

Magdeburg, den 07.05.2021
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 58
Datum: 26.05.2021
Ort: Videokonferenz
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt
2020 bis 2024**

Anlagen: Landtags-Drs. 7/7114

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit der Landtagsdrucksache 7/7114 hat die Landesregierung die mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt für die Jahre 2020 bis 2024 (Mipla) vorgelegt. In dieser werden u. a. die Auswirkungen der von Corona beeinflussten Steuerschätzung, der demografischen Entwicklung, der Verschuldung und daraus resultierender Zinszahlungen sowie der Schuldenbremse auf die Finanzplanung des Landes betrachtet. Davon betroffen sind somit Tendenzaussagen zur zukünftigen Personalentwicklung des Landes, der Investitionen des Landes und die Zuweisungen an die Kommunen.

Die aktuelle Mipla betont, dass es bereits vor Corona erhebliche strukturelle Probleme gab. So war der Haushaltsausgleich beim vor Corona beschlossenen Doppelhaushalt 2020/2021 nur möglich, indem Rückstellungen aufgelöst und eine globale Minderausgabe veranschlagt wurde. Der dadurch notwendig gewordene Anpassungsdruck habe sich in Folge des coronabedingten Steuereinbruchs und des zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie beschlossenen Nachtragshaushalts 2020/2021 von 500 Mio. Euro verschärft. Die Mipla beziffert den offenen Handlungsbedarf bzw. den nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgabenbedarf in der Tabelle 1 auf rd. 1,66 Mrd. Euro in 2022, der in den Folgejahren bis 2024 zwar rückläufig aber auf hohem Niveau verbleibt. Die offenen Handlungsbedarfe machen in etwa 12 % des Haushaltsvolumens aus.

Neben der Betrachtung wesentlicher Einnahme- und Ausgabegrößen für die Finanzplanung des Landes wie z. B. dem Bund-Länder Finanzausgleich, den EU-Mitteln, den Personal- und Zinsausgaben beleuchtet die Mipla erwartungsgemäß auch die Leistungen des Landes an die Kommunen. Hier erfolgt erneut ein Verweis auf die Erhöhung der FAG-Masse auf

1,628 Mrd. Euro und deren Festschreibung für die Jahre 2017 - 2021. Hiermit erhielten die Kommunen die „angestrebte Planungssicherheit“. Zudem wirke die FAG-Festschreibung als stabilisierendes Element in der Krise. Zu dieser Einschätzung kommt man durch Vergleich mit den Auswirkungen des in anderen Bundesländern zur Anwendung kommenden Verbundquotensystems bei der Ermittlung der FAG-Masse. Jedoch ist dieser Vergleich einseitig, nicht zielführend und mit Blick auf den in Sachsen-Anhalt in Art. 88 Abs. 1 LV LSA verankerten kommunalen Aufgabenbezug damit ungeeignet.

Zuletzt hatte der VGH Rheinland-Pfalz mit seinem Urteil vom 16.12.2020 festgehalten, dass das Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs verfahrensrechtliche Mindestanforderungen voraussetzt. So hat sich der Gesetzgeber ein Bild von der Höhe der für die kommunale Aufgabenerfüllung aufgabenadäquaten Finanzmittel zu machen und hierbei eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Dieser Anforderung wird ein Verbundquotensystem nicht gerecht. Wir hatten über das Urteil mit KNSA-Beitrag Nr. 013/2021 vom 22.02.2021 informiert.

Kritisch sehen wir die einseitige Darstellung der Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen seit 2016 im Verhältnis zu den im Festbetrags-FAG zugrunde gelegten Steuereinnahmen. Hierdurch wird der Eindruck erweckt, dass die über die bei der Bedarfsermittlung beim Festbetrags-FAG zugrunde gelegten Steuereinnahmen hinausgehenden Steuereinnahmen als freie Spitze zur Verfügung standen. An keiner Stelle geht die Mipla hier auf Kostensteigerungen im gleichen Zeitraum z. B. im Zusammenhang mit Tarifabschlüssen oder aber anderweitigen Einnahmekürzungen ein, wie z. B. die seit 2016 zweimal erfolgte deutliche Kürzung der SGB-SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

Hinsichtlich der in der Mipla zudem erwähnten Kommunalpauschale von 80 Mio. Euro wird nicht erwähnt, dass hierfür in großen Umfang umgeschichtete Ausgleichsstock- und Straßenbaumittel herangezogen wurden.

Am Ende unterbreitet die Mipla einen Lösungsvorschlag zum Umgang mit den pandemiebedingten Wachstumsverlusten. Denn die Fortschreibung der Ausgabenansätze des Jahres 2021 würde dazu führen, dass Deckungslücken von gut 1,5 Mrd. Euro in den Jahren 2022 und 2023 entstehen. Damit der Landeshaushalt aber unter diesen Bedingungen den Anforderungen der Schuldenbremse und den dazu beschlossenen landesrechtlichen Regelungen (§ 18 LHO) genügen kann, ist eine realistische Finanz- und Haushaltsplanung laut aktueller Mipla nur möglich:

- wenn der Ausgangspunkt das Soll des Haushalts 2019 und nicht das Soll 2020/2021 ist und
- wenn alle Ausgaben (zunächst) nur mit der Inflationsrate fortgeschrieben - in der Konsequenz also real konstant gehalten - werden.

Die Tabelle 9 verdeutlicht diesen Vorschlag, der u. a. eine Fortschreibung der konsumtiven FAG-Masse von 1.478 Mio. Euro (1,628 Mrd. Euro abzüglich Investitionspauschale) auf 1.508 Mio. Euro in 2022 und 1.538 Mio. Euro in 2023 vorsieht.

Gegenüber dem Status quo bedeutet der Vorschlag, dass für die beiden zukünftigen Planjahre 2022 und 2023 gut 1,4 Mrd. EUR weniger an Ausgaben eingeplant werden dürfen. Dieser erhebliche strukturelle Eingriff lässt sich politisch nur darstellen, indem die Anpassungslasten auf mehrere Jahre verteilt werden. Ein Weg hierzu wäre die in der Mipla vorgeschlagene Einrichtung eines Sondervermögens aus Anlass der Corona-Pandemie. Dieses sieht mit Verweis

auf die besondere Situation von Corona ausnahmsweise die kreditfinanzierte Rücklagenbildung über den Zeitraum der Pandemie für bestimmte Maßnahmen vor:

- deren Durchführung wegen der Natur der Maßnahmen,
- deren Durchführung wegen der Bedeutsamkeit für die Prävention oder
- wo die Beseitigung der Corona-Folgen

nicht auf das Jahr der Kreditaufnahme beschränkt werden kann.

Bewertung

Der sich vor der Corona-Pandemie in den vorherigen Mittelfristplanungen abzeichnende finanzpolitische Kurs des Landes in Form eines Neuverschuldungsverzichts bei gleichzeitigem Aufbau von Vorsorgeelementen ist vorbei. Eingeleitet wurde dieser Wandel aber nicht erst durch Corona. Dies verdeutlicht der Verweis auf die strukturellen Probleme vor Corona beim Doppelhaushalt 2020/2021.

Die aufgeworfenen Herausforderungen für den Landeshaushalt haben sich durch Corona verstärkt. Jedoch betreffen die Auswirkungen der Corona-Pandemie grundsätzlich alle staatlichen Ebenen und somit auch die Kommunen. Fest steht, dass Bund und Land den Kommunen in 2020 bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie erheblich geholfen haben. Angesichts der konjunkturstabilisierenden Bedeutung der Kommunen bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sind weitere Hilfen des Bundes und des Landes über 2020 hinaus dringend geboten. Die aktuelle MiPla sagt hierzu nichts aus.

Hinsichtlich der Darstellung der Leistungen des Landes an die Kommunen muss aufgrund der angesprochenen Defizite zukünftig eine ausgewogenere Berichterstattung eingefordert werden.

Bezüglich des Festbetrags-FAG gilt es darauf hinzuweisen, dass die im Koalitionsvertrag 2016-2021 angekündigte Erhöhung der FAG-Masse nicht willkürlich, sondern durch die Beseitigung „systemischer Fehler“ beruhte. Zudem zeigen bereits unsere Ausführungen zur MiPla 2017-2020 im KNSA Beitrag Nr. 117/2018 vom 16.03.2018 eindrucksvoll, dass die FAG-Masse i. H. v. 1,628 Mrd. Euro weniger als auskömmliche Finanzausstattung gemäß Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA, sondern eher als ein im Rahmen der Koalitionsverhandlungen 2016 ausgehandelter, vertretbarer politischer Kompromiss bezeichnet werden kann. Die Kommunen haben in Bezug auf ihren aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Finanzbedarf durch die 1,628 Mrd. Euro keine Überfinanzierung erhalten, sondern es wurde lediglich die bisherige Unterfinanzierung abgemildert. Eine neue Landesregierung sollte daher einmal als „systemische Fehler“ anerkannte Stellschrauben nicht zurücknehmen.

In der März-Ausgabe unserer Kommunalnachrichten erfolgte mit KNSA-Beitrag Nr. 084/2021 vom 22.03.2021 eine ausführliche Darstellung und Bewertung der MiPla 2020-2024.