

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



Argumentationspapier für eine Verschiebung der Ausgleichspflicht im Finanzhaushalt nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG

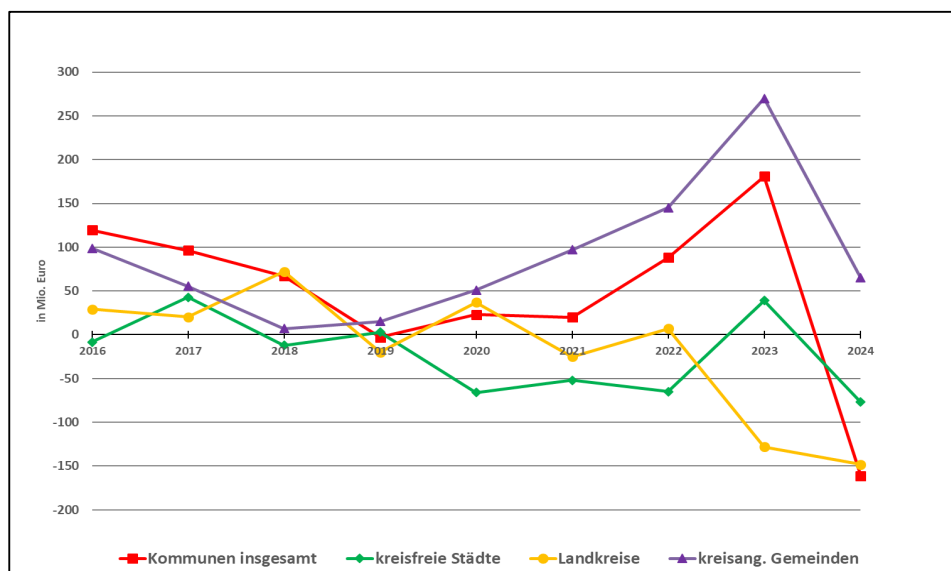
(Stand 01.07.2025)

§ 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG regelt aktuell, dass ab dem 01.01.2026 der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung u. a. dann ausgeglichen ist, wenn im Finanzhaushalt der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ausreicht, um mindestens die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu decken.

Wir erachten die Verschiebung dieser Ausgleichspflicht für den Finanzhaushalt aufgrund einer deutlich zugenommenen Komplexität der finanzpolitischen Herausforderungen für die Kommunen, der Kritik am aktuellen FAG und des in 2026 anstehenden FAG-Gutachtens zum vertikalen Finanzausgleichs mit möglicherweise gravierenden Änderungen als dringend geboten. Dies wird nachfolgend ausführlicher begründet.

1. Dramatische Verschlechterung der kommunalen Finanzlage

Die Finanzlage der Kommunen hat sich in 2024 nicht nur bundesweit, sondern auch innerhalb Sachsens-Anhalts deutlich verschlechtert. Die Zahlen zum bisher nie dagewesenen bundesweiten kommunalen Rekorddefizit in 2024 von -24,3 Mrd. Euro gingen durch die Presse. Die Kassenstatistik 2024 für Sachsen-Anhalt verdeutlicht ebenfalls eine spürbare Verschlechterung der kommunalen Finanzlage. Der Saldo der Finanzrechnung aller Kommunen belief sich auf -160 Mio. Euro, was gegenüber 2023 eine Verschlechterung um über 340 Mio. Euro darstellt.



Auch wenn sich die Salden der Finanzrechnung der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen erwartbar in der Höhe unterscheiden, wird die deutliche Verschlechterung gleichwohl in allen drei Gebietskörperschaftsgruppen sichtbar.

Ursächlich sind u. a. die rückläufigen Steuereinnahmen, wobei insbesondere die Gewerbesteuer mit -11,7 % (netto) überdurchschnittlich stark zurück ging. Der Rückgang steigerte sich hier 2024 von Quartal zu Quartal kontinuierlich. Mit Blick auf die negative Steuerentwicklung ist die anhaltende Wirtschaftsschwäche in den kommunalen Kassen angekommen, wenn auch vor Ort in unterschiedlicher Intensität.

Auch wenn höhere FAG-Zahlungen 2024 einen Teil der Mindereinnahmen auffangen konnten, kann die Entwicklung der Einzahlungen der Entwicklung der Auszahlungen nicht standhalten. Neben gestiegenen Personalauszahlungen, vor allem in Folge des Tarifabschlusses 2023, war 2024 erneut durch einen erheblichen Anstieg der Auszahlungen für Soziale Leistungen um +9,0 % auf nunmehr 1,8 Mrd. Euro gekennzeichnet.

Auch wenn die Zeichen beim aktuellen Gesetzentwurf des Bundes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm auf einen vollständigen Ausgleich der mit dem Gesetz verursachten Steuermindereinnahmen für die Städte und Gemeinden stehen, sind die Zeiten steuerlicher Wachstumsgewinne und daraus in der Vergangenheit abgeleiteter Aufgaben- bzw. Ausgaben- ausweitungen seitens des Bundes und der Länder auf absehbare Zeit vorbei.

Dies bestätigt leider auch die Kassenstatistik für das I. Quartal 2025. Hier ist bei allen Kommunen Sachsen-Anhalts gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresquartal eine deutliche Verschlechterung des Saldos der Finanzrechnung von -192 Mio. Euro auf -270 Mio. Euro festzustellen. Auffällig sind deutliche Steigerungen der Defizite bei den kreisangehörigen Gemeinden. Betrug der Saldo der Finanzrechnung im 1. Quartal 2024 rd. -91 Mio. Euro sind es Ende März 2025 -152 Mio. Euro.

2. Auskömmlichkeit der Finanzausstattung ist zu hinterfragen

Die Notwendigkeit für das Inkrafttreten der Ausgleichspflicht im Finanzhaushalt wird seitens des Innenministeriums mit den im bundesweiten Vergleich hohen Liquiditätskrediten der Kommunen begründet. 2024 lagen diese mit 697 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt nach Nordrhein-Westfalen (1.194 Euro je EW) und dem Saarland (681 Euro je EW) an dritter Stelle. Gleichwohl erscheint die Fokussierung ausschließlich auf den Bestand der Liquiditätskredite unzureichend für die Beurteilung der Frage, ob eine Ausgleichspflicht des Finanzhaushaltes aktuell notwendig und zielführend wäre. Denn die Ursachen für die hohen Liquiditätskreditbestände der Kommunen in Sachsen-Anhalt sind vielschichtig.

U. a. attestierte das Lenk-Gutachten den Kommunen Sachsen-Anhalts 2023, dass sie im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen aufweisen, sie zeitgleich ihre Einnahmepotentiale bei den Realsteuern ausschöpfen und trotzdem v. a. auch im ostdeutschen Vergleich die geringsten FAG-Zuweisungen bekamen. Dies bestätigte unsere Einschätzung einer nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

Es wird anerkannt, dass sich die Finanzausstattung der Kommunen im FAG seit 2022 spürbar erhöht hat. Daraus automatisch auf eine Auskömmlichkeit der Finanzausstattung zu schließen, würde angesichts der zunehmenden Regelungs- und Aufgabendichte der Kommunen, den nach wie vor durchgreifenden Auswirkungen der Inflationsdynamik der vergangenen Jahre, den Tarifabschlüssen 2023 und 2025 und der dargestellten deutlichen Verschlechterung der kommunalen Finanzlage zu kurz greifen.

3. Ukraine-Krieg und Konjunkturrückgang verhindern finanzielle Normallage

Die vorherige Verschiebung der Ausgleichspflicht auf den 01.01.2026 wurde seitens des Landesgesetzgebers v. a. mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunen begründet. So wurde den Kommunen attestiert, in der Pandemie Großartiges geleistet zu haben, wobei die Zeit der Pandemie nicht genutzt werden konnte, um dem Ziel eines Haushaltsausgleichs näherzukommen (LT-Drs. 8/INN/6).

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden abgelöst durch die Folgen des Ukraine-Kriegs. Ausgelöst durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine stiegen die Energiepreise, welche wiederum eine drastische Inflationsdynamik in Gang setzten, mit den bekannten v. a. ausgabeseitigen Folgen. Zudem unternehmen die Kommunen seit Beginn des Ukraine-Kriegs enorme Anstrengungen bei der Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine in Wohnungen sowie deren Integration in Schulen, Kitas und bestehende Sozialleistungsstrukturen.

Auch wenn die Kommunen hierbei durch das Land unterstützt werden, halten diese nicht nur, aber vor allem finanziellen Herausforderungen nach wie vor an und werden dadurch verstärkt, dass sich, wie eingangs dargestellt, die anhaltende Wirtschaftsschwäche Deutschlands zunehmend in Kommunalhaushalten negativ bemerkbar macht.

Die Kommunen sind somit in 2025 in hohem Maße nicht selbst verschuldet von einer fiskalischen Normallage weit entfernt, was - die Argumentation des Landesgesetzgebers aus 2022 aufgreifend - eine erneute Verschiebung rechtfertigt.

4. Keine adäquate Berücksichtigung der Steuereinnahmen im FAG 2025/2026

Im aktuellen FAG 2025 und 2026 sind die zugrundeliegenden bedarfsmindernden Steuereinnahmen auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 angesichts der verschlechterten Konjunkturaussichten um jährlich über 100 Mio. Euro zu hoch angesetzt. Bisher ist seitens des Landes keine Bereitschaft zu erkennen, hier nachsteuern zu wollen. Dies lässt im Hinblick auf die jüngste Rechtsprechung des hiesigen Verfassungsgerichts vom 21. Januar 2025 (LVG 5/23 und LVG 6/23) und der hier durch das Gericht vorgenommenen neuartigen Ergebniskontrolle im Sinne eines „Plan-Ist-Vergleichs“ den Schluss zu, dass sowohl 2025 als auch 2026 eine nicht auskömmliche Finanzausstattung der Städte und Gemeinden wahrscheinlich ist.

Damit schließt sich der Kreis zur Begründung, mit der die Kommunen die Ausgleichspflicht für den Finanzhaushalt schon im Rahmen der Einführung 2018 (LT.-Drs. 7/2509, S. 49) abgelehnt hatten, nämlich einer mangelhaften Finanzausstattung der Kommunen.

5. Praxischeck für das aktuelle FAG-Gutachten abwarten

Auch mit Blick auf die von uns kritisch beurteilte Auskömmlichkeit der Finanzausstattung wird das aktuell in Erarbeitung befindliche FAG-Gutachten der Universität Leipzig mit Spannung erwartet. Dies wird eine Auswertung der Finanzlage des Landes und der Kommunen vornehmen und darauf aufbauend Vorschläge zur Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs unterbreiten.

Der Finanzausschuss des Landtages hat im Juni 2024 der finalen Leistungsbeschreibung zur Vergabe des Gutachtens zugestimmt. Mit der Leistungsbeschreibung wird nicht nur eine Überprüfung der bisherigen Systematik zur Ermittlung der FAG-Masse verlangt, vielmehr wird seitens der Gutachter parallel ein ganz neuer Vorschlag für die zukünftige Bedarfsermittlung eingefordert. Damit wird den Gutachtern auferlegt, zwei unterschiedliche Systeme zur

Bedarfsermittlung im FAG darzustellen. Der Landesgesetzgeber wird sich somit in 2026 mit einer Auswahl des zukünftigen FAG-Bedarfsermittlungssystems befassen müssen, was einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen haben könnte.

Nach aktuellem Zeitplan soll das neue FAG 2027 in Kraft treten. Insoweit sollte eine gewisse Übergangszeit zwischen dem Inkrafttreten des dann umfassend novellierten Finanzausgleichsgesetzes bis zum Eintritt der Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes festgelegt werden. In dieser Übergangszeit kann das neue FAG-System auf Herz und Nieren geprüft werden. Denn eine angemessene Finanzausstattung ist die grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Kommunen der Ausgleichsverpflichtung überhaupt nachkommen können.

6. Erhebliche Einschränkungen der Handlungsfähigkeit zu befürchten

Die kommunalindividuellen Ergebnisse der Kassenstatistik 2024 lassen zumindest Tendenzaussagen zur Höhe des durch § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG ausgelösten Konsolidierungsbedarfs zu. Demnach wären 2024 voraussichtlich alle Landkreise und kreisfreien Städte sowie nahezu 1/3 der kreisangehörigen Gemeinden und nahezu 2/3 der Verbandsgemeinden nicht in der Lage, die Ausgleichsverpflichtung des § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG zu erfüllen. Das in Rede stehende Konsolidierungsvolumen könnte sich nach den Ergebnissen der Kassenstatistik 2024 auf ca. 450 Mio. Euro belaufen. Für 2025 dürfte sich das Volumen aufgrund der ausbleibenden konjunkturellen Erholung und der erwähnten mangelnden Bereitschaft des Landes, im FAG bei der Anrechnung der Steuereinnahmen nachzujustieren, eher noch erhöhen.

Durch das Inkrafttreten der Ausgleichspflicht zum 01.01.2026 würde sich die Handlungsfähigkeit der Kommunen unter den zuvor beschriebenen Rahmenbedingungen weiter erheblich verringern und dies vor dem Hintergrund der zwingend notwendigen Transformationsaufgaben und der anstehenden Zukunftsinvestitionen u. a. i. R. des Art. 143h GG.

7. Kein konsolidierungsfreier Raum

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass bei einer erneuten Verschiebung dieser Ausgleichspflicht die Kommunen nicht in einen konsolidierungsfreien Raum fallen. Denn die bereits bestehende Ausgleichspflicht gem. § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG, die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit in § 98 Abs. 4 KVG und das Überschuldungsverbot in § 98 Abs. 5 KVG lösen bereits heute umfassende Konsolidierungspflichten gem. § 100 Abs. 3, 4 und 5 KVG aus. Das zudem im Zusammenhang mit § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG erwähnte Ziel der Rückführung der Liquiditätskredite steht bereits im Fokus von § 110 Abs. 2 KVG und § 100 Abs. 5 KVG.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unausgeglichene Finanzhaushalte nicht Ursache der steigenden Liquiditätskredite sind, sondern ebenso wie die steigenden Liquiditätskredite ein Symptom einer strukturellen Haushaltsschiefelage. Die Ursachen hierfür sind - wie hier aufgezeigt - vielfältig!