

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Landtag des Landes Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Finanzen
Herrn Ausschussvorsitzenden Gürth
Domplatz 6-9
39104 Magdeburg

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

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

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse MagdeBurg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
6201-8/1824-6 Schreiben v. 09.12.2022

Unser Zeichen
20-30-20, jl-ck

Datum
30.01.2023

- I. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2023
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 8/1824**
- II. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2021 - Teil 3
Unterrichtung Landesrechnungshof - Drs. 8/1742**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,

wir danken Ihnen, zu dem o. g. Gesetzentwurf und dem Jahresbericht des Landesrechnungshof Stellung nehmen zu können.

Zu I. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2023 in der Drs. 8/1824

Vorbemerkung

Unsere nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die in Artikel 1 enthaltene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes basierend auf der in § 2 Abs. 2 FAG geregelten Revisionsklausel.

Den Ausführungen zum aktuellen Revisionsverfahren stellen wir voran, dass wir an unserer in 2022 geäußerten Kritik an der Bedarfsermittlung zum aktuellen FAG 2022/2023 als Ausgangsbasis für die jetzige Revision ausdrücklich festhalten. Dies betrifft vor allem die bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung, die Rückkehr zur Steuerschätzung ohne Schaffung eines „Selbstverwaltungsfreibetrages“ u. a. als Konsequenz der heterogenen Gewerbesteuerverteilung und die ausgebliebene Berücksichtigung der Entwicklung der SGB II-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SGB II-SoBEZ) nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

Voranstellend möchten wir zudem die mathematische Intransparenz hinsichtlich der konkreten Bedarfsermittlung kritisieren. Die Rechtsprechung verlangt zunehmend eine justiziable Nachvollziehbarkeit der Bedarfsermittlung. Nun ist diese in dem hiesigen FAG-System und dessen Rückgriff auf umfassende Berechnungen auf Basis der amtlichen Statistik von Natur aus sehr anspruchsvoll. Jedoch muss Konsens bestehen, dass für jeden am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten die Möglichkeit besteht, sämtliche Berechnungen des Ministeriums der Finanzen formelbezogen nebst dazugehöriger Daten nachvollziehbar einsehen zu können. Das ist bisher nicht der Fall und erschwert das Beteiligungsverfahren erheblich.

Revision FAG 2023

Den detaillierten Ausführungen stellen wir folgende Zusammenfassung voran:

- 1. Die mit dem FAG 2022/2023 eingeführte Revisionsklausel wird nach wie vor begrüßt und ist grundsätzlich in normalen wirtschaftlichen Zeiten geeignet, auf Schwankungen zeitnah zu reagieren.**
- 2. Die bereits aufgrund der Corona-Pandemie volatile Vorhersage zur wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch zur Preisentwicklung hat sich durch den Ukraine-Krieg zusätzlich verschärft. Aus der außergewöhnlichen hohen Preisentwicklung im Haushaltsjahr 2022 erwächst eine verstärkte Überprüfungspflicht des Landesgesetzgebers.**
- 3. Der Gesetzentwurf erkennt diese verstärkte Überprüfungspflicht des Landesgesetzgebers an und trägt dieser dadurch Rechnung, dass dem auch die für 2022 unterstellte Preisentwicklung überprüft und an die Frühjahrsprognose 2022 der Bundesregierung angepasst wird. Dies ist zu begrüßen.**
- 4. Aufgrund der im Gesetz für 2023 unterstellten Inflationsrate von +2,8 % und der laut Herbstprognose der Bundesregierung unterstellten +7 % wird deutlich, dass trotz der Revision ein enormes Schätz- und Kostenrisiko für 2023 bei den Städten und Gemeinden verbleibt.**
- 5. Zudem kann das Ergebnis der Revision insgesamt nicht überzeugen.**
- 6. Die vorgenommene Heranziehung unterschiedlicher Indikatoren für die Prognose der Preisentwicklung ist abzustellen und durch eine einheitliche Heranziehung des Verbraucherpreisindex auch für 2022 zu ersetzen.**
- 7. Die neu vorgenommene separate Fortschreibung der Umlagezahlungen anhand der durchschnittlichen Entwicklung der Vergangenheit führt in 2022 voraussichtlich zu einer deutlichen Unterschätzung. Daher ist hier die bisher einvernehmlich geregelte Fortschreibung anhand der Verbraucherpreise fortzuführen.**
- 8. Die erneute Kürzung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab 2023 bedarf einer Anpassung der Datengrundlage für die aktuelle Revision.**

Grundsätzlich erfolgt die FAG-Bedarfsermittlung durch Rückgriff auf die amtliche Statistik. Für das FAG 2022/2023 sind es die Jahre 2018-2020. Um den so ermittelten durchschnittlichen Bedarf auf die Jahre 2022 und 2023 fortzuschreiben, bedarf es geeigneter Prognosefaktoren. In der Regel ist dies im geltenden FAG die Preisentwicklung. Die bedarfsmindernde Anrechnung der Steuerschätzung greift ausschließlich auf einen Prognosewert der Steuereinnahmen im jeweiligem FAG-Jahr zurück.

Die Einführung der Revisionsklausel hatten wir bereits in der Anhörung des Finanzausschusses des Landtages vom 13.01.2022 zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt in der Drs. 8/463 grundsätzlich begrüßt. Ziel der Revisionsklausel in § 2 Abs. 2 FAG ist es, die beim FAG für 2023 ursprünglich unterstellten Prognosefaktoren Preisentwicklung und Steuerschätzung und letztendlich die aufgabenadäquate Finanzausstattung nach Art. 88 Abs. 1 LV LSA bestmöglich zu schätzen.

Erwartungsgemäß ist in einer volatilen wirtschaftlichen Lage von vornherein mit stärkeren Schwankungen der Prognosefaktoren zu rechnen. Umso stärker ist der Gesetzgeber in der Pflicht, den Bedarf regelmäßig zu überprüfen und an die geänderten Prognosefaktoren anzupassen. Der Gesetzentwurf trägt den verstärkten Überprüfungspflichten grundsätzlich Rechnung, indem angesichts der „außergewöhnlich hohen Preisentwicklung im Haushaltsjahr 2022“ die Anwendung der Revisionsklausel in § 2 Abs. 2 FAG weiterentwickelt wurde.

1. Prognosefaktor Preisindex

War ursprünglich vorgesehen, die in § 2 Abs. 1 FAG für 2022 und 2023 geregelte FAG-Masse von 1,735 Mrd. Euro für 2023 unter Anwendung des harmonisierten Verbraucherpreisindex für 2023 laut Frühjahrsprojektion 2022 der Bundesregierung anzupassen, erfolgt nun zusätzlich eine Anpassung der bisher unterstellten Preisentwicklung für 2022.

	Preisindex	
	FAG 2022/2023 Drs. 8/463	Revision FAG 2023 Drs. 8/1824
2021	+2,9 %	+2,9 %
2022	+2,2 %	+5,8 %
2023	0%	+2,8 %

Die Ausweitung der Revisionsklausel auf das Jahr 2022 wird als notwendig angesehen und grundsätzlich begrüßt.

Im Ergebnis erhöht sich die Finanzausgleichsmasse 2023 gegenüber dem laufenden Haushaltsjahr 2022 um 60.825.100 Mio. Euro auf insgesamt 1.795.825.100 Mio. Euro. Die Zuweisungen für die kreisfreien Städte erhöhen sich um 24.315.873 Mio. Euro, die der Landkreise um 36.508.632 Mio. Euro. Für die kreisangehörigen Gemeinden hingegen erweckt das rechnerische Ergebnis von -13.563.762 Euro den Eindruck einer vermeintlichen Überzahlung der bisherigen FAG-Masse, obwohl auch in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden der Inflationsdruck spürbar ist.

Das rechnerische Ergebnis der aktuellen Revision in Gänze kann jedoch nicht überzeugen. Ursächlich hierfür sind vor allem zwei Faktoren. Zum einen spiegelt die ausgeweitete Revisionsklausel das Inflationsgeschehen nicht richtig wider; siehe hierzu unter a) und b). Zum anderen wurde bei der Prognose der Umlagezahlungen ein neuer, nicht abgestimmter, Weg eingeschlagen; siehe hierzu unter c).

a) **Trotz Revision erhebliches Kostenrisiko bei den Gemeinden**

Die Ausweitung der Revisionsklausel auf 2022 ist nicht gleichbedeutend mit einer Spitzabrechnung der bereits festgesetzten FAG-Masse für 2022. Für das FAG-Jahr 2022 verblieb das Schätz- und Kostenrisiko hinsichtlich der Preisentwicklung bei den Gemeinden. Angesichts der vom Gesetzgeber unterstellten +2,2 % und der vom Statistischen Bundesamt mit ausgewiesenen tatsächlichen Inflation von +7,9 % (Pressemitteilung 022/2023 v. 17.01.2023) wird deutlich, dass das realisierte Kostenrisiko im zurückliegende FAG Jahr 2022 erheblich sein dürfte.

Auch für das FAG-Jahr 2023 verbleibt trotz der vorgenommenen Anpassungen zur Preisentwicklung ein Schätz- und Kostenrisiko bei den Gemeinden. Dies resultiert, trotz der Ausweitung der Revisionsklausel, aus dem verbleibenden negativen Basiseffekt für 2022 aufgrund der unterstellten Preissteigerung von +5,8 % und der tatsächlich eingetretenen Inflation von +7,9 %. Ferner wird die für 2023 unterstellte Preisentwicklung laut Frühjahrsprognose 2022 der Bundesregierung von +2,8 % bereits durch die Herbstprognose der Bundesregierung 2022 mit +7 % deutlich übertroffen.

b) **Unterschiedliche Indizes beim Prognosefaktor Preisentwicklung**

Zu kritisieren ist, dass der Gesetzentwurf die Preisentwicklung und damit den Bedarf mit unterschiedlichen Indizes fortschreibt. Anlage 2 des Gesetzentwurfs verdeutlicht, dass der Bedarf zum einen anhand des Preisindex „*Deflator des privaten Konsums*“ auf 2021 und 2022 und anschließend anhand des „*harmonisierten Verbraucherpreises*“ auf 2023 fortgeschrieben wird. Der Wortlaut von § 2 Abs. 2 FAG setzt hier ausdrücklich am harmonisierten Verbraucherpreis an. Die Gesetzesbegründung enthält für die Abweichung keine Erläuterung.

Wir bitten um eine kontinuierliche Heranziehung des harmonisierten Verbraucherpreises für die Jahre 2021 und 2022.

c) **Abweichung vom Prognosefaktor Preisentwicklung**

Bisher wurden die meisten Positionen der Bedarfsermittlung mit der unterstellten Preisentwicklung fortgeschrieben. Mit der hohen Inflationsdynamik ab Mitte 2021 und erst recht ab 2022 kam der Frage, ob die unterstellte Preisentwicklung der richtige Prognosefaktor ist, eine stärkere Bedeutung zu. Grundsätzlich muss die Prognose das Ziel verfolgen, so realistisch wie möglich den zukünftigen Bedarf zu ermitteln.

Bereits im Rahmen des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt in der Drs. 8/463 erfolgte u. a. eine Anpassung der Prognose der Personalauszahlungen. Seit dem FAG 2022 werden diese nicht mehr anhand der Preisentwicklung, sondern anhand der durchschnittlichen Zahlungen der Jahre 2018 bis 2020 fortgeschrieben. Wir haben diese langjährige Forderung aufgestellt, weil die Personalausgaben in der Vergangenheit in Zeiten einer schwachen Inflation durch die Heranziehung des Verbraucherpreisindex unterschätzt wurden. Die nun ab 2022 gewählte gesonderte Prognose trifft für die Revision 2023 grundsätzlich noch auf unsere Zustimmung.

Es gilt hier die aktuellen Tarifverhandlungen mit den hohen Forderungen von +10,5 % bzw. mindestens 500 Euro im Blick zu haben, die letztendlich dazu führen können, dass die für 2023 unterstellte Prognose der Personalauszahlungen deutlich übertroffen wird.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass die kommunalen Personalauszahlungen und damit auch das FAG in 2023 bei einem Festhalten der Fortschreibung anhand der Verbraucherpreise deutlich höher ausgefallen wären.

	Summe	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden
Kommunale Personalauszahlungen 2023 mit Durchschnitt 2018 - 2020 (Drs. 8/1824)	2.068.400.007	429.014.005	549.522.253	1.089.863.749
Kommunale Personalauszahlungen 2023 bei prognostizierter Preisrate	2.090.988.226	431.303.928	564.954.174	1.094.730.124
Reduzierte FAG-Masse	-22.588.219	-2.289.924	-15.431.921	-4.866.375

Prognose Nettotransfers und Umlagezahlungen

Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass die angepasste Preisentwicklung für die Fortschreibung der bedarfsmindernden Abzugsposition „**sonstiger Nettotransfers des Landes**“ und „**Umlageeinzahlungen**“ ungeeignet ist (vgl. S. 12). So sei nicht davon auszugehen, dass vor allem die Kreisumlageeinzahlungen bei den Landkreisen und die Kreisumlageauszahlungen bei den kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2022 um +5,8 % gegenüber dem Jahr 2021 steigen werden. Das gleiche gelte für den unterstellten Anstieg der sonstigen Nettotransfers vom Land. Die FAG-Bedarfsermittlung für die Revision 2023 ist daher insoweit modifiziert worden, als dass beide Positionen nicht mit dem Prognosefaktor Preisindex, sondern mit ihren jeweiligen, gebietsgruppenspezifischen durchschnittlichen Entwicklungen der Jahre 2018-2021 fortgeschrieben werden.

Die vorgenommene Anpassung der Prognose für die Umlagezahlungen lehnen wir ab, da sie die Prognose unrealistisch verzerrt. Denn der in der Gesetzesbegründung konkret bezweifelte Anstieg der Kreisumlagezahlungen von + 5,8 % in 2022 ist realistisch. Nach unserer jährlichen Erhebung zur Entwicklung der Kreisumlagezahlungen (**Anlage 1**) beträgt das Aufkommen der Kreisumlage bei allen Landkreisen in 2022 voraussichtlich rd. 721 Mio. Euro; was gegenüber dem Aufkommen aus 2020 mit 682 Mio. Euro einen Anstieg von 5,7 Prozent darstellt. Die stattdessen bei der Revision unterstellten +2,35 % spiegeln zumindest für 2022 nicht die Realität wider.

Ein weiteres Indiz dafür, dass die rückblickende Betrachtung bei der Kreisumlage nicht überzeugt, ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden. Laut der aktuellen Steuerschätzung weisen die Steuereinnahmen der Kommunen nach dem coronabedingten Einbruch in 2020 ab 2021 deutliche Wachstumsraten auf, die zum Teil ihre Ursachen in der Inflation selbst haben.

Jahr	Grundsteuer A/B	Gewerbesteuer (netto)	Einkommensteuer	Umsatzsteuer	sonstige Steuern und steuerähnlich	Summe	Veränderung ggü. Vorjahr in Mio. €	Veränderung ggü. Vorjahr in %
2020	268	659	643	185	21	1.776	-101	-5,4
2021	270	778	663	177	19	1.907	131	7,4
2022	273	918	695	159	27	2.072	165	8,7
2023	276	956	781	162	28	2.203	131	6,3

Grundsätzlich greift die Kreisumlage über die genormte Steuerkraftmesszahl auf einen Großteil dieser Steuereinnahmen zurück; auch wenn kein Automatismus zwischen den steigenden Kreisumlagegrundlagen und dem Kreisumlageaufkommen besteht. Zusätzlich greift die Kreisumlage nach § 19 Abs. 2 FAG auch auf die Schlüsselzuweisungen zurück

Anhand der **Anlage 2** wird deutlich, dass der Finanzierungsanteil der Steuerkraft an der Kreisumlage um ein Vielfaches höher ist als der Finanzierungsanteil der Schlüsselzuweisungen. Das Aufkommen der Kreisumlagegrundlage Steuerkraftmesszahl entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

2021	1.332 Mio. Euro
2022	1.407 Mio. Euro (+ 5,6 %)

Wir bitten daher um eine Beibehaltung der bisherigen Prognose der Umlagezahlungen durch Rückgriff auf den harmonisierten Verbraucherpreis.

Die vorgenommene Anpassung der Prognose der Nettotransfers entspricht grundsätzlich einer Forderung des Städte- und Gemeindebundes. Bereits in unserer Stellungnahme vom 11.01.2022 zum ursprünglichen Gesetzentwurf für das FAG 2022/2023 hatten wir angemahnt, die Heranziehung der Preisentwicklung auf die Nettotransfers zu überdenken, da hier vielfach keine automatische Koppelung an den Inflationserwartungen vorherrscht. Dem wurde nun Rechnung getragen.

2. Fehlende Berücksichtigung der Reduzierung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bereits in der Anhörung zur Landtagsdrucksache 8/463 haben beide kommunale Spitzenverbände eine Ergänzung der Revisionsklausel um die in 2022 anstehende Überprüfung der SGB II-SoBEZ (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund) gefordert. Dem ist der Landesgesetzgeber damals nicht gefolgt.

Inzwischen liegen die Ergebnisse der Überprüfung in 2022 vor. Die zunächst über § 11 Abs. 3 FAG (Bund) an die ostdeutschen Länder auszureichenden SGB II-SoBEZ (brutto) und letztendlich die über das Grundsicherungsgesetz Sachsen-Anhalt an die Landkreise und kreisfreien Städte weiterzureichenden SGB II-SoBEZ (netto) reduzieren sich von jährlich 42,08 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2022 auf 12,88 Mio. Euro für 2023 bis 2025.

Die Ergebnisse der aktuellen Überprüfung auf Bundesebene können nachvollzogen werden. Kritisch sehen wir jedoch die wiederholt ausbleibende Anpassung dieser bedarfsmindernden Einnahmeposition beim aufgabenbezogenen FAG der kreisfreien Städte und Landkreise.

Die aktuelle FAG-Revision 2023 greift auf die statistischen Daten der Jahre 2018-2020 zurück. Damit erfolgt eine bedarfsmindernde Anrechnung der SGB II-SoBEZ in Höhe von rd. 67,36 Mio. Euro, was dazu führt, dass im FAG 2023 mindestens 54,48 Mio. Euro mehr angerechnet als tatsächlich ausgezahlt werden. Die Zusammenhänge haben wir in der **Anlage 3** dargestellt.

Der im Gesetz als Begründung für die ausbleibende Berücksichtigung des Rückgangs der SGB II-SoBEZ enthaltene Verweis auf den Koalitionsvertrag, der durch die Landesregierung als Verzicht auf den „Blick nach vorn“ interpretiert wird, überzeugt aus folgenden Gründen nicht:

1. Die in 2022 auf Bundesebene beschlossene Kürzung der SGB II-SoBEZ gehört nicht zu den im Koalitionsvertrag direkt angesprochenen „*streitbefangenen Positionen landesinterner Benchmark und Entlastungen und Belastungen des Bundes*“.

Die Gesetzesbegründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2022 in der Drs. 8/809 (S. 8), welches eine Änderung des Grundsicherungsgesetzes zur Weiterleitung der SGB II-SoBEZ an die kreisfreien Städte und Landkreise vorsah, hält hierzu fest:

„Finanziert werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu Lasten der Ländergesamtheit, an der der Anteil Sachsen-Anhalts sich auf 3 v. H. (entspricht Finanzierungsanteil des Landes am Gesamtbetrag) beläuft.“

2. Das vermeintliche Ziel des Verzichts auf einen „Blick nach vorn“ wird hier einseitig angewandt. An anderer Stelle wie z. B. bei der von uns damals kritisierten Rückkehr zur Steuerschätzung anstelle der Ist-Einnahmen hat der Landesgesetzgeber kein Problem mit dem „Blick nach vorn“ erkennen lassen.
3. Die turnusmäßige Überprüfung und Anpassung der SGB II-SoBEZ wurde bis zum Kompromiss eines Festbetrags-FAG 2017-2021 stets durch eine gesonderte Anpassung der Datengrundlage realitätsgerecht berücksichtigt.

Während die Anpassungen der SGB II-SoBEZ im FAG (Bund) für die Jahre 2017 bis 2019 und 2020 bis 2022 aufgrund des Kompromisses eines Festbetrags-FAG zugunsten des Landes nicht im FAG (Land) berücksichtigt wurden, muss nun zur früheren konsensualen Vorgehensweise zurückgekehrt werden.

Zu II. Zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2021 - Teil 3 in der Drs. 8/1742

Ebenso wie im Sonderbericht zur „Lage der Kommunalfinanzen“ aus dem Jahr 2020 erfolgt im aktuellen Bericht eine Analyse der Struktur und der Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme anhand der Daten der Kassenstatistik.

Wir haben den Bericht des Landesrechnungshofs bereits ausführlich in unseren Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt behandelt, uns dabei aber bewusst auf die Ausführungen zur Entwicklung der Kommunalfinanzen (Abschnitt II) und Quo Vadis NKHR (Abschnitt III.1) beschränkt. Den entsprechenden KNSA-Beitrag fügen wir als **Anlage 4** bei.

Vor allem nach dem Wegfall des damaligen Kommunalfinanzberichts des Ministeriums für Inneres und Sport leistet der Bericht bei der Auswertung der amtlichen Statistik zu den Kommunalfinanzen und zum Stand der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse eine gute Diskussionsgrundlage und zeigt interessante Entwicklungen auf. So z. B., dass sich der aufgelaufene Rückstand an offenen doppelten Jahresabschlüssen im Jahr 2021 verringert hat. Dies gilt auch für die noch offenen Eröffnungsbilanzen (EÖB).

Jedoch verharret auch der aktuelle Bericht bei den Themen Finanzausstattung und fehlende Jahresabschlüsse in den bekannten, und für uns zum Teil nicht überzeugenden Argumentationen. Die getroffenen Schlussfolgerungen und zum Teil auch geforderten Gesetzesänderungen wirken vereinzelt aus dem Kontext gegriffen und einseitig auf die Kommunen ausgerichtet. Wir wollen das an einem konkreten Beispiel verdeutlichen.

Der Bericht hält in der statistischen Auswertung zunächst zu recht fest, dass die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen im Betrachtungszeitraum positiv sei und die Kommunen noch nie mehr Geld zur Verfügung gehabt hätten. Auch hinter der Aussage, dass die Kommunen im Jahr 2021 trotzdem ein Defizit von knapp 19,8 Mio. Euro verbuchten, und dies vor

dem Hintergrund der hohen Ausgaben pro Einwohner und der Steigerung dieses Betrages in den letzten Jahren trotz des Bevölkerungsrückgangs Grund zur Besorgnis gebe, kann mitgetragen werden.

Sehr einseitig wird die Betrachtung dann aber bei Ursachenanalyse. Leider werden die heterogenen Ursachen für die beschriebenen Entwicklungen nicht thematisiert. Unverständlicherweise wird das Land mit einem kurzen Hinweis auf dessen weitaus schlechtere Finanzlage in Form einer Rekord-Verschuldung und aufgebrauchter Rücklagen vorschnell aus seiner Verantwortung genommen. Das wird der Rolle des Landes beim FAG, bei der Übertragung neuer Aufgaben sowie der Standardsetzung, beim Bürokratieaufwand im Zuwendungsrecht, aber auch der häufig unzureichend gelebten Konnexität nicht gerecht. Nicht erwähnt wird, dass die beschriebene Einnahmeentwicklung selbstredend auch für das Land gilt. Die deutlich steigenden Steuereinnahmen der zurückliegenden Jahre waren auch beim Land feststellbar.

Dem gegenüber werden die steigenden Ausgaben bzw. Aufwendungen, sowohl bei den Kommunen und sicherlich auch beim Land, im Bericht nicht ernsthaft betrachtet. Kaum ein Wort zu den kontinuierlich steigenden Ausgaben z. B. für die Kinderbetreuung, für die Aufnahme von Flüchtlingen, den gestiegenen Baupreisen oder die trotz der zu begrüßenden Hilfen von Bund und Land bei den Kommunen verbleibenden Kosten der Pandemiebekämpfung. Zwar ist es richtig, dass hierfür nicht per se immer Bund und Land aufkommen sollen; aber zur Beschreibung der fiskalischen Ausgangssituation als Grundlage für Forderungen weitreichender Gesetzesänderungen sind mehr Argumente in den Blick zu nehmen, als die absolute nominale Einnahmeentwicklung.

Der Landesrechnungshof sieht ein zentrales Problem nach wie vor ausschließlich in der FAG-Binnenverteilung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs würde eine effektivere Binnenverteilung bereits mit der aktuellen Finanzausgleichsmasse vielen finanzschwachen Kommunen helfen. Diese Aussage teilen wir ausdrücklich nicht.

Richtig ist, dass sowohl die Binnenverteilung als auch die Bedarfsermittlung als solche aufgrund der Anforderungen der Rechtsprechung in gewissen Abständen einer Überprüfung unterzogen werden müssen. Erstere erfolgt gerade mit dem Gutachten durch die Universität Leipzig.

Die mit Blick auf das FAG vorgetragene Argumentation, dass Aussagen zur Angemessenheit der FAG-Masse der Höhe nach aufgrund der mangelhaften Umstellung auf das NKHR nicht möglich sind, wobei dem FAG auf Basis der amtlichen Statistik ein ausschließliches Binnenverteilungsproblem unterstellt wird, wirft eher Fragen auf. Es erschließt sich nicht, warum für Fragen der Angemessenheit der Finanzausstattung die Notwendigkeit sämtlicher doppischer Daten der Kommunen unterstellt wird, für die Beurteilung des Binnenverteilungsproblems diese aber nicht mehr entscheidungsrelevant sein sollen.

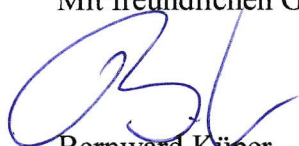
Nach der Veröffentlichung des aktuellen Berichts des Landesrechnungshofs haben wir das Gespräch gesucht, um die unterschiedlichen Sichtweisen im persönlichen Gespräch aufzugreifen. Diesen Dialog möchten wir fortsetzen.

Abschließend möchten wir auf zwei in der Debatte um die Fortentwicklung des vertikalen Finanzausgleichs häufig anzutreffenden Thesen eingehen, und diesen zumindest in ihrer Absolutheit widersprechen.

Zum einen wird gelegentlich darauf verwiesen, dass selbst dann, wenn man 1 Mrd. Euro mehr in das FAG-System gegeben würde, nicht alle Kommunen über die (ebenfalls nicht sauber definierte) „Wasserlinie“ kämen. Kein kommunaler Finanzausgleich in Deutschland kann in seiner generell abstrakten und stark komprimierten Ausgestaltung die vielschichtigen, kommunalindividuellen, haushaltsrechtlichen Zusammenhänge aller Kommunen vollständig berücksichtigen. Zudem scheint die These den grundsätzlichen Verfassungsauftrag aus Art. 88 LV LSA aus dem Blick zu nehmen. Diese bestehen in der Zurverfügungstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen und dem Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft und nicht dem kommunalindividuellen Haushaltsausgleich. Art. 88 Abs. 2 LV setzt der Umschichtung in Richtung leistungsschwacher Kommunen durch die geforderte Wahrung des Selbstverwaltungsrechts in Ausprägung des Nivellierungs- bzw. Rangplatztauschverbots auch gewisse Grenzen. Was hier erfolgt ist eine Vermischung kommunalindividueller Haushaltsrechts mit dem auf Abstrahierungen, Pauschalierungen und Durchschnittsbetrachtungen basierenden Verfassungsrecht zur Finanzausstattung der Kommunen. Das Abstellen auf den Haushaltsausgleich kann zwar durchaus ein Indikator zur Beurteilung sein, jedoch auf keinen Fall sämtliche Fragen der vertikalen Bedarfsermittlung und der horizontalen Binnenteilung klären.

Mit Blick auf die Problematik der fehlenden Jahresabschlüsse sehen wir als Städte- und Gemeindebund nach wie vor die dringende Notwendigkeit, diese schnellstmöglich aufzuholen. Jedoch ist dem gelegentlich vermittelten Eindruck, wonach sich die Kommunen flächendeckend im finanziellen Blindflug befinden, deutlich zu widersprechen. Abgesehen von der Tatsache, dass die Mehrheit der Länder, einschließlich Sachsen-Anhalt, nach wie vor kameral buchen und hier kein statistischer Blindflug attestiert wurde, verfügen die Kommunen über tagessaktuelle Daten ihrer Ein- und Auszahlungsgrößen, damit verbunden auch über entsprechende Erträge und Aufwendungen. Schließlich sind die Kommunen, wie auch das Land zur Meldung statistischer Daten der Finanzrechnung, und ab dem Berichtsjahr 2025 der Ergebnis- und Vermögensrechnung verpflichtet. Änderungen im Zusammenhang mit den noch ausstehenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse dürften sich vorrangig im Bereich der Vermögensbewertung und den damit verbundenen Rückschlüssen auf entsprechende Erträge (z. B. Auflösen von Sonderposten) und Aufwendungen (z. B. Abschreibung) ergeben. Die Daten der Finanzrechnung werden damit aber grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

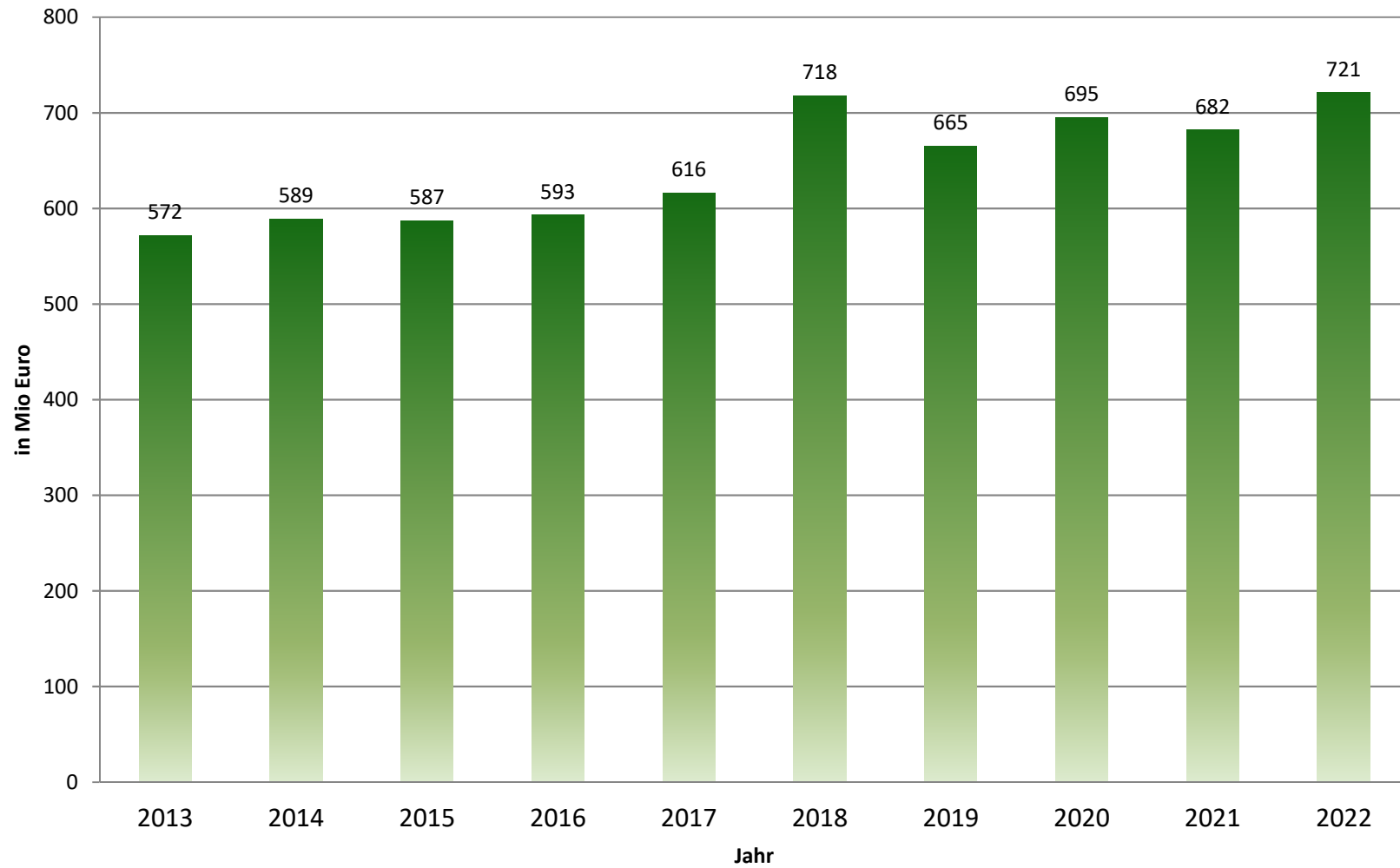
Mit freundlichen Grüßen



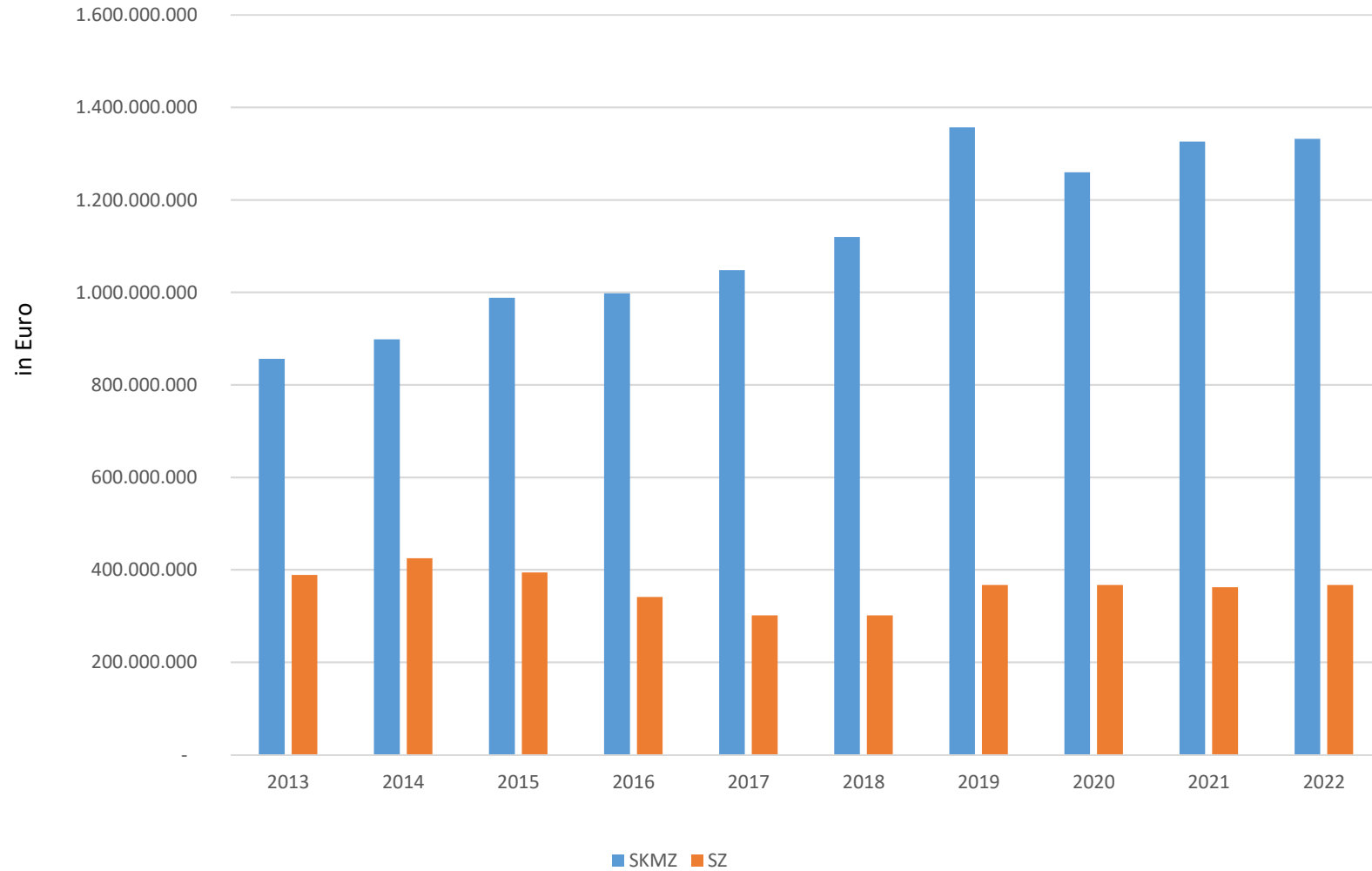
Bernward Küper
Landesgeschäftsführer

Anlagen

Kreisumlagezahlungen an die Landkreise insgesamt in € ab 2013



Kreisumlagegrundlagen Steuerkraftmesszahl (SKMZ) und Schlüsselzuweisungen (SZ)



30.06.2022

Entwicklung
SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit - § 11 Abs. 3 FAG (Bund)*
und Berücksichtigung beim FAG



Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahre, die als Datengrundlage f. FAG-Bedarfsermittlung herangezogen wurden	2008-2010	2009-2011	2009-2011	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2011-2013	2018-2020	2018-2020
SGB II-SoBEZ												
Einnahmen Land gemäß § 11 Abs. 3 FAG (Bund)* - brutto ¹	132,86	132,86	145,30	145,30	145,30	94,20	94,20	94,20	50,12	50,12	50,12	15,33
Zuweisung gemäß § 4 Abs. 1 Grundsicherungsgesetz LSA - netto ²	110,00	110,00	122,00	122,00	122,00	80,00	80,00	80,00	42,08	42,08	42,08	12,88
Betrag, der beim FAG bedarfsmindernd berücksichtigt wurde ³	157,00	157,00	157,00	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	136,25	67,36	67,36
Differenz tatsächlicher Betrag und Ansatz Statistik (3. - 4.)	-47,00	-47,00	-35,00	-14,25	-14,25	-56,25	-56,25	-56,25	-94,17	-94,17	-25,28	-54,48
Sonderausgleich im FAG für Differenz(in 2012 durch MS LSA, ab 2013 über FAG) ⁴	31,75	47,00	35,00	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25	14,25		
Verbleibende Differenz zw. tatsächlicher Betrag (3.) und Ansatz Statistik (4.)	-15,25	0,00	0,00	0,00	0,00	-42,00	-42,00	-42,00	-79,92	-79,92	-25,28	-54,48

¹ Landeshaushalt, Einzelplan 13, Kapitel 13 10, Titel 211 05

² Landeshaushalt, Einzelplan 13, Kapitel 13 12, Titel 633 05

³ Das FAG 2017-2021 fußt auf der Bedarfsermittlung des FAG 2015/2016 bzw. Revision 2016 und damit der amtlichen Statistik 2011 - 2013.

⁴ Letztmalig beim FAG 2015/ 2016 bzw. Revision 2016 erfolgte bedarfserhöhenden Ausgleich, der damit Bestandteil im FAG 201-2021 ist.

* Bis einschließlich 2019 § 11 Abs. 3a FAG (Bund)

Nr. 333**Kommunalbericht 2021 des Landesrechnungshofes**

Anfang Oktober d. J. hat der Landesrechnungshof seinen Jahresbericht zur Finanzsituation der Kommunen 2021 veröffentlicht. Der Bericht stellt in gewohnter Art und Weise die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Zeitraum 2017-2021 (Abschnitt II.) dar. Zudem greift er erneut die Thematik der fehlenden Jahresabschlüsse im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NKHR (Abschnitt III.1) auf. Weitere gemeindeübergreifende Prüfungsschwerpunkte sind die Kriegsgräberpflege (Abschnitt III.3) und das EU-Beihilferecht (Abschnitt III.4). Wir nehmen nachfolgend ausschließlich Bezug auf die Ausführungen des Landesrechnungshofs zu den Themen Kommunalfinanzen und fehlende Jahresabschlüsse.

Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen

Ebenso wie im Sonderbericht zur „Lage der Kommunalfinanzen“ aus dem Jahr 2020 erfolgt auch im aktuellen Bericht eine Analyse der Struktur und der Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme anhand der Daten der Kassenstatistik. Hierbei wird die Entwicklung des Saldos der laufenden Verwaltung, der Kapitalrechnung (Investitions- und Finanzierungstätigkeit) und der Finanzrechnung in der Entwicklung der Jahre 2017-2021 betrachtet und dabei zum einen zwischen den drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Landkreise) und zum anderen nach den 14 Aufgabenregionen (Zusammenfassung Gemeinden und Landkreis) unterschieden.

Insgesamt war die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv. Noch nie hatten die Kommunen mehr Geld zur Verfügung, so der Landesrechnungshof. Dies gilt sowohl für die laufende Rechnung als auch für die Kapitalrechnung. Dass die Kommunen im Jahr 2021 trotzdem ein Defizit von knapp 19,8 Mio. Euro verbuchten, gebe vor dem Hintergrund der hohen Ausgaben pro Einwohner und der Steigerung dieses Betrages in den letzten Jahren trotz des Bevölkerungsrückgangs Grund zur Besorgnis.

Der Landesrechnungshof sieht ein zentrales Problem nach wie vor in der FAG-Binnenverteilung. So stehen hohe Überschüsse eines Teils der Kommunen hohen Defiziten eines anderen Teils der kommunalen Familie gegenüber. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs würde eine effektivere Binnenverteilung bereits mit der aktuellen Finanzausgleichsmasse vielen finanzschwachen Kommunen helfen.

Während der Landesrechnungshof an seiner Position zur grundlegenden Änderung der Binnenverteilung festhält, ohne konkrete Änderungsvorschläge für eine „gerechtere“ Verteilung zu unterbreiten, kann er laut eigenem Bekunden jedoch keine Aussage dazu treffen, ob die FAG-Masse zur Finanzierung der Kommunen auskömmlich ist. Begründet wird dies erneut mit der „prekären“ Situation der fehlenden kommunalen Jahresabschlüsse. Somit wird insgesamt der Eindruck erweckt, dem FAG wohne lediglich ein Binnenverteilungsproblem inne.

Nicht neu ist in diesem Zusammenhang auch die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die seit 2010 zu Bedarfsermittlungszwecken heranzuziehenden amtlichen kommunalen Jahresrechnungs- und Kassenstatistiken nach dem Bundesgesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) nicht ausreichen, um die Angemessenheit der Finanzausstattung im FAG festzustellen, da zum einen ausgelagerte Nebenhaushalte, wie unter anderem Beteiligungen, nicht berücksichtigt werden. Zum anderen erhofft man sich durch flächendeckende (doppelte) Jahresabschlüsse legitimierte Daten zum kommunalen Vermögen und einen anderen bzw. neuen Blick auf die Bedarfsermittlung vor allem im investiven Bereich. Bisher wird der investive Be-

reich im FAG pauschal betrachtet und basiert nicht auf einer Bedarfsermittlung, die sich an der bisherigen amtlichen Statistik orientiert.¹

Insgesamt fehlen aus Sicht des Landesrechnungshofs wegen nicht vorliegender Jahresabschlüsse, bisher nicht vorhandener Gesamtabchlüsse (§ 119 KVG) und nicht ausreichender Prüfungsrechte wesentliche Positionen zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausgleichsmasse für die Kommunen.

Neben dem FAG sieht der Landesrechnungshof zudem das Steuereinnahmepotential der Gemeinden aufgrund zu geringer Hebesätze im interkommunalen Vergleich als nicht ausgeschöpft und beziffert dies auf 37,5 Mio. Euro.

Bei der Betrachtung der Auszahlungen für Investitionen und Tilgungen verweist der Bericht auf den hohen Anteil nicht abgerufenen kommunaler Fördermittel und benennt hier explizit den „DigitalPakt Schule“.

Hinsichtlich des Gesamtschuldenstands erläutert der Bericht, dass dieser im Jahr 2021 erstmalig wieder um 78 Mio. Euro auf 2,7 Mrd. Euro gestiegen ist. Auffällig sei hierbei vor allem der „erhebliche“ Anstieg der Kreditmarktschulden. Dies kann aber nicht verwundern, wenn im Bericht selbst zuvor deutlich gemacht wird, dass die investiven Zuweisungen an die Kommunen zugenommen haben. Vielfach dürften die Kreditmarktschulden auch zur Komplementärfinanzierung von Förderprogrammen herangezogen werden.

Den hohen Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung (48 %) sieht der Landesrechnungshof als besorgniserregendes Indiz für strukturelle Defizite innerhalb der kommunalen Kernhaushalte. Zeitgleich wird hier auf das gestiegene Zinsänderungsrisiko angesichts aktueller Leitzinsanpassungen verwiesen.

Zusammenfassend kommt der Landesrechnungshof zu der Einschätzung, dass es dem Land nicht gelungen ist, bei den Kommunen einen grundlegenden strukturellen und nachhaltigen Wandel zu initiieren. Vor diesem Hintergrund bekräftigt er seine fast wortgleichen Handlungsempfehlungen aus den Jahren 2020 und 2021. Dies sehen u. a. vor, dass die Rückstände bezüglich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse aufzuarbeiten sind, der Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2023 zu erstellen ist, innerhalb des Finanzausgleichgesetzes der Fokus stärker auf eine effektivere Binnenverteilung gerichtet werden muss und nach Vorlage belastbarer Daten der notwendige FAG-Bedarf neu zu ermitteln ist.

Zur Doppikeinführung

Nachdem beim Jahresbericht 2020 vor allem die Presseberichterstattung des Landesrechnungshofs zum Thema der fehlenden Jahresabschlüsse der Kommunen und die damit verbundene Forderung nach dem Ausschluss von Förderprogrammen für heftige Kritik der Verbandsmitglieder gesorgt hatte, startet der diesjährige Bericht zumindest mit einem positiven Aspekt, indem aufgezeigt wird, dass sich der aufgelaufene Rückstand an offenen doppelischen Jahresabschlüssen im Jahr 2021 verringert hat. Dies gilt auch für die noch offenen Eröffnungsbilanzen (EÖB).

¹ Aktuell werden bei Gemeinden mit doppelischen Rechnungswesen nach den Vorgaben des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) jährlich die Ein- und Auszahlungen, jeweils nach Arten sowie Aufgabenbereichen oder Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik erhoben. Hier sieht das Gesetz ab dem Berichtsjahr 2025 eine Erweiterung der jährlichen Berichtspflicht der Gemeinden, so dass wie bisher die Ein- und Auszahlungen und neu die Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung erfasst werden.

Zum 31.12.2021 hatten 236 von 248 Kommunen ihre EÖB aufgestellt (95 %). 222 Kommunen (90 %) verfügten über eine vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte EÖB. Im Jahr 2020 waren dies noch 207 (83 %) aufgestellte und 181 (73 %) geprüfte EÖB. Betrug der Anteil aufgestellter Jahresabschlüsse an den verpflichtend aufzustellenden Jahresabschlüssen Ende 2020 rd. 20,5 %, sind es Ende 2021 bereits 37,5 %. Ursächlich hierfür dürften auch die Erleichterungserlasse des Innenministeriums vom 15.10.2020 und 22.04.2022 sein. 186 Kommunen (75 %) gaben an, die Erleichterung bei der Aufstellung in Anspruch nehmen zu wollen.

Nach Darstellung der Fortschritte im Jahr 2021 wiederholt der Landesrechnungshof allerdings seine bekannte Argumentation, dass nach wie vor bei den meisten Kommunen keine geordnete Haushaltsführung vorliege und durch das Fehlen aktueller Jahresabschlüsse es den Kommunen an einem wichtigen Planungs- und Steuerungsinstrument und der Kommunalaufsicht an einem wesentlichen Informationsinstrument zur Beurteilung der Belastbarkeit der aufgestellten Haushaltsplanung und der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen mangle.

Den Ergänzungserlass des Innenministeriums vom 22.04.2022 zu den Erleichterungen für die Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und zur Eröffnungsbilanz sieht der Landesrechnungshof kritisch. Vor allem die Regelung, dass die Jahresabschlüsse bis 2017 verkürzt vorgelegt werden können, sei nicht geeignet, ein den tatsächlichen Verhältnissen der Kommune entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage aufzuzeigen.

Erneut wird eine Ausweitung der Sanktionsmaßnahmen bei nicht fristgerechter Erstellung der Jahresabschlüsse gefordert. Kommunen mit verkürzten Jahresabschlüssen sollten generell von Zuwendungen ausgeschlossen werden, bis die fristgerechte Aufstellung von Jahresabschlüssen gelingt.

Anschließend kritisiert der Landesrechnungshof Bestrebungen zur Abschaffung oder Verschiebung der Frist zur Einführung des Gesamtabchlusses (§ 120 KVG).

Anmerkung:

a) Zur kommunalen Finanzlage

Der Bericht leistet hinsichtlich der Auswertung der amtlichen Statistik zu den Kommunalfinanzen und zum Stand der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse eine gute Grundlage und zeigt interessante Entwicklungen auf.

Jedoch verharret auch der aktuelle Bericht bei den Themen Finanzausstattung und fehlende Jahresabschlüsse in den bekannten, nicht überzeugenden Argumentationsmustern. Die getroffenen Schlussfolgerungen und zum Teil auch geforderten Gesetzesänderung wirken vereinzelt aus dem Kontext gegriffen und einseitig auf die Kommunen ausgerichtet. Ein Beispiel ist die verfehlte Forderung am Festhalten des Gesamtabchlusses nebst Verkürzung der gesetzlichen Erstellungsfrist in Zeiten, in denen die Vielzahl der Kommunen immense Kraftanstrengungen unternehmen muss, um die aufgelaufenen Jahresabschlüsse abzuarbeiten.

Leider werden die heterogenen Ursachen für die beschriebenen Entwicklungen z. B. hinsichtlich der strukturellen Finanzprobleme der Kommunen oder des schleppenden Umstellungsprozesses auf das NKHR nicht thematisiert. Unverständlicherweise wird das Land mit einem kurzen Hinweis auf dessen weitaus schlechtere Finanzlage in Form einer Rekord-Verschuldung und aufgebrauchter Rücklagen vorschnell aus seiner Verantwortung genommen. Das wird der Rolle des Landes beim FAG, bei der Übertragung neuer Aufgaben sowie der Standardsetzung, beim Bürokratieaufwandes im Zuwendungsrecht aber auch der häufig unzureichend gelebten Konnexität nicht gerecht.

Stark einnahmeseitig argumentiert der Bericht und attestiert, dass den Gemeinden noch nie so viel Geld zur Verfügung stand wie 2021, und es daher erklärungsbedürftig sei, dass trotzdem kein Ausgleich gelungen ist. Nicht erwähnt wird, dass diese Einnahmeentwicklung selbstredend auch für das Land gilt. Die deutlich steigenden Steuereinnahmen der zurückliegenden Jahre waren auch beim Land feststellbar.

Dem gegenüber werden die steigenden Ausgaben bzw. Aufwendungen, sowohl bei den Kommunen und sicherlich auch beim Land, werden im Bericht nicht ernsthaft betrachtet. Kaum ein Wort zu den kontinuierlich steigenden Ausgaben z. B. für die Kinderbetreuung, für die Aufnahme von Flüchtlingen, den gestiegenen Baupreisen oder die trotz der zu begrüßenden Hilfen von Bund und Land bei den Kommunen verbleibenden Kosten der Pandemiebekämpfung. Zwar ist es richtig, dass hierfür nicht per se Bund und Land aufkommen sollen; aber zur Beschreibung der fiskalischen Ausgangssituation als Grundlage für Forderungen weitreichender Gesetzesänderungen sind mehr Argumente in den Blick zu nehmen als die absolute nominale Einnahmeentwicklung.

Die mit Blick auf das FAG vorgetragene Argumentation, dass Aussagen zur Angemessenheit der FAG-Masse der Höhe nach aufgrund der mangelhaften Umstellung auf das NKHR nicht möglich sind, wobei dem FAG auf Basis der amtlichen Statistik ein ausschließliches Binnenverteilungsproblem unterstellt wird, wirft eher Fragen auf und wird vom SGSA ausdrücklich nicht geteilt. Es erschließt sich nicht, warum für Fragen der Angemessenheit der Finanzausstattung die Notwendigkeit sämtlicher doppischer Daten der Kommunen unterstellt wird, für die Beurteilung des Binnenverteilungsproblems diese aber nicht mehr entscheidungsrelevant sein sollen.

So wird der falsche Eindruck vermittelt, dass die Zielerreichung der Verfassungsaufträge einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung gem. Art. 88 Abs. 1 Verf LSA und zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede gemäß Art. 88 Abs. 2 Verf LSA ausschließlich daran zu messen ist, wie viele Kommunen ihre Finanzrechnung ausgleichen können. Hierbei wird gelegentlich, nicht nur von Seiten des Landesrechnungshofs, auf die Milchmädchenrechnung verwiesen, dass selbst dann, wenn man 1 Mrd. Euro mehr in das FAG-System gegeben würde, nicht alle Kommunen über die (ebenfalls nicht sauber definierte) „Wasserlinie“ kämen. Hier wird kommunalindividuelles Haushaltsrecht mit dem auf Abstrahierungen, Pauschalierungen und Durchschnittsbetrachtungen basierenden Verfassungsrecht zur Finanzausstattung der Kommunen vermischt. Das Abstellen auf den Haushaltsausgleich kann zwar ein Indikator zur Beurteilung sein, jedoch auf keinen Fall sämtliche Fragen der vertikalen Bedarfsermittlung und der horizontalen Binnenverteilung klären.

Die Finanzausgleichsmasse bemisst sich im Wesentlichen nach den Auszahlungen und Einzahlungen im Bereich der laufenden Verwaltung. Die Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen bildet den über das FAG abgebildeten Bedarf. Dabei wird ein fiktiver Überschuss anteilig abgeschöpft, der in der Realität notwendig wäre, um den Eigenanteil bei Investitionsmaßnahmen sowie die Auszahlungen zur Finanzierungstätigkeit zu decken. Die den Bedarf aufstockende, politisch festgelegte Investitionspauschale bemisst sich zudem nicht an den tatsächlichen Auszahlungen für Investitionen und der damit zusammenhängenden Finanzierungstätigkeit. Regelmäßig ist sie nicht ausreichend, um den kommunalen Eigenanteil z. B. bei investiven Fördermaßnahmen auch nur annähernd zu decken. Es verbleibt also zwangsläufig ein Finanzierungsdefizit, welches die Kommunen weder aus dem Finanzausgleich noch aus eigenen Einnahmen ausgleichen können.

Richtig ist, dass Fragen des investiven Bedarfs nach Vorlage der Jahresabschlüsse und der bereits erwähnten Erweiterung der amtlichen Statistik anders betrachten werden könnten. Jedoch ist bisher nicht im Ansatz geklärt, wie zukünftig der FAG-Bedarf auf der Basis zusätzlicher doppischer Daten ermittelt werden soll. Dies betrifft z. B. die Frage, ob zukünftig die Brutto- oder die Nettoabschreibungen bedarfserhöhend berücksichtigt werden oder welche Fördermittelquote bei den Nettoabschreibungen unterstellt wird. Diese Fragen könnten heute bereits grundlegend geklärt sein. Hier ist

das Land seiner Verantwortung bisher nicht gerecht geworden. Vielmehr sollen offenbar die neuen doppelten Daten abgewartet werden, um zu schauen, was im Landeshaushalt finanziell abbildbar ist.

Der Eindruck der jedoch aktuell vermittelt wird, wonach sich die Kommunen flächendeckend im finanziellen Blindflug befinden, entspricht nicht der Realität. Abgesehen von der Tatsache, dass die Mehrheit der Länder (einschließlich Sachsen-Anhalt) nach wie vor kameral buchen und hier kein statistischer Blindflug attestiert wurde, verfügen die Kommunen über tagesaktuelle Daten ihrer Ein- und Auszahlungsgrößen, damit verbunden auch über entsprechende Erträge und Aufwendungen. Schließlich sind die Kommunen, wie auch das Land zur Meldung statistischer Daten der Finanzrechnung, und ab dem Berichtsjahr 2025 der Ergebnis- und Vermögensrechnung verpflichtet. Änderungen im Zusammenhang mit den noch ausstehenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse dürften sich vorrangig im Bereich der Vermögensbewertung und den damit verbundenen Rückschlüssen auf entsprechende Erträge (z. B. Auflösen von Sonderposten) und Aufwendungen (z. B. Abschreibung) ergeben. Die Daten der Finanzrechnung werden damit aber grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Zudem suggeriert der Landesrechnungshof mit seiner Zuspitzung des Binnenverteilungsproblems, dass es keine zu verhandelnden Fragen der Bedarfsermittlung gibt. Das ist jedoch falsch. Auch wenn die Jahresabschlüsse dringend aufgeholt werden müssen, können sie z. B. nicht Grundlage dafür sein, dass das Land den Kommunen die vom Bund beschlossene Kommunalentlastung bei den Kosten der Unterkunft und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verweigert. Weitere konfliktbeladene Fragen der Bedarfsermittlung sind u. a. die seit 2017 ausbleibende adäquate Anpassung auf Grund der Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund)² oder die Thematik nicht vorgenommener Berücksichtigung der sehr heterogenen Gewerbesteuerverteilung.

Im Übrigen hätte es dem Bericht neben aller Kritik gutgetan, sachdienliche Vorschläge zur Weiterentwicklung des FAG zumindest im Ansatz vorzustellen.

Auch der lapidare Hinweis auf nicht abgerufene kommunale Fördermittel greift viel zu kurz. Nicht dargelegt wird, ob es sich hierbei auch um Auszahlungsprobleme seitens der Zuwendungsgeber handelt. Gerade der explizit erwähnte „DigitalPakt Schule“ steht hierfür exemplarisch. Gemeinden warten seit über einem Jahr auf die Auszahlungen zumindest der unstrittigen Förderbeiträge. Im Übrigen verweisen wir auf unser im Anlagenteil dieser KNSA-Ausgabe veröffentlichten Faktenpapier aus dem Jahr 2018 zu den Gründen für Verzögerungen bei Bewilligung und Auszahlungen von Fördermitteln. Auch wenn dies sehr spezifisch auf das Programm STARK III und damit auf die EU-Förderung im EFRE und ELER ausgerichtet ist, sind viele der hier genannten Argumente (leider) nach wie vor aktuell.

Zudem verweisen wir auf unseren KSNA-Beitrag Nr. 014/2022 vom 26.01.2022 über eine aktuelle Studie zur kommunalen Förderlandschaft. Gefördert vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen des Investitionsberatungsauftrags (IBA) hat die Studie erneut unterstrichen, dass die Vielzahl kommunaler Förderprogramme von den vielen unterschiedlichen Förderstellen für die Kommunen nur schwer handelbar ist. Folge ist, dass eigentlich dringend benötigte Fördermittel nicht

² Die an die kreisfreien Städte und Landkreise auszureichenden SGB II-SoBEZ (netto) reduzieren sich von 42 Mio. Euro für die Jahre 2020- 2022 auf rd. 13 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2023 bis 2025. Die aktuelle Kürzung auf Bundesebene kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Kritisch sehen wir jedoch die ausbleibende Anpassung dieser bedarfsmindernden Einnahmeposition beim aufgabenbezogenen FAG der kreisfreien Städte und Landkreise, und das bereits zum dritten Mal in Folge. Das aktuelle FAG greift für 2023 auf die statistischen Daten der Jahre 2018-2020 zurück. Damit erfolgt eine bedarfsmindernde Anrechnung der SGB II-SoBEZ in Höhe von rd. 67 Mio. Euro. Als Folge werden im FAG-Jahr 2023 mindestens 54 Mio. Euro mehr angerechnet als tatsächlich ausgezahlt werden.

abgerufen werden können. Auf Basis der Ergebnisse der Befragung haben die Autoren der Studie einen 8-Punkte-Plan für erfolgreiche Förderprogramme abgeleitet.

b) zum Stand der Doppik-Einführung

Die Kritik des Landesrechnungshofs hinsichtlich des Umstellungsprozesses der Kommunen auf das NKHR ist hinlänglich bekannt. Unstrittig ist, dass die aufgelaufenen Jahresabschlüsse schnellstmöglich erstellt werden müssen. Nach wie vor scheint der Landesrechnungshof jedoch nicht gewillt zu sein, über die offenkundigen Gründe der Verzögerungen zuzusprechen.

Aufgrund der einseitigen Medienberichterstattung im Zusammenhang mit dem Vorjahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs hatten wir uns im September 2021 direkt an den Landesrechnungshof sowie an den Ministerpräsidenten gewandt, auf die heterogenen Gründe für den schleppenden Umstellungsprozess auf das NKHR hingewiesen und die Forderung, Kommunen mit fehlenden Jahresabschlüssen per se von den Fördermitteln auszuschließen, scharf kritisiert. Die unsererseits vorgetragenen Argumente des Fachkräftemangels, die Vielzahl neuer Aufgaben³ und Standards und damit die Zunahme der Komplexität des öffentlichen Handelns, die geringe Unterstützung der Kommunen durch das Land während des Umsetzungsprozesses haben an Aktualität nichts eingebüßt.

Mit Blick auf die Erleichterungserlasse sieht der Landesrechnungshof insbesondere die ordnungsgemäße Fortführung der Anlagenbuchhaltung nicht sichergestellt. Diese Behauptung ist jedoch nicht belegt. Die formalen Anforderungen an die Anlagenbuchhaltung sind rechtlich vorgegeben. So fordert der Erlass selbst die Erstellung eines Anlagennachweises. Und durch § 49 Abs. 1 KomHVO ist der Anlagennachweis in der Art vorgegeben, dass eine Anlagenübersicht zu erstellen ist, in der der Stand des Anlagevermögens zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres, die Zu- und Abgänge sowie die Zuschreibungen und Abschreibungen darzustellen sind. Diese Übersicht ist mindestens entsprechend § 46 Abs. 3 Nr. 1 KomHVO zu gliedern und der Erlass des MI LSA vom 12.12.2016 sieht hierfür ein verbindliches Muster vor.

Dass der Landesrechnungshof den aktuellen Ergänzungserlass vom April 2022 zu den weiteren Erleichterungen zur Aufstellung vor allem der Jahresabschlüsse so deutlich kritisiert, verwundert, da an anderer Stelle des Berichts deutlich gemacht wird, dass die Erleichterungserlasse aus 2020 und 2022 umgesetzt werden und zur Beschleunigung des Abarbeitungsprozesses beigetragen haben. Die Aussage, dass die Erleichterungserlasse eine negative Wirkung auf den zeitnahen und wirksamen Einsatz des NKHR haben, ist deshalb nicht richtig. Die Erlasse ermöglichen die zeitnähere Erstellung der aktuellen Jahresabschlüsse, denen mit Sicherheit eine höhere Steuerungsrelevanz beizumessen ist, als älteren, mehr als 5 Jahre zurückliegende Jahresabschlüssen. Die Darstellung der aktuellen Vermögens- und Finanzlage ist nicht vom Vorliegen eines umfassenden Jahresabschlusses 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017 abhängig.

Im Übrigen greift der aktuelle Runderlass des MI vom 10.11.2022 die Kritik der Kommunalen Spitzenverbände und des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages an der bisher auf dem Erlasswege vorgegebenen Ermessensreduzierung auf null für die Kommunalaufsichtsbehörden (hinsichtlich der Nichtgenehmigung bzw. Beanstandung der Haushaltssatzung 2023 bei nicht fristgerechter Vorlage des Jahresabschlusses 2021 nun Rechnung) auf und räumt ihnen ein größeres Ermessen ein.

Auch die abschließende Forderung des Landesrechnungshofes zur Erstellung der Gesamtabschlüsse mit dem Haushaltsjahr 2023 ist realitätsfern. Bereits die Abarbeitung der fehlenden Jahresabschlüsse

³ Exemplarisch verweisen wir auf die Gemeindegebietsreform, die Umsetzung der DSGVO, die Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben, die Umsetzung des ZENSUS, die Neuregelung des Umsatzsteuerrechts für jPöR, die Bewältigung der Flüchtlingskrise ab 2015 und der Corona-Pandemie ab 2020.

verdeutlicht, dass es externe faktische Hindernisse bei der Aufstellung gibt. Vor allem die Ausgestaltung der „Gesamtabschlüsse“ ist kritisch zu hinterfragen; ihr Nutzen und ihre Relevanz werden zunehmend kritisch bewertet. Aufwand und Nutzen eines Gesamtabchlusses müssen vor dem Hintergrund der ohnehin angespannten Situation bei der Erstellung der Jahresabschlüsse noch einmal näher betrachtet werden. Die Pflicht zum Gesamtabschluss im § 120 KVG muss deshalb so weit nach hinten geschoben werden, bis Klarheit darüber herrscht, inwieweit das europaweite Thema EPSAS⁴ sich auf deren Erstellung auswirkt.

Zum Schluss sei der Hinweis erlaubt, dass die aktuelle Lage eine Diskussion darüber erfordert, in welchem Umfang Verfahrenserleichterungen und Bürokratieverzicht möglich sind, um die Prozesse zu vereinfachen. Vorwürfe oder das strikte Beharren auf ursprünglichen Intentionen lösen unsere Probleme nicht. Der SGSA wird deshalb weiterhin das konstruktive Gespräch mit dem Landesrechnungshof suchen.

KNSA 333/2022 vom 25.11.2022 jl-ck

⁴ EPSAS steht für European Public Sector Accounting Standards und folgt der Idee, einheitliche doppelte Rechnungslegungs-Standards für die Mitgliedsstaaten der EU zu entwickeln, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen.



Faktenpapier

Gründe für Verzögerungen bei Bewilligung und Auszahlungen von durch den EFRE und ELER geförderten Maßnahmen

(Stand 22.10.2018)

Die Ursachen für Verzögerungen bei der Bewilligung und den Auszahlungen sind vielschichtig und auf allen Ebenen (EU, Land, Kommunen, Wirtschaft) zu suchen. Nachfolgend sollen diese stark aggregiert wiedergegeben werden. Dabei wird vorrangig auf das Programm STARK III abgestellt, da dies sowohl im EFRE als auch im ELER die größte finanzielle Bedeutung aus Sicht der Kommunen hat. Einzelne der hier erwähnten Ursachen wurden auch von der Landesregierung selbst u.a. in Landtagsdrucksachen vorgetragen.

- **Späte Richtlinienerstellung**

Die erforderlichen Richtlinien sind zum Teil spät veröffentlicht worden. Aktuelles Beispiel ist die erst im Sommer 2018 veröffentlichte Richtlinie zum Netzwerk Stadt-Land. Auch die beiden STARK III Richtlinien im ELER (25.09.2015) und im EFRE (17.07.2016) sind spät gestartet.

Bei der Richtlinie STARK III plus EFRE wurde ein erster Richtlinienentwurf mit der prioritären Behandlung der Kindertagesstätten und Schulen aufgrund der Ausrichtung des OP EFRE durch die EU-Kommission versagt. Stattdessen musste eine Richtlinie für sämtliche Förderbereiche (Kita, Schulen, Sportstätten, Universitäten und kulturelle Einrichtungen) erstellt werden. Dabei führten Verzögerungen bei der Veröffentlichung der gemeinsamen Richtlinie des Ministeriums der Finanzen (MF), des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) und der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur (StK) wegen Verständigungsfragen u. a. hinsichtlich der Zuwendungsvoraussetzungen und der Förderfähigkeit von Kosten, der Beihilfeproblematik und einnahmeschaffender Vorhaben dazu, dass auch die Antragsstichtage zeitlich verlegt werden mussten.

- **Erhöhter Informationsbedarf bei neuen Fördertatbeständen**

Während Antragsteller für die energetische Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen im Programm STARK plus EFRE bereits auf Erfahrungen der vorherigen EU-Förderperiode 2007 - 2013 zurückgreifen konnten, bedurfte es einer längeren Vorlaufzeit, die Antragsteller der neuen Förderbereiche Hochschulen, kulturellen Einrichtungen und Sportstätten hinsichtlich der energetischen Anforderungen und Fördervoraussetzungen vorzubereiten.

- **Längere Umsetzungszeiträume bei Infrastrukturvorhaben**

Erwartungsgemäß sind mit großen Infrastrukturvorhaben der Kommunen (Kita, Schulen, kulturelle Einrichtungen, Sportstätten und Wegebau) zeitintensivere Vorlauf- und Umsetzungszeiträume verbunden als in vielen anderen Förderbereichen des EFRE und ELER.

Dies resultiert u.a. aus der Herbeiführung entsprechender Stadtrats- und Gemeindebeschlüsse, den notwendigen umfangreichen Planungsleistungen, der öffentlichen Auftragsvergabe und den umfänglichen Bauausführungen.

- **Hohe Planungstiefe bereits bei Antragsstellung**

Die bereits mit der Antragsstellung geforderte Planungstiefe ist z.B. beim Programm STARK III sehr hoch, was zu einem hohen Aufwand und damit tendenziell einem längeren Antragsverfahren führt. Damit verbunden sind zudem hohe Kosten für die Kommunen, ohne zu wissen, ob letztendlich eine Förderung erfolgt.

- **Erhöhter Koordinierungsaufwand aufgrund komplexer Fördervoraussetzungen**

Das STARK-III-Programm ist ein anspruchsvolles und komplexes Programm zur Förderung von energetischen Sanierungen, welches hohe Anforderungen an die Antragsteller und deren Verwaltungen, die Planer, die Bauausführenden sowie die Antrags- und Bewilligungsstelle gleichermaßen stellt. Anpassungen im gesamten Förderverfahren bedürfen damit eines erheblichen Koordinierungsaufwandes zwischen den Kommunen, den externen Planern und den Antrags- bzw. Bewilligungsbehörden.

Zum Teil sind Neubaumaßnahmen ausgeschlossen, womit die Sanierung im Bestand erfolgt, was zum Teil im Vergleich zum Neubau ebenfalls zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt.

- **Baufachliche Prüfung**

Im Rahmen der Antrags- und Bewilligungsverfahren gab es anfänglich u.a. beim Programm STARK III zum Teil erhebliche Verzögerung bei der baufachlichen Prüfung größerer Vorhaben durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt. Hier mussten u.a. erst die personellen Kapazitäten geschaffen werden.

- **Änderungen Förderbedingungen**

Wiederholt geänderter Förderbedingungen machten Anpassung u.a. der Antragsunterlagen bzw. der Planungen notwendig, was wiederum zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führte. Beispielsweise waren aufgrund der Änderungen der Energieeinsparverordnung (ENEV) auf Bundesebene und der Ausrichtung von STARK III Anpassungen der Zielindikatoren hinsichtlich der einzusparenden Energie notwendig.

- **Abgrenzung allgemeine und energetische Sanierung bei STARK III plus EFRE**

Im EFRE ist STARK III als Klimaschutzprogramm initiiert worden, im ELER verfolgt STARK III eher das Ziel der Stärkung des ländlichen Raums. Daher gab es im ELER weniger Probleme mit der begleitenden allgemeinen Sanierung als im EFRE. Bei Vorhaben im EFRE mussten die Planung und Ausführung separiert werden in einen EU-geförderten energetischen und in einem vom Land geförderten allgemeinen Sanierungsteil. Häufig gab es hier Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zw. allgemeiner und energetischer Sanierung. Dies führt zu einem zusätzlichen Aufwand.

Zudem waren die für die allgemeine Sanierung im EFRE vom Land angedachten zusätzlichen Mittel zu gering. Erst Anfang 2018 wurden die Mittel aufgestockt und die ursprüngliche Begrenzung der Förderung der allgemeinen Sanierung im EFRE i. H. v. 10 % (max. 600.000 Euro) aufgehoben.

- **Verschiebung Antragsfristen STARK III**

Sowohl im ELER als auch im EFRE waren mehrere Antragsstichtage vorgesehen. Die Bewilligungsstellen konnten zum Teil nicht gewährleisten, dass Anträge aus der vorherigen Antragsrunde rechtzeitig beschieden wurden. Um den erheblichen Mehraufwand durch doppelte Anträge für das gleiche Vorhaben zu mehreren Antragsstichtagen zu vermeiden, wurden sowohl im ELER als auch im EFRE die Antragsstichtage mehrfach verschoben.

- **Personelle Ausstattung kommunaler Bauverwaltungen**

Vor allem seit der Jahrtausendwende haben viele Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen sukzessive Personal abgebaut. Dies betraf auch die Bauverwaltungen. Daher führen heute vor allem in kleineren Städten und Gemeinden begrenzte personelle Kapazitäten auch im Zusammenspiel mit dem Förderprogrammpluralismus zu gewissen Verzögerungen. Hier kurzfristig Abhilfe zu schaffen, dürfte abgesehen von den hierfür benötigten finanziellen Spielräumen angesichts des Fachkräftemangels nicht möglich sein.

- **Förderprogrammpluralismus**

Die Kumulierung vieler Förderprogramme von Seiten der EU, dem Bund und den Ländern stellt die Verwaltungen vor zusätzliche Herausforderungen. Neben den umfassenden EU-Fördermaßnahmen im EFRE, ESF und ELER hat vor allem auch der Bund seine Investitionsförderungen in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Exemplarisch verweisen wir auf die beiden Konjunkturprogramme nach der Finanzkrise, den 7 Mrd. Euro im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, den Fluthilfen oder auch dem Bundesprogramm für Investitionsmaßnahmen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung etc.

- **Ausgelastete Baubranche**

Als eine Folge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank kam es in den vergangenen Jahren zu einer verstärkten Investitionstätigkeit von Bürgern und Privatwirtschaft. Die Baubranche ist seit längerer Zeit gekennzeichnet durch eine Volllastung. Dies führt generell zu steigenden Baupreisen und geringeren sowie verzögerten Angeboten u.a. für öffentliche Aufträge.

Die steigenden Baupreise machen zum Teil Anpassungen der Planungs- bzw. Antragsunterlagen notwendig. So müssen gerade größere Bauvorhaben im ELER nach wie vor strikt darauf achten, dass sie die Vorgabe der ELER-Richtlinie in Bezug auf ein Gesamtinvestitionsvolumen von maximal 3 Mio. Euro nicht überschreiten.

- **Vorgaben Vergaberecht**

Die Vergabeverfahren von Leistungen - beginnend mit den Planungsleistungen - je nach Größe des Vorhabens - sind bei großen Vorhaben u.a. im Zusammenhang mit STARK III

nicht selten EU-weit durchzuführen. Wegen der einzuhaltenden Fristen und der hohen Anforderungen an die Prüfsicherheit sind diese Ausschreibungen sehr zeitintensiv und binden in hohem Maße Verwaltungskapazitäten.

Aufgrund der Komplexität des öffentlichen Vergabe- und Zuwendungsrechts tendieren zudem externe Planer und Bauunternehmen dazu, eher im Privatsektor als für die öffentliche Hand tätig zu werden.

Die geringe Anzahl von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen verzögert unter Umständen das Vergabeverfahren.

(Quellen: E-Mail-Rundschreiben SGSA vom 29.05.2017, 05.10.2017 und 12.12.2017; KNSA-Beitrag 509/2017 vom 11.12.2017)