich

elektronisch abrufbar.

Die Gutachter kommen in der Auswertung bisheriger Arbeiten zum Thema Kostenremanenzen zu der Erkenntnis, dass empirisch saubere und nachvollziehbare Ermittlungen von Kostenremanenzen bislang eher die Ausnahme darstellen und meistens eng auf spezielle Fragestellungen zugeschnitten sind. Insofern verfolgen die Gutachter das Ziel, für das Land Sachsen-Anhalt einen transparenten Berechnungsvorschlag zu entwickeln, der auch auf zukünftige FAG-Ausgleichsjahre anwendbar ist und den Ansprüchen des Landesverfassungsgerichts genügt.

Nachfolgend soll ein Überblick zur Vorgehensweise der Gutachter und zu wesentlichen Ergebnissen gegeben werden.

I.

Vorgehensweise der Gutachter

- Eine Vorgabe durch das o.g. Urteil v. 09.10.2012 war, dass die Berücksichtigung der Kostenremanenzen differenziert nach den kommunalen Aufgaben zu erfolgen hat. Daher haben die Gutachter **24 kommunale Aufgabenfelder** (S. 17 bis 41) betrachtet. Dabei wird auf die Zuordnung der Aufgabenfelder zur kameralen und doppischen Systematik, auf die Wirkungskreise und Pflichten der jeweils zusammengefassten Aufgaben sowie den ggf. vorhandenen Zusammenhang zu besonderen Ergänzungszuweisungen (§§ 7 -11 FAG) eingegangen.

Da für die 24 definierten Aufgabenfelder zum Teil unterschiedliche Altersgruppen der Gesamtbevölkerung relevant sind, wird im Abschnitt C.5 **jedem Aufgabenfeld ein spezifisches Altersprofil** zugeordnet, aus dessen Verknüpfung mit der altersdifferenzierten Einwohnerstatistik sich für jede der untersuchten Kommunen **aufgabenspezifische Einwohnerentwicklungen** ergeben. Das spezifische Altersprofil beschreibt, wie relevant die Entwicklung der Bevölkerungszahl in einer Altersgruppe für den Umfang und die Finanzierung der kommunalen Leistungserbringung im gerade betrachteten Aufgabenfeld ist.

- Damit verbunden ist die Entwicklung einer **Definition des Begriffs „Kostenremanenz“** auf S. 44. Diese lautet:

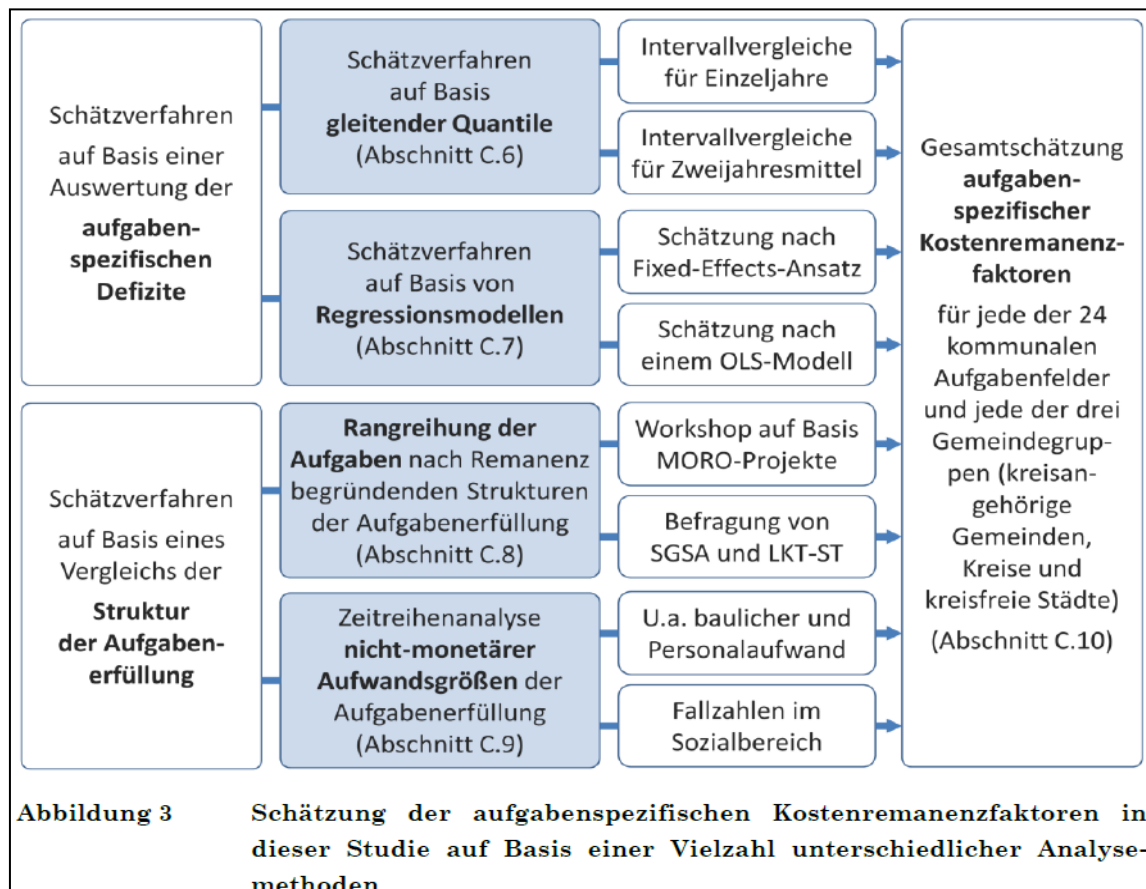
„Kommunale Kostenremanenz ist der Kostenanteil einer kommunalen Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung vollzogen werden kann, so dass das aufgabenspezifische Defizit (= aufgabenbezogene Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen) innerhalb des betreffenden kommunalen Haushalts langsamer (oder gar nicht) zurückgeht als die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.“

Die Gutachter betonen, dass eine perfekte Umsetzung dieser Definition schon aufgrund der fehlenden Datenbasis zu den möglichen Anstrengungen der Kommunen zur Beseitigung der Kostenremanenzen schwer möglich sein dürfte. Insofern erfolgt bei der empirischen Auswertung der Kostenremanenzen eine Orientierung an das reale Anpassungsverhalten bzw. Ausgabeverhalten der Kommunen. Tendenziell werden die auf diese Weise empirisch bestimmten Kostenremanenzfaktoren die realen Remanenzeffekte im Sinne der Definition daher lt. Gutachter eher über- als unterschätzen.

- Mit Blick auf Erfahrungen der Gutachter aus einer Studie in Brandenburg im Jahr 2007 erwarten sie auch für Sachsen -Anhalt vergleichbare „Störeinflüsse“ bei der empirischen Bestimmung der aufgabenspezifischen Kostenremanenz. Als wesentliche Gründe nennen die Gutachter (S. 48) u.a. die Gebietsneuordnungen der letzten 10 Jahre u.a. bei den kreisangehörigen Gemeinden, die sukzessive Umstellung auf die Doppik oder auch die geringe Zahl der Auswertungsgemeinden wie bei den kreisfreien Städten.

Dies ist mit ein Grund dafür, dass die **Schätzung der aufgabenspezifischen Kostenremanenzen** nicht allein auf Basis eines einzigen empirischen Schätzverfahrens beruht. Vielmehr verdeutlicht die nachfolgende Abbildung, dass acht Betrachtungspfade parallel beschritten und deren Ergebnisse anschließend zu einer Gesamtschätzung für einen Kostenremanenzfaktor zusammengeführt

wurden, und dies für jedes der 24 definierten kommunalen Aufgabenfelder, differenziert nach den drei Gemeindegruppen.



Quelle: Gutachten S. 49

- Da hierbei u.a. auf die Jahresrechnungsstatistiken (2000 bis 2011) zurückgegriffen wird und bestimmten Kennwerten Daten der demographischen Entwicklung gegenübergestellt werden, wird vorab in den Abschnitten C4 und C5 über die Herkunft und Aufbereitung der wichtigsten Datenbereiche der kommunalen Jahresrechnungsstatistik sowie den kommunalen Einwohnerdaten analysiert. Dabei werden u.a. auch Fragen der Ausreißereliminierung behandelt. Als Gründe für den Ausschluss von Werten hinsichtlich der aus den Jahresrechnungsstatistiken beispielsweise abgeleiteten Zuschussbedarfe werden u.a. geringe Buchungsvolumina und Strukturbrüche herangezogen, weshalb nicht sämtliche statistische Daten aller Kommunen (vor allem bei einzelnen Aufgabenbereichen nicht über den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2011) zur Schätzung der aufgabenspezifischen Kostenremanenzen herangezogen werden.
- Die methodischen Vorgehensweisen der acht beschrittenen Pfade werden ausführlich in den Abschnitten C.6 bis C.9 erläutert.
- In Abschnitt C.10 werden ab Seite 91 die Ergebnisse der acht Auswertungspfade zusammengeführt. Für die 24 Aufgabenfelder werden in der Tabelle 8 (S. 93) die geschätzten Steigungskoeffizienten, differenziert nach den drei Gemeindegruppen aufgelistet. Eine Steigung von 1,0 entspricht keiner Remanenz. Umgekehrt steht eine Steigung von 0,0 für eine vollständige Remanenz. In diesem Fall reagiert das aufgabenspezifische Defizit zwischen den beiden Betrachtungsjahren überhaupt nicht auf die rückläufige, aufgabenspezifische Einwohnerzahl. Auf S. 97-98 geben die Gutachter ergänzende Hinweise zur Tabelle 8.

- So erklären sich bei den kreisfreien Städten die 1,0-Werte (keine Remanenz) für die Aufgabenfelder „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ und „ÖPNV (ohne Schülerbeförderung)“ u.a. daraus, dass im Referenzzeitraum 2000-2011 fast keine Rückgänge der **aufgabenspezifischen** Einwohnerzahl beobachtet werden konnten.
- Auffällig sind zudem die geringen Steigungsfaktoren in den Aufgabenfeldern „Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen“ bei den Landkreisen (Kreisstraßen) und kreisfreien Städten sowie „Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen“ bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten. Die Gutachter weisen darauf hin, dass die genannten Werte empirisch jedoch vergleichsweise belastbar sind, vermuten aber, dass sich hier z.T. auch aufgeschobene Instandhaltungs- und Pflegemaßnahmen verbergen, die mittelfristig zu einem Substanzverlust und Werteverzehr führen, der in der aktuellen Datengrundlage der Betrachtung nicht abgebildet werden kann. Damit verbunden ist der Hinweis der Gutachter, dass die genannten Steigungswerte ggf. normativ durch den Gesetzgeber bereinigt werden.
- Die Gutachter leiten die nachfolgende **Berechnungsformel für das geschätzte aufgabenspezifische Defizit** (inkl. Remanenzeffekt) in einem Jahr (z.B. einem FAG-Jahr), basierend auf dem aufgabenspezifischen Defizit eines früheren Jahres („Basisjahr“), der Entwicklung der altersspezifischen Einwohnerzahl und dem aufgaben- und gemeindegruppenspezifischen „Steigungskoeffizienten s “ ab.

$$\text{spez. Defizit}_{T+dt} = \text{spez. Defizit}_T * \underbrace{\left(s * \frac{\text{spez. Einwohnerzahl}_{T+dt}}{\text{spez. Einwohnerzahl}_T} + (1 - s) \right)}_{\text{Remanenzkostenfaktor}}$$

Quelle: Abbildung 15, Gutachten S. 95

- Für eine Abschätzung, inwiefern diese empirisch gemessenen Remanenzen (s) mit zukünftigen Veränderungen der aufgabenspezifischen Defizite verbunden sind, werden Angaben zur weiteren Entwicklung der jeweils für die unterschiedlichen Aufgabenfelder relevanten Bevölkerungsgruppen benötigt. Dem nähern sich die Gutachter im Abschnitt C.12. Letztendlich leiten die Gutachter für jedes zukünftige Projektionsjahr für alle Städte, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise auswertungsrelevante Einwohnerzahlen für die 24 Aufgabenfelder her.

Aus den so ermittelten relativen Änderungsraten der aufgabenfeldspezifischen Bevölkerungsentwicklung sowie den jeweils zugehörigen Steigungskoeffizienten (s) lassen sich Multiplikatoren zur Fortschreibung der aufgabenspezifischen Defizite auf Ebene der einzelnen Kommune bestimmen (C.13.). Dies wird gut nachvollziehbar anhand des Beispiels „Bauen und Wohnen“ bei der Stadt Dessau-Roßlau (S. 101 - 102) dargestellt.

- Durch Summenbildung können damit – je nach Bedarf des vorliegenden Kontexts – Gesamtdefizite für einzelne Aufgabenfelder oder Gesamtdefizite über alle Aufgabenfelder hinweg, jeweils gestaffelt nach Gliederung der Verwaltungsebenen, ermittelt werden. Dies wird dann auch von den Gutachtern als Ansatz zur fortlaufenden Ermittlung der Remanenzkosten für das FAG vorgeschlagen, wobei die hierfür zugrunde gelegten Steigungskoeffizienten in bestimmten Intervallen neu geschätzt werden müssten.

II.

Wesentliche Ergebnisse und Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich

- Die **Abbildung 18** (S. 104) fasst die Berechnungsergebnisse der modellhaften Defizite im Zeitraum der Jahre 2011 – 2025 im Vergleich zur Projektion ohne Remanenzeffekte zusammen. Demnach weisen die Landkreise die deutlichsten Remanenzeffekte auf. Demgegenüber weisen die kreisfreien Städte vergleichsweise geringere Remanenzeffekte auf.
- Da das o.g. Urteil vom 09.10.2012 die Nichtberücksichtigung der Kostenremanenzen in der summarischen Festlegung der „obersten“ Finanzausgleichsmasse beanstandet erfolgt hier eine Beschränkung auf den vertikalen Finanzausgleich. Somit ist eine einzelgemeindliche Berücksichtigung aufgabenspezifischer Kostenremanenzen klar ausgeschlossen.

Um die Ergebnisse der Remanenzkostenermittlung (Abschnitte B und C des Gutachtens) bei der FAG-Bedarfsermittlung zu integrieren, setzt man am kommunalen Finanzausgleich für 2013 an. Die schon für 2013 umgesetzten Werte werden nicht nachträglich korrigiert. Tabelle 11 (Seite 105) weist die Veränderungen der Remanenzkosten gegenüber dem Vorjahr in absoluten Werten aus. Gegenüber 2013 haben die Gutachter für 2014 einen Anstieg gegenüber dem bisherigen Ansatz des Gesetzgebers für 2013 (i. H. v. 15,7 Mio. Euro) um 18,8 Mio. Euro ermittelt. Die für 2014 insgesamt anzusetzenden Remanenzkosten setzten sich aus den bisherigen Pauschalen des Jahres 2013 zuzüglich der neuen Ansätze für 2014 zusammen. Damit wird für 2014 ein Remanenzkostenansatz i. H. v. 34,5 Mio. Euro unterstellt. Gegenüber der bisherigen Finanzplanung des Landes für 2014 steigt die Finanzausgleichsmasse durch die Berücksichtigung der neu ermittelten Kostenremanenzen somit um 11,4 Mio. Euro, davon entfallen 1,8 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und 9,6 Mio. Euro auf die Landkreise.

Nachfolgende Tabelle soll die Veränderungen der kommunalgruppenindividuellen Remanenzkostenansätze im kommunalen Finanzausgleich verdeutlichen.

	Remanenzkostenansatz				
	in Mio. Euro				
	FAG 2013 / 2014 (GVBl. 2012, S. 641 ff)			Revision 2014	
	2013	2014 (alt)	Veränderung 2014 zu 2013	Veränderung 2014 zu 2013 (Gutachten S. 105)	2014 (neu)
Kreisfreie Städte	1,3	1,9	0,6	2,4	3,7
kag. Gemeinden	11,1	16,3	5,2	5,1	16,2
Landkreise	3,4	5,0	1,6	11,2	14,6
Kommunen	15,7	23,1	7,4	18,7	34,4

Quelle: Zusammenstellung SGSA

III.

Erste Anmerkungen

Das Gutachten setzt beim Leser in bestimmten Bereichen umfassendere Kenntnisse über statistische Analyseverfahren und dergleichen voraus. Es dürfte daher für die meisten Leser eher schwer nachzuvollziehen sein. Zudem verweist das Gutachten mehrfach auf vorgenommene Zwischenarbeits-

schritte und damit verbundene Ergebnisse wie z.B. die auf S. 55 beschriebene Eliminierung von Ausreißern im Hinblick auf die aufgabenspezifischen Defizite. Ebenso ist die bei der Festlegung von aufgabenspezifischen Einwohnerzahlen im Gutachten (S. 62) angesprochene, nicht immer mögliche trennscharfe Zuweisung der Nutzergruppen und den hier alternativ verwendeten objektiven Maßstäben sind nicht aus dem Gutachten heraus nachvollziehbar.

Auch für die Landesgeschäftsstelle sind einzelne Schritte wie u.a. die rechnerische Ermittlung der FAG-Teilmassen sowie die konkrete Anwendung der nominalen Fortschreibungsfaktoren nicht unmittelbar aus dem Gutachten heraus nicht nachvollziehbar. Hier bedarf es eines weitergehenden Austausches mit den Gutachtern, mit denen bereits Kontakt aufgenommen wurde. Eine Reaktion steht bisher noch aus.

Grundsätzlich positiv zu sehen ist, dass sich das Gutachten der Problematik durch Erfassung der Remanenzkosten im Rahmen von acht Betrachtungsweisen nähert. Damit können z.T. empirische Ergebnisse bestätigt aber auch Widersprüche aufgezeigt werden. Letztendlich trägt dies grundsätzlich zu einer mehrfachen Absicherung der Ergebnisse bei.

Kritik ist jedoch daran zu üben, dass die kostenrechnenden Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang in den Bereichen Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallbeseitigung im Gutachten ausdrücklich nicht berücksichtigt wurden. Als Begründung für die Nichtberücksichtigung wird lediglich darauf abgestellt, dass diese bei der Bestimmung des „Defizits der laufenden Verwaltung“ nicht eingehen. Dies ist aus fachlicher Sicht keine akzeptable Begründung. Auch die Gutachter halten fest (S. 12), dass in diesen Bereichen Remanenzeffekte zu erwarten sind. Das hier vom Ministerium der Finanzen als Auftraggeber des Gutachtens immer wieder als Begründung herangezogene o. g. Urteil vom 9. Oktober 2012 verbietet jedoch nicht die Betrachtung und Berücksichtigung der Remanenzkosten in diesen Bereichen. Kostenrechnende Einrichtungen können keineswegs stets kostendeckende Gebühren und Entgelte erheben. Zudem gibt es im Kommunalabgabenrecht Regelungen für nicht gebührenfähige Tatbestände, die im Ergebnis aus allgemeinen Steuermitteln auszugleichen sind; bei Wasser- und Abwasserzweckverbänden durch Umlagezahlungen der Verbandsmitglieder. Allein auf autonome Entscheidungen der Gemeinden sind diese Einnahmeverluste bzw. Mehrausgaben eben nicht zurückzuführen. Hierauf hat vor kurzem auch der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2012 hingewiesen, über den wir mit dem KNSA-Beitrag Nr. 295 in dieser Ausgabe berichten. Dass dieser Aspekt auf Seiten der Landesregierung bisher keine Beachtung gefunden hat, ist mehr als enttäuschend. Das Gericht hat lediglich festgestellt, dass eine Nichtberücksichtigung dieser Einrichtungen grundsätzlich verfassungskonform wäre. Damit hat es aber der Landesgesetzgeber in der Hand, eine politische Entscheidung über die Berücksichtigung bei der Bedarfsermittlung zu treffen.

Mit Blick auf das unerwartete Ergebnis verhältnismäßig geringer Remanenzkosten beim Aufgabenfeld „Allgemeinen Verwaltungsaufgaben“ der kreisangehörigen Gemeinden (S. 93) wird von den Gutachtern auf die Auswirkungen zurückliegender Gebietsreformen hingewiesen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer von den Gutachtern auch empfohlenen dynamischen Fortschreibung der Remanenzkostenermittlung und der hierfür heranzuziehenden Daten.

Abschließend ist mit Blick auf das Gutachten richtig zu stellen, dass die vom SGSA unterstützte Verfassungsbeschwerde gegen das FAG 2010 / 2011 nicht, wie auf S. 107 dargestellt, bis auf die vom Verfassungsgericht geforderte Berücksichtigung der Remanenzkosten in allen anderen Punkten abgewiesen wurde. Es sei an die vom Verfassungsgericht ebenfalls kritisierte bedarfsmindernde Anrechnung der Bedarfszuweisungen zu erinnern. Allein in den Jahren 2010 bis einschließlich 2012 wurden hier knapp 88 Mio. Euro bedarfsmindernd berücksichtigt. Erst seit 2013 wurde aufgrund des Urteils vom 09.10.2012 diese Praxis eingestellt.