

Sitzung des HFA Nr.	66
Datum:	24.04.2024
Ort:	Rathaus der Stadt Schönebeck (Elbe)

TOP 4 Finanzielle Situation der Kommunen

Bisherige Beratung: ./.

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 24.04.2024 um einen entsprechenden Bericht.

Das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt hat die Daten der kommunalen Kassenstatistik für das Jahr 2023 veröffentlicht. In der kommenden April-Ausgabe unserer Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt erfolgt eine detaillierte Betrachtung der wesentlichen Ergebnisse. Als **Anlage 1** dem Vorbericht beigelegt ist ein Auszug aus der aktuellen Kassenstatistik, dem u. a. die differenzierte Betrachtung der Salden-Entwicklung für die laufende Rechnung, die Kapitalrechnung und der Finanzrechnung insgesamt, differenziert nach den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen und in der Entwicklung 2023 zu 2022 zu entnehmen ist.

1. Saldo Finanzrechnung 2023

Der Saldo der Finanzrechnung belief sich bei allen Kommunen in 2023 auf +181,3 Mio. Euro. Gegenüber dem Saldo der Finanzrechnung in 2021 i. H. v. +58 Mio. Euro stellt dies eine Verbesserung von rd. 130,3 Mio. Euro dar. Die Entwicklung unterscheidet sich jedoch sowohl zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen als auch erwartbar deutlich auf einzelgemeindlicher Ebene.

Bei den **kreisfreien Städten** verbesserte sich der Saldo der Finanzrechnung gegenüber 2022 (-100,8 Mio. Euro) auf + 38,7 Mio. Euro. Hier dürfte u. a. der Sondereffekt bei der Landeshauptstadt Magdeburg im Zusammenhang mit dem Erwerb (2022) und der Weiterveräußerung (2023) von Grundstücken im Zusammenhang mit der Intel-Ansiedlung die deutliche Abweichung zwischen beiden Jahren erklären. Auf einzelgemeindlicher Ebene wies die Stadt Dessau-Roßlau einen negativen Saldo der Finanzrechnung von -30,2 Mio. Euro aus während, Magdeburg (+24,2 Mio. Euro) und Halle (+44,6 Mio. Euro) einen positiven Saldo der Finanzrechnung aufwiesen.

Bei den **Landkreisen** entwickelte sich der im letzten Jahr noch feststellbare positive Saldo der Finanzrechnung i. H. v. +25,4 Mio. Euro in 2022 in einen negativen Saldo der Finanzrechnung i. H. v. -127,9 Mio. Euro in 2022. Bedenklich scheint hier vor allem, dass alle 11 Landkreise zum 31.12.2023 einen negativen Saldo in der Finanzrechnung aufweisen.

Bei den **kreisangehörigen Städten und Gemeinden** erhöhte sich der positive Saldo der Finanzrechnung von +133,5 Mio. Euro in 2022 auf +270,5 Mio. Euro in 2023. Von 233 kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der 18 Verbandsgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden schlossen 98 (42 %) mit einem negativen und 134 (58 %) mit einem positiven Saldo die Finanzrechnung zum 31.12.2023 ab.

Als **Anlage 2** ist die Entwicklung des Saldos der Finanzrechnung in den zurückliegenden Jahren differenziert nach den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt.

2. Entwicklung Einzahlungen

In 2023 ist vor allem ein erneuter deutlicher Anstieg bei den **Steuern** zu beobachten gewesen. Diese stiegen um +11,9 % auf 2.558 Mio. Euro an (2022: +15,2 % auf 2.286 Mio. Euro). In Erinnerung zu rufen ist, dass bereits 2021 mit 1.983,8 Mio. Euro das Vor-Corona-Niveau 2019 überschritten wurde.

Die positive Entwicklung wird erneut, wenn auch gegenüber 2022 etwas abgemildert, vor allem durch die **Gewerbsteuer** getragen. Diese belief sich, nachdem sie 2022 erstmals das Niveau von 1 Mrd. Euro überschritten hatte, bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auf 1.228 Mio. Euro (netto), was gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um +17,1 % (2022: +34,8 %) entspricht. Der Anstieg fällt bei den kreisfreien Städten mit +3,1 % deutlich geringer aus als in 2022 mit +19,7 %. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden stiegen die Gewerbesteuererinnahmen mit +21,7 % erneut spürbar an, wenn auch geringer als in 2022 mit +40,7%.

Die Einnahmen aus den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer, die 2022 rückläufig waren**, sind in 2023 um +9,7 % auf 915,4 Mio. Euro angestiegen.

Die Einnahmen beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** beliefen sich in 2023 insgesamt auf 163,5 Mio. Euro (2022: 162,5 Mio. Euro).

Aufkommensmäßig ist der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** mit 671,8 Mio. Euro wesentlich bedeutender als der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Die Einnahmen stiegen hier gegenüber 2022 um +11,9 % auf 915,4 Mio. Euro deutlich stärker an. Dies dürfte auch auf die Tarifrunden 2023 sowohl im öffentlichen Dienst (+10,5 %) als auch in der Privatwirtschaft zurückzuführen sein.

Die in der laufenden Rechnung verbuchten **FAG-Leistungen** (ohne Investitionspauschale) stiegen aufgrund der Revision zum FAG 2023 für alle Kommunen um 3,9 % gegenüber dem Vorjahr auf 1.647,4 Mio. Euro (2022: 1.585,6 Mio. Euro) leicht an.

Insgesamt sind die **Einzahlungen der laufenden Rechnung** bei allen Kommunen um +7,4 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen; +3,2 % bei den kreisfreien Städten, +7,8 % bei den Landkreisen und +9,6 % bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Deutlich zugenommen haben die **Einzahlungen aus Investitionstätigkeit**. Diese stiegen insgesamt in 2023 um +16 % auf 887,4 Mio. Euro an (2022: 764,9 Mio. Euro); +69,6 % bei den kreisfreien Städten, -15 % bei den Landkreisen und +3,3 % bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Der deutliche Anstieg ist ausschließlich bei den kreisfreien Städten zu beobachten und anders als in 2022 nicht bei den Zuwendungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Der Anstieg ist fast ausschließlich auf den enormen Anstieg bei den Einzahlungen aus der Veräußerung von Gebäuden, Grundstücken und Infrastrukturvermögen zurückzuführen. Hier dürfte der Sondereffekt bei der Landeshauptstadt Magdeburg im Zusammenhang mit dem Erwerb (2022) und der Weiterveräußerung (2023) von Grundstücken im Zusammenhang mit der Intel-Ansiedlung die deutliche Abweichung zwischen beiden Jahren zumindest mehrheitlich erklären. So beliefen sich diese Einnahmen bei der Landeshauptstadt Magdeburg in 2023 auf 196,1 Mio. Euro nach 83,9 Mio. Euro in 2022.

Bei den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit spielen auch die Zuweisungen aus der Investitionspauschale gem. § 16 FAG, die bis einschließlich 2022 außerhalb des FAG ausgereichte Kommunalpauschale, sowie die ebenfalls bis einschließlich 2023 außerhalb des FAG und ab 2024 i. R. des neuen § 16a FAG ausgereichten Kreisstraßenbaumittel eine Rolle. Die Entwicklung der drei Positionen haben wir in der **Anlage 3** dargestellt.

Zusätzlich zu den drei zuvor genannten Einflussgrößen dürften unter Einzahlungen aus Investitionstätigkeit auch die Zuwendungen aus den unterschiedlichsten Investitionsförderprogrammen vom Bund und der EU fallen. Gerade in der finalen Abwicklung der EU-Förderperioden und den dort verankerten größeren investiven Fördermaßnahmen wie u. a. STARK III, Breitband und Dorferneuerung sind die Auszahlungen an die Kommunen in den Jahren 2021 und 2022 angestiegen, 2023 hingegen wieder rückläufig.

Die Entwicklung der **Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit**, wozu vor allem Investitionskredite zählen, verlief heterogen. Insgesamt gingen diese 2023 gegenüber dem Vorjahr um -5,7 % auf 331,6 Mio. Euro zurück. In den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen war die Entwicklung jedoch unterschiedlich ausgeprägt. Bei den kreisfreien Städten gingen diese Einzahlungen um -5,6% zurück, bei den Landkreisen stiegen sie um +16,4% auf 56,6 Mio. Euro und bei den kreisangehörigen Städten gingen diese um -14,4 % auf 106,5 Mio. Euro zurück.

3. Entwicklung Auszahlungen

Die **Personal- und Versorgungsauszahlungen** sind bei allen Kommunen um +7,3 % auf 2.218,3 Mio. Euro (2022: 2.066,6 Mio. Euro) angestiegen, was vor allem am Tarifabschluss 2023 liegen dürfte. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen stiegen gegenüber dem Vorjahr bei den kreisfreien Städten um +5,2 % auf 451,6 Mio. Euro, bei den Landkreisen um +9,4 % auf 604,6 Mio. Euro und bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden um +7,1 % auf 1.162,1 Mio. Euro an. Es gilt zu beachten, dass das geltende FAG hier zum Ausgleich einen bedarfserhöhend wirkenden „Tarif-Zuschlag“ von rd. 172,5 Mio. Euro jährlich vorsieht.

Die Auszahlungen für **Soziale Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen** stiegen von insgesamt 1.418,6 Mio. Euro in 2022 um +16,8 % auf 1.657,2 Mio. Euro erneut und stärker als im Vorjahr 2022 (+9,5%) an. Bei den kreisfreien Städten beliefen sich diese auf 447,6 Mio. Euro (2022: 402,2 Mio. Euro) und bei den Landkreisen auf 1.209,5 Mio. Euro (2022: 1.016 Mio. Euro). Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden weisen hier aufgrund der fehlenden Aufgabenzuständigkeit kaum Auszahlungen aus. Deren indirekte Mitfinanzierung der Sozialleistungen der Landkreise spielt bei der Entwicklung der Kreisumlage eine nicht unerhebliche Rolle.

Das Statistische Bundesamt sieht hinsichtlich des bundesweit ebenfalls feststellbaren, dynamischen Trends bei den Sozialabgaben vor allem die zum 01.01.2023 erhöhten Regelsätze für das Bürgergeld und die Berechtigung von Schutzsuchenden aus der Ukraine zum Bürgergeldbezug als eine Hauptursache. Es weist darauf hin, dass die kommunale Hauptlast im Bereich des SGB II – die Kosten der Unterkunft – sehr stark vom Anstieg der Energiepreise betroffen sind. Aber auch in den übrigen Sozialkostenbereichen wie der Sozialhilfe (SGB XII) oder vor allem auch der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sind enorme Ausgabenanstiege zu verzeichnen.

Die **Auszahlungen der laufenden Rechnung** beliefen sich 2023 insgesamt auf 8.188 Mio. Euro, was gegenüber 2022 einen Anstieg um +8,5 % darstellt. Damit fällt der Anstieg der Ausgaben der laufenden Rechnung höher aus als der zuvor dargestellte Anstieg der Einnahmen (+7,4 %).

Besonders stark ausgeprägt ist dieser Unterschied bei den kreisfreien Städten. Hier stiegen die Ausgaben der laufenden Rechnung mit +6,5 % deutlich stärker als die Einnahmen der laufenden Rechnung mit +3,2 % an. Das Gleiche gilt für die Landkreise mit einem Anstieg der Auszahlungen der laufenden Rechnung um +12,0 % bei einem gleichzeitigen Anstieg der Einzahlungen der laufenden Rechnung um +7,8 %. Bei den kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Verbandsgemeinden belief sich der Anstieg der Auszahlungen der laufenden Rechnung auf +6,4 % und der Anstieg der Einzahlungen der laufenden Rechnung auf +9,6 %.

Damit wird der insgesamt positive Saldo für die laufende Rechnung i. H. v. 223,4 Mio. Euro ausschließlich von der Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden getragen.

Die **Auszahlungen aus Investitionstätigkeit**, zu denen u. a. der Erwerb von Grundstücken, Gebäuden und Infrastrukturvermögen sowie die reinen Baumaßnahmen zählen sind im Vergleich zum Vorjahr bei allen Kommunen um -8 % auf 1.058,1 Mio. Euro zurückgegangen. Im vergangenen Jahr war hier noch ein Anstieg von +15,2 % zu verbuchen gewesen, was ebenfalls auf den Sondereffekt der Intel-Ansiedlung in Magdeburg zurückzuführen sein dürfte. Wir gehen davon aus, dass die Landeshauptstadt bei dem Erwerb der Flächen für Intel in 2022 in Vorleistung gegangen ist, um diese dann in 2023 weiter zu veräußern. Betrachtet man die Gruppe der kreisfreien Städte im Vergleich zu den Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden kommt der vermutliche Intel-Effekt deutlich zum Vorschein. Hier betrug der Rückgang der Auszahlung für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden und Infrastrukturvermögen in 2023 mit 29,1 Mio. Euro gegenüber 2022 mit 102,7 Mio. Euro -71,7 %. Hingegen stiegen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken, Gebäuden hier von 7,9 Mio. Euro auf 141,7 Mio. Euro an.

Als Teil der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zählen auch die **Auszahlungen für Baumaßnahmen**. Nachdem diese in 2022 gegenüber 2021 bei allen Kommunen mit +0,7 % quasi stagnierten waren diese in 2023 mit -5,0 % rückläufig und betrugen zum 31.12.2023 rd. 764,1 Mio. Euro. Angesichts der gravierenden Baupreissteigerungen dürfte das Baugeschehen der Kommunen damit real noch stärker rückläufig sein.

Nachdem die **Zinsauszahlungen** der Kommunen in 2022 trotz der eingeleiteten Zinswende noch leicht rückläufig waren, stiegen diese nun in 2023 mit +107,8 % deutlich an und betrugen bei allen Kommunen 46,1 Mio. Euro. Bei den kreisfreien Städten stiegen diese mit +107,4 % auf 18,8 Mio. Euro, bei den Landkreisen mit +168,3 % auf 9,3 Mio. Euro und bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit +86,7 % auf 18,0 Mio. Euro.

4. Bewertung

Nachdem die Ergebnisse der Kassenstatistik 2022 eine Erholung von den Auswirkungen der Corona-Pandemie erkennen ließen, verdeutlichen die Zahlen der Kassenstatistik 2023 und vor allem die Erwartungen für 2024 eine zunehmende Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen, trotz des gestiegenen Finanzierungssaldos insgesamt. Ohne die Gründe abschließend erörtern zu können, ist zudem das Auseinanderdriften der Entwicklung zwischen Landkreisen und den Städten und Gemeinden in 2023 augenscheinlich. Es bleibt abzuwarten, wie sich einerseits die Rechtsprechung zur Kreisumlage vor allem nach dem OVG-Beschluss vom 12.12.2023 im Fall des Landkreises Mansfeld-Südharz und die hier von Seiten des Landes für 2024 angekündigte weitere KVG-Änderung zur Begrenzung der Klageverfahren und andererseits die deutliche Erhöhung der FAG-Masse ab 2024 bei den Landkreisen auf deren Entwicklung der Finanzstatistik auswirken wird.

Aber auch bei den kreisangehörigen Gemeinden darf der gestiegene Finanzierungssaldo nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Städte und Gemeinden nach wie vor unausgeglichene Haushalte aufweisen. Ein Grund hierfür sind die grundsätzlich gleichmäßiger über alle Kommunen verteilten Folgen der nach wie vor anhaltenden, wenn auch verlangsamten Inflation in

vielen Bereichen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bei zum Teil deutlich unterschiedlichen Steuerentwicklungen vor Ort. Diese Unterschiede werden systemimmanent hauptsächlich durch die Gewerbesteuer hervorgerufen.

Das sich hinter dem positiven Finanzierungssaldo für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt eine sehr heterogene kommunale Finanzsituation verbirgt, zeigen auch die Ergebnisse des Haushaltskennzahlensystems des Landes Sachsen-Anhalt für 2023. Dies attestiert knapp 40 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine gefährdete bzw. weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit.

Der Anstieg der Gewerbesteuer bleibt auch 2023 mit +17 % nach wie vor erfreulich und zeigt angesichts von Diskussionen in Berlin für eine mögliche Unternehmenssteuerreform die immense Finanzierungsbedeutung dieser wichtigen Einnahmequelle der Städte und Gemeinden. Wie vom SGSA hervorgesagt, verlangsamt sich hier der Erholungsprozess. Es bleibt abzuwarten, wie sich die erst kürzlich durch Bundeswirtschaftsminister Habeck deutlich nach unten korrigierte Konjunkturerwartungen auf die kommende Mai-Steuerschätzung 2024 auswirken werden. Zudem gilt es, die nach wie vor heterogene einzelgemeindliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen in Sachsen-Anhalt zu beachten.

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. Dies führt auch zu einer deutlich stärkeren Abhängigkeit der sachsen-anhaltischen Gemeinden von Einnahmen des Landes u. a. aus dem kommunalen Finanzausgleich. Darauf hat das jüngste horizontale FAG-Gutachten in eindrucksvoller Form hingewiesen. Die Autoren um Professor Lenk von der Uni Leipzig attestieren den Städten und Gemeinden Sachsens-Anhalts eine im bundesweiten Vergleich deutlich niedrige Steuerkraft bei einem gleichzeitig festgestellten ausgeschöpften Steuereinnahmepotential. Entgegen der Vermutung, schlägt sich dies im untersuchten Zeitraum nicht in höheren FAG-Zuweisungen nieder. Dies bestätigt die langjährige Einschätzung des SGSA der nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

Trotz des positiven Gesamtsaldos der kommunalen Finanzen stellt sich die Situation vor Ort vielfach schlechter dar. Zwar dürfte weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen sein, jedoch sind die Steuermehreinnahmen nach wie vor auch inflationsbedingt, und gehen einher mit einer dynamischen Ausgabeentwicklung.

Neben den fluchtbedingten Mehrausgaben z. B. bei der Integration von Menschen aus der Ukraine aber auch aus anderen Krisengebieten der Welt sind dies vor allem höhere Energiekosten, die sich im letzten Jahr wesentlich stärker ausgewirkt haben dürften, als dies 2022 je nach Vertragslage noch der Fall war. Auch wenn sich die Energiekosten in den letzten Monaten wieder deutlich reduziert haben, werden diese nicht mehr das im europäischen Vergleich sehr günstige Niveau vor dem Ukraine-Krieg erreichen. Die Verteuerung der Energie dürfte daher auch die Kommunen dauerhaft belasten und so u. a. ihren Sach- und Dienstleistungen verteuern.

Bedenklich, rein aus fiskalischer Sicht, ist die Entwicklung bei den sozialen Leistungen. Hier stiegen die Ausgaben außerhalb und innerhalb von Einrichtungen innerhalb eines Jahres zusammen um rd. 107 Mio. Euro (+16 %) an. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat daher im Rahmen seiner diesjährigen Bilanzpressekonferenz für einen Verzicht auf neue Leistungsversprechen und eine klare Kommunikation gegenüber den Bürgern plädiert, dass nicht alles, was wünschenswert ist, kurzfristig oder auch nur mittelfristig finanzierbar sein wird.

Hinsichtlich der seit Beginn des Ukraine-Krieges besonders starken Inflationsdynamik hatte nach der US-Notenbank auch die EZB im Juli 2022 die Zinswende eingeleitet. Angesichts der vielfachen Ursachen für die Inflation (Lieferkettenproblem, Krieg, Energiepreisproblematik, eventuelle leicht rückläufige Globalisierungstendenzen, etc.) hat der Inflationsdruck 2023 angehalten. Jedoch lässt die Entwicklung der letzten Monate vorsichtigen Optimismus zu. Nach vielfachen Zinsschritten ist der Leitzins seit September 2023 unverändert bei 4,5 % und Stimmen nach einer Zinswende werden lauter. Jedoch dürfte durch die Zinswende nach wie vor die Zinsausgaben und damit die Zinsausgabenquote der öffentlichen Haushalte kontinuierlich ansteigen.

Die Kommunen brauchen angesichts zahlreicher beschlossener oder geplanter Vorhaben des Bundes, die in ihrer Gesamtbetrachtung abgesehen von etwaigen Starthilfen nicht ausfinanziert sind (z. B. die Ausweitung der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, die dauerhafte Ausfinanzierung des ÖPNV im Zuge des 49 Euro-Tickets, die Wohngeldreform, die kommunale Wärmeplanung, das Erneuerbare Energieeffizienzgesetz (EnEfG) oder auch die Umsetzung der Erneuerbare Energien Verordnung) ein Umdenken von Bund und Land beim Thema Kommunalfinanzierung. Wichtige Forderungen an Bund und Land sind hier u. a.:

- ein Aufgabenmoratorium inklusive eines Verzichts auf neue Leistungsversprechen,
- eine klarere Kommunikation gegenüber den Bürgern, dass nicht alles, was wünschenswert ist, kurzfristig oder mittelfristig finanzierbar sein wird,
- die Beachtung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt“),
- die Erhöhung des gemeindlichen Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer,
- eine echte aufgabenangemessene Finanzausstattung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
- eine Verankerung des Transformationsprozesses u. a. im Bereich des Klimaschutzes, der Klimaanpassung sowie den Umbau der Energieversorgung als Gemeinschaftsaufgabe im Art. 91a GG, um zu einer klareren Aufgaben- und faireren Lastenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen zu gelangen,
- die Förderprogramme von EU, Bund und Ländern müssen unbürokratischer ausgerichtet sein, (z. B. stärkere Priorisierung der Festbetragsförderung) oder auch
- eine realistischere Gestaltung der Wärmewende angesichts der zu ambitionierten Fristen für das Aufstellen von Wärmeplänen