

Magdeburg, den 05.05.2023
jl/pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 63
Datum: 24.05.2023
Ort: SGSA, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3 **Finanzielle Situation der Kommunen**

Anlagen: (1.) KNSA-Beitrag 146/2022
(2.) E-Mail-Rundschreiben vom 18.04.2023
(3.) Übersichten Verschuldung Kommunen z. 31.12.2022
(4.) Ergebnisse KfW-Kommunalpanel 2023

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Dieser Tagesordnungspunkt dient in gewohnter Art und Weise als Bericht von der Basis. Er soll den Ausschussmitgliedern die Möglichkeit geben, die finanzielle Situation im laufenden Haushaltsjahr und für das Planjahr sowie wesentliche Ursachen für bestimmte Entwicklungen komprimiert darzustellen. Dieser Bericht dient der Landesgeschäftsstelle u. a. zur Plausibilitätskontrolle der eigenen Annahmen zur finanziellen Situation der Kommunen, die nachfolgend in aggregierter Weise für die Kommunen Sachsen-Anhalts dargestellt werden.

Wir bitten die Ausschussmitglieder in der Sitzung am 24.05.2023 um einen entsprechenden Bericht. Dabei soll auch die eventuelle Notwendigkeit einer Verlängerung bestehender haushaltsrechtlicher Erleichterungen in den Blick genommen werden.

Hintergrund kommunale Finanzlage

Mit KNSA-Beitrag Nr. 146/2022 (**Anlage 1**) haben wir ausführlich über die Ergebnisse der Kassenstatistik 2022 für die Kommunen Sachsens-Anhalts berichtet. Die aggregierte Kassenstatistik beinhaltet einnahmeseitig auf den ersten Blick durchaus Anhaltspunkte für eine Verbesserung der Finanzlage, wie u. a.:

- Der Saldo der Finanzrechnung betrug trotz der immensen Herausforderungen in 2022 bei allen Kommunen +58 Mio. Euro. Gegenüber dem Saldo der Finanzrechnung in 2021 i. H. v. -19,8 Mio. Euro stellt dies eine Verbesserung von rd. 77,9 Mio. Euro dar. Getragen

wurde diese Entwicklung von den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen, nicht jedoch von den kreisfreien Städten. Bei diesen scheint vor allem die Landeshauptstadt Magdeburg einen starken Einzeleffekt aufzuweisen.

- Die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen wird vorrangig getragen durch die Gewerbesteuer. Diese belief sich 2022 auf 1.048,7 Mio. Euro (netto) und lag damit erstmals über eine Milliarde Euro. Im Vergleich zum Vorjahr mit einem Aufkommen von 778 Mio. Euro ist hier ein deutlicher Anstieg um +34,8 % zu verzeichnen. Der starke Anstieg der Gewerbesteuer dürfte auch einem vorübergehenden Nachholeffekt geschuldet sein. So dürften viele Unternehmen aufgrund der pessimistischen Einschätzung in Folge der weltweiten Corona-Pandemie u. a. in 2020 ihre Vorauszahlungen deutlich reduziert haben. Da die befürchteten Gewinneinbrüche jedoch z. T. ausblieben, dürften nun bei der Steuerfestsetzung in 2022 höhere Steuern gezahlt werden, wobei auch die gezahlten Corona-Hilfen versteuert werden. Die aktuellen Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2023 stützen diese Argumentation.
- Deutlich zugenommen haben die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, zu denen vor allem die Zuwendungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen beitragen. Diese sind im Vergleich zum Vorjahr bei allen Kommunen um +15,4 % auf 764,9 Mio. Euro angestiegen. Hier spielen auch die Zuweisungen aus der Investitionspauschale (§ 16 FAG) sowie die außerhalb des FAG ausgereichten Kommunal- und Kreisstraßenpauschalen eine Rolle. So wurde 2022 der Vorwegabzug bei der Investitionspauschale abgeschafft und der Ansatz für die Kreisstraßenbaumittel deutlich auf 60 Mio. Euro erhöht. Über die Entwicklung dieser investiven Pauschalen auch in 2023 haben wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 18.04.2023 (**Anlage 2**) berichtet.

Zusammenfassend lässt sich anhand der Ergebnisse der Kassenstatistik 2021 und 2022 zumindest eine gewisse Erholung von den Auswirkungen der Corona-Pandemie erkennen.

Zudem haben sich die realwirtschaftlichen Aussichten gegenüber dem Herbst 2022 aufgehellt. Die aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung unterstellt u. a., dass das Bruttoinlandsprodukt im letzten Jahr in preisbereinigter Rechnung um 1,8 % gegen über dem Vorjahr gestiegen ist und damit etwas kräftiger als in der Herbstprojektion erwartet. Der Bund geht davon aus, dass die deutsche Wirtschaft nach einem schwierigen Winterhalbjahr im Verlauf dieses Jahres wieder an Fahrt gewinnen wird, wenn sich die Inflation abschwächt, Lieferengpässe weiter nachlassen und das Wachstum der Weltwirtschaft wieder zunimmt. Für den Deutschen Städtetag (DST) zeichnen die Eckdaten der Frühjahrsprojektion das Bild einer durchgestandenen milden Krise, bei der die Inflation als temporäres Phänomen aufgetreten ist.

Von einer Entwarnung bei den Kommunalfinzen kann jedoch aus folgenden Gründen nicht die Rede sein:

- Deutlich wird vor allem bei der Gewerbesteuer die heterogene gemeindescharfe Aufkommensverteilung. Anhand der aktuellen Zahlen des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt für 2022 entfielen auf die 28 aufkommensstärksten Gemeinden (13 % der Gemeinden) knapp 2/3 des gesamten Gewerbesteueraufkommens (netto) 2022.
- Trotz der positiven Steuerentwicklung stagnieren die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Kopf sowohl der ostdeutschen Gemeinden insgesamt, als auch der Gemeinden in Sachsen-Anhalt seit Jahren im bundesweiten Vergleich um die 60 % des vergleichbaren Aufkommens westdeutscher Kommunen.

- Die Steuermehreinnahmen sind z. T. inflationsgetrieben, und gehen u. a. aufgrund des Ukraine-Krieges einher mit äußerst dynamischen Auswirkungen bei den Ausgaben, die die Kommunalfinanzen in eine weitere Schieflage bringen können. Neben den fluchtbedingten Mehrausgaben, z. B. bei der Integration von Menschen aus der Ukraine sowie aus anderen Krisengebieten der Welt sind dies vor allem höhere Energiekosten, die im letzten Jahr aufgrund langjähriger Verträge noch nicht überall vollumfänglich durchgeschlagen sind. Trotz einer zuletzt rückläufigen Entwicklung der Preise für Gas und Öl ist hier künftig mit einer deutlichen Mehrbelastung zu rechnen.
- Die Auszahlungen steigen insgesamt (+ 6,7 %) und erwartbar in den unterschiedlichsten Bereichen an. Dies betrifft die Personalausgaben (+5,6 %), die Auszahlung für Sach- und Dienstleistungen (+8,1 %) und erneut deutlich die Sozialausgaben (+9,5 %).
- 2022 ist bereits das zweite Jahr in Folge, in dem die Gesamtverschuldung der Kommunen Sachsen-Anhalts angestiegen ist (**Anlage 3**). Hier kann zunächst ein stückweit positiv festgehalten werden, dass der enorme Schuldenanstieg nicht auf die Schuldenaufnahme zur Liquiditätssicherung, sondern auf Investitionskredite zurückzuführen ist. Der Verschuldung stehen also gewisse Werte entgegen. Angesichts der allgemeinen Preissteigerungen, und dies gilt insbesondere für den Baubereich, bedeutet dies im Umkehrschluss gleichwohl nicht zwingend, dass tatsächlich auch ein Mehr an kommunaler Infrastruktur geschaffen wurde.
- Zudem verbirgt sich hinter dem positiven Finanzierungssaldo für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt eine sehr heterogene einzelgemeindliche kommunale Finanzsituation. Das Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalt attestiert rd. 37 % der Kommunen Sachsen-Anhalts im vergangenen Jahr eine gefährdete bzw. weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit und offenbart, dass viele Gemeinden nicht einmal in der Lage sind, die laufende Rechnung auszugleichen.
- Städte und Gemeinden sehen sich mit zahlreichen beschlossenen oder geplanten Vorhaben des Bundes konfrontiert, die noch nicht vollständig ausfinanziert sind, so z. B. die Ausweitung der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, die dauerhafte Ausfinanzierung des ÖPNV im Zuge des 49 Euro-Tickets oder die jüngste Wohngeldreform.
- Hinzu kommen die erheblichen finanziellen Auswirkungen der aktuellen Tarifeinigung vom 22.04.2023 für den Bund und die Kommunen vor allem in Form des gesplitteten einmaligen Inflationsausgleichsgeldes i. H. v. 3.000 Euro und der dauerhaften Tabellenentgelterhöhung ab dem 01.03.2024 um durchschnittlich 11,5 Prozent.
- Auch wenn die Zinsauszahlungen für die Kommunen in 2022 insgesamt noch rückläufig waren, dürfte sich die inzwischen auch durch die EZB eingeleitete Zinswende mittelfristig auf die Haushalte der Kommunen auswirken. Angesichts der diversen Ursachen für die Inflation (Lieferkettenproblem, Krieg, Energiepreisproblematik, eventuelle leicht rückläufige Globalisierungstendenzen, etc.) dürfte der Inflationsdruck mindestens in 2023 anhalten. Auch wenn insgesamt die Schulden inflationsbedingt „entwertet“ werden, setzt die Zinswende gerade die hochverschuldeten Kommunen einem erheblichen finanziellen Druck aus, den sie aus eigener Kraft nicht bewältigen können.
- Zudem dürften aktuell vielfach vor Ort zur Saldenverbesserung neben Steuererhöhungen, die in Inflationszeiten tendenziell schwieriger durchzusetzen sein dürften, die Streichung

bzw. Verschiebung von Investitionen oftmals einen wesentlichen Hebel zur Ausgabenreduzierung darstellen.

- Es verwundert daher nicht, dass die am 15.05.2023 veröffentlichten Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2023 erneut einen Anstieg des kommunalen Investitionsrückstands bundesweit auf nunmehr 166 Mrd. Euro beziffert (**Anlage 4**).

Zusammenfassend besteht eine wesentliche finanzielle Herausforderung der Kommunen darin, dass sie einerseits einen wesentlichen Beitrag zur Lösung wichtiger transformativen Herausforderungen wie z. B. dem Klimawandel, der Digitalisierung oder auch der Verkehrswende leisten werden müssen, insbesondere durch Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur. Andererseits erschweren die zuvor dargestellten Rahmenbedingungen diese Investitionen deutlich. Da zudem der kommunalen Verschuldung haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind, wird deutlich, dass zur Lösung der transformativen Herausforderungen die Leistungsfähigkeit der Kommunen strukturell verbessert werden muss. Dazu gehört auch eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung. Nur wenn Kommunen mit kontinuierlichen und ausreichenden Einnahmen planen können, lassen sich die notwendigen Investitionen dauerhaft umsetzen. Gleichzeitig wird man eine Verschiebung wichtiger Reformvorhaben auf Bundesebene offen diskutieren müssen.

Die Diskussion um haushaltsrechtliche Erleichterungen war 2022 geprägt durch die Energiepreisproblematik und den Ukraine-Krieg.

Mit Erlass des MI LSA vom 21.04.2022 wurden für 2022 Erleichterungen zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden erlassen.

Mit Blick auf die finanziellen Belastungen der Kommunalhaushalte durch die gestiegenen Energiepreise wurde zum einen durch das MF LSA in Form eines erleichterten Liquiditätskrediterlasses vom 29.08.2022 reagiert, der jedoch erwartbar sehr verhalten durch lediglich zwei Kommunen in Anspruch genommen wurde.

Zum anderen wurde mit Erlass des MI LSA vom 26.09.2022 zunächst für 2022 haushaltsrechtliche Erleichterungen aufgrund zu erwartender Engpässe bei der Energieversorgung mit Gas sowie des Anstiegs des Endstrompreises festgelegt. Mit Erlass des MI LSA vom 13.12.2022 wurden die haushaltsrechtlichen Erleichterungen aus 2022 in das Jahr 2023 überführt.

Derzeit sehen wir als Landesgeschäftsstelle nicht die Notwendigkeit für eine weitere Verlängerung der haushaltsrechtlichen Erleichterungen über das Jahr 2023 hinaus. Hierfür sprechen u. a., dass sich die wirtschaftliche Entwicklung im 2. Halbjahr 2022 deutlich besser entwickelt hat als ursprünglich befürchtet wurde. Zudem sind wesentliche Risiken wie z. B. die Gasmangellage nicht eingetreten. Die Lieferkettenengpässe werden teilweise aufgelöst und die Energiepreise bzw. die Inflation sind leicht rückläufig.