

Landeshauptstadt Magdeburg - Die Oberbürgermeisterin -		Datum 01.12.2023
Dezernat II	Amt FB 02	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

I N F O R M A T I O N

I0302/23

Beratung	Tag	Behandlung
Die Oberbürgermeisterin	16.01.2024	nicht öffentlich
Finanz- und Grundstücksausschuss	24.01.2024	öffentlich
Stadtrat	15.02.2024	öffentlich

Thema: Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2022 - Teil 3

Etliche Aussagen und Schlussfolgerungen des Jahresberichtes des Landesrechnungshofes (LRH) vermitteln den Eindruck, dass die kommunale Finanzlage auskömmlich und die finanziell problematische Situation einzelner Kommunen nur auf ineffiziente Aufgabenerledigung seitens einiger Kommunen sowie unzureichende interkommunale Umverteilung zurückzuführen sei. Sowohl der Tenor des LRH-Berichtes als auch viele Einzelaussagen können jedoch nicht nachvollzogen werden. Dies umfasst u. a. die Bewertung des Schuldenstandes der Landeshauptstadt Magdeburg, aber auch generell Berechnungen, Methodik sowie etliche Schlussfolgerungen. Schließlich scheint die Wertung des LRH im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der kommunalen Finanzlage und des vertikalen Finanzausgleichs Verzerrungen zu unterliegen, die den notwendigen sachorientierten Dialog der kommunalen Seite mit der Landesregierung über einen angemessenen vertikalen Finanzausgleich belasten könnten.

1. Darstellung des Schuldenstandes der Landeshauptstadt Magdeburg im Jahresbericht 2022 des Landesrechnungshofes

Die dargestellte Entwicklung der Verschuldungssituation der LH MD mit den absoluten Zahlen ist grundsätzlich korrekt und stellt sich wie folgt dar:

	2021	2022
Liquiditätskredite	30.000.000,00 EUR	81.000.000,00 EUR
Investitionskredite	185.000.000,00 EUR	315.000.000,00 EUR
Gesamt	216.000.000,00 EUR	396.000.000,00 EUR

Anzumerken ist jedoch, dass hier ausschließlich die Investitionskreditverbindlichkeiten sowie die Liquiditätskredite gegenüber Dritten aufsummiert wurden. Die internen Liquiditätskredite (Liquiditätskredite gegenüber den Eigenbetrieben) sowie die sonstigen Verbindlichkeiten (z. B. PPP, KGE und Stadion) sind nicht inbegriffen. Die bilanzielle Verschuldung ist demnach wesentlich höher.

Der Jahresbericht des Landesrechnungshofes bezeichnet den Anstieg der ausgewiesenen Verschuldung in Höhe von 180 Mio. EUR als erheblich, berücksichtigt die Rahmenbedingungen jedoch nicht.

So unterliegen die Liquiditätskredite unterjährig starken Schwankungen, sodass für die Bewertung der Liquiditätskreditverschuldung eine Stichtagsbetrachtung per 31.12. eines jeden Jahres nicht vollumfänglich aussagekräftig ist. Allein im Dezember 2021 schwankte die externe Liquidität zwischen +7,6 Mio. EUR und -56,0 Mio. EUR.

Hinsichtlich der Entwicklung der Investitionskredite (absoluter Anstieg in Höhe von 130 Mio. EUR) ist unter Zugrundelegung dieses kurzen Betrachtungszeitraumes tatsächlich ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen. Dies relativiert sich jedoch, wenn der Betrachtungszeitraum verlängert wird und ein entsprechender Mittelwert gebildet wird. Seit dem Jahr 2016 sind die Investitionskreditverbindlichkeiten jährlich im Durchschnitt um ca. 40 Mio. EUR gestiegen. Gleichzeitig ist das Anlagevermögen durchschnittlich um ca. 63 Mio. EUR angestiegen. Dementsprechend ist das Anlagevermögen überproportional zur Verschuldung gestiegen. Weiterhin stellte das Haushaltsjahr 2022 ein Ausnahmejahr hinsichtlich der Kreditneuaufnahmen dar, da hier neben der Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2022 in Höhe von 54 Mio. EUR auch die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2021 in Höhe von 55,6 Mio. EUR und die Restkreditermächtigung des Haushaltsjahres 2020 in Höhe von 21,6 Mio. EUR in Anspruch genommen wurden. Die vollständige Inanspruchnahme aller vorhandenen Kreditermächtigungen erfolgte einerseits aufgrund der umfangreichen Investitionstätigkeit im Jahre 2022 und den Vorjahren und andererseits zur Sicherung des im Jahre 2022 noch sehr niedrigen Zinsniveaus.

2. Berechnungen, Methodik sowie Schlussfolgerungen

Der Bericht des LRH weist Schwächen und Fehler hinsichtlich Berechnungen, Methodik und Schlussfolgerungen auf.

a) Fehlerhafte Berechnungen

Hier sei zunächst angemerkt, dass der LRH Inflationsdaten der Bundesrepublik Deutschland verwendet (s. S. 135), die z. B. für 2022 substantiell unter den Daten für das LSA liegen (D: 6,9 %, LSA: 8,3 %). Gravierender ist jedoch, dass der LRH die Inflationsrate über mehrere Jahre allein durch Addition der Jahreswerte ermittelt und somit Zinseszinsseffekte außer Acht lässt. Sämtliche Betrachtungen des LRH auf Basis inflationsbereinigter Daten sind somit zu Lasten der kommunalen Finanzen verzerrt. So heißt es auf S. 41: *„In dem betrachteten Zeitraum von 13 [sic] Jahren gab es insgesamt eine Inflation von 22,8 %.“* Der Wert von 22,8 % entsteht durch die Addition der zwölf (!) Jahreswerte der Tabelle 16, S. 135. Die korrekte Inflationsindizierung über die zwölf Jahre beträgt anhand der verwendeten Bundesdaten 25,14 %, bei Verwendung der Daten Sachsen-Anhalts ca. 27 %.

b) Methodische Schwächen

Die Zusammenfassung der Ergebnisse in „Aufgaben-Regionen“ entsprechend der Landkreise ist angesichts der deutlich unterschiedlichen Finanzlage der einzelnen Gemeinden innerhalb einer „Aufgaben-Region“ größtenteils unangebracht. So wird z. B. das regionenbezogene Fazit des LRH zur laufenden Rechnung (s. S. 20), das wegen steigender Einnahmen und eines positiven Saldos in sämtlichen Regionen (mit Ausnahme Magdeburgs) eine grundsätzlich stabile Finanzlage der Kommunen konstatiert, bereits auf S. 21 ad absurdum geführt mit der nicht weiter erläuterten Feststellung: *„Insgesamt verbuchten nur 103 der 133 Kommunen (bis zur Ebene der Verbandsgemeinde) Überschüsse aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten.“*

Des Weiteren behauptet der LRH auf S. 15, dass die „Aufgaben-Regionen“ „vergleichbare Aufgaben“ hätten, muss jedoch auf S. 16 konstatieren, dass *„eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse ... im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben“* nicht erfolgt. Somit sind sämtliche Vergleiche der „Landkreis-Regionen“ mit den kreisfreien Städten zu Lasten letzterer verzerrt.

Häufig wählt sich der LRH willkürliche Einzelbeispiele aus, um allgemeine Aussagen mit dem Tenor der grundsätzlichen Auskömmlichkeit der derzeitigen kommunalen Finanzlage zu „belegen“. Beispielsweise heißt es auf S. 20: *„Die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen unterschieden sich teilweise stark voneinander. Die höchsten Überschüsse wurden jedoch nicht nur durch erhöhte Einnahmen erzielt. Am Beispiel der Region Anhalt-Bitterfeld wird ersichtlich, dass durch einen geringeren Ausgabenanstieg im Verhältnis zu höheren Mehreinnahmen stabile Überschüsse erzielt werden konnten“*. Hier insinuiert der LRH, dass niedrige Ausgaben bzw. Ausgabenanstiege eine positive Finanzlage bedingen. Zunächst sei darauf verwiesen, dass innerhalb der Region Anhalt-Bitterfeld die höchsten Überschüsse der Region in den Kommunen mit den höchsten Ausgaben entstehen (Sandersdorf-Brehna und Zörbig, s. S. 141). Ferner seien als Gegenbeispiele die Regionen Salzland und Saale erwähnt, die bei deutlich höheren Ausgaben nicht nur als Anhalt-Bitterfeld eine geringere Ausgabensteigerung (Salzland) bzw. höhere Überschüsse (Saale) aufweisen.

Es erfolgt keine durchgehende Inflationsbereinigung der Daten. Nur teilweise werden inflationsbereinigte Daten miteinander verglichen, oft jedoch nicht. Z. B. auf S. 9 wird ein Anstieg der kommunalen Einzahlungen um 15 % von 2018 bis 2022 verzeichnet, die entsprechenden Inflationsdaten von 14,3 % in der Bundesrepublik Deutschland bzw. von 16,1 % in Sachsen-Anhalt verschwiegen. Bei real sogar leicht gesunkenen Einzahlungen erweckt der LRH fälschlich den Eindruck einen beträchtlichen Einzahlungsanstiegs.

c) Zweifelhafte Schlussfolgerungen

Laut LRH hat sich die Einnahmesituation der Kommunen wesentlich verbessert (vgl. z. B. S. 6, S. 12, S. 37, Abschnitt 2.5). Insbesondere sind die inflations- und einwohnerbereinigten Einzahlungen aus laufender Verwaltung von 2016 bis 2022 nur um 2,4 % gestiegen, der Großteil der Steigerung erfolgte von 2010 bis 2016. Die Behauptung des LRH auf S. 49, dass *„insbesondere seit der Einführung des Festbetrags-FAG 2016 [sic]... sich die Einnahmen der Kommunen insgesamt sehr positiv“* entwickelt hätten, ist also falsch! Abgesehen davon, dass es in den Jahren 2017 (!) bis 2021 ein Festbetrags-FAG gab, hatte die Neuberechnung einer angemessenen FAG-Masse für das Jahr 2022 selbst aus Landessicht eine Erhöhung der FAG-Masse um über 100 Mio. € zur Folge, was auf eine kommunale Unterfinanzierung zum Ende des Zeitraums des Festbetrags-FAG deutet.

Der LRH behauptet, dass deutlich unterschiedliche Ausgaben je Einwohner ein Indiz seien für unausgeschöpfte Effizienzpotentiale (S. 6, S. 45ff., S. 49). Der LRH führt hierzu auf S. 46 aus: *„Der größte Unterschied von 1.965 € je Einwohner (221 %) ergab sich zwischen der Stadt Leuna mit Ausgaben von -2.851 € je Einwohner und der Stadt Gommern mit Ausgaben von -886 € je Einwohner. Selbst wenn die Streuung um die jeweiligen drei Extremwerte bereinigt wird, ergibt sich ein Unterschied von 1.369 € je Einwohner (144 %). Die großen Unterschiede lassen sich nach unserer Auffassung nicht gänzlich mit unterschiedlichen Aufgaben erklären, sondern sind ein Indiz für ein großes Wirtschaftlichkeitspotenzial bei der kommunalen Aufgabenerledigung.“* Es sei hierzu angemerkt, dass Gommern über Einzahlungen je Einwohner in Höhe von 1.443 € und Leuna über 6.049 €, also mehr als das vierfache verfügt. Überdies verbleibt Leuna auch nach den deutlich höheren Auszahlungen je Einwohner und auch extrem höherer Kreisumlage immer noch mit 1.282 € ein mehr als sechsfach höherer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit als Gommern – Leuna kann sich die vergleichsweise hohen Auszahlungen je Einwohner also leisten! Die Vorgehensweise des LRH, über einen Ausgabenvergleich von extrem finanzstarken mit extrem finanzschwachen Kommunen *„ein großes Wirtschaftlichkeitspotenzial“* entdecken zu wollen, offenbart eine doch recht eigentümliche Vorgehensweise des LRH. Die daraus erwachsenen Vorstellungen und Forderungen des LRH zum Benchmarking (vgl. S. 61f.) sind daher strikt zurückzuweisen!

3. Wertung des Jahresberichtes 2022 des Landesrechnungshofes im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der kommunalen Finanzlage und des vertikalen Finanzausgleichs

Durch den LRH wird die kommunale Finanzlage übertrieben positiv dargestellt mit dem offensichtlichen politischen Ziel, eine mögliche Erhöhung der FAG-Masse im Rahmen der anstehenden Begutachtung der vertikalen Verteilung zu verhindern und eine Beschränkung auf eine Verteilung der bereits im FAG-System vorhandenen Mittel zu fordern.

Es seien in diesem Zusammenhang auf folgende Zitate verwiesen:

- So heißt es z. B. auf S. 37: *„Dabei ist auch für eine bessere Binnenverteilung zu sorgen, um den finanzschwächeren Kommunen eine entsprechende Finanzausstattung zu gewähren und somit die besonderen Strukturschwächen unter den Kommunen auszugleichen.“*
- Auf S. 60: *“Die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel müssen daher gerechter verteilt werden, um den finanzschwächeren Kommunen zu helfen.“*
- Und auf S. 62: *“Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs muss der Fokus stärker auf eine effektivere und gerechtere Binnenverteilung gerichtet werden, damit besonders strukturschwache Kommunen auch adäquat unterstützt werden.“*

Zwar verweist der LRH auf Art. 88 Verf. LSA, wonach *„das Land verpflichtet [ist], eine angemessene Finanzierung der Kommunen sicherzustellen, soweit die eigenen Einnahmen nicht ausreichen“* (S. 45), ist aber offensichtlich in Abkehr von Art. 88 Verf. LSA der Auffassung, dass im Wesentlichen finanzstarke Kommunen dafür Sorge zu tragen haben, dass Strukturunterschiede zwischen den Kommunen ausgeglichen werden sollen, damit die *„verfassungsmäßig garantierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“* (s. S. 60) erreicht werden kann.

Mit der vom LRH als rekordverdächtig bezeichneten Einnahmesteigerung von ca. 8,5 % (von 7,1 Mrd. € auf 7,7 Mrd. €) wird der Fehleindruck insinuiert, dass sich die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen deutlich erweitert hätten. Angesichts der Inflationsrate im LSA von 8,3 % (der LRH benutzt unverständlicherweise die bundesdeutsche Inflationsrate von 6,9 %, vgl. S. 135) ist eine nur marginale Einnahmeverbesserung zu verzeichnen. Es sind somit auch keine Spielräume entstanden, über eine interkommunale *„bessere Binnenverteilung ... die verfassungsmäßig garantierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu realisieren“*

Somit ist das nachfolgend zitierte Fazit des LRH nicht haltbar (S. 59): *„Die im Jahresbericht dargestellten Ergebnisse zeigen somit, dass die immer wieder erhobenen allgemeinen Forderungen nach mehr Geld für alle Kommunen nicht durch belastbare Daten belegt sind.“*

Die politische Zielrichtung des LRH zeigt sich auf S. 57f. des Kommunalberichtes: *„Eine reine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse schafft nicht automatisch gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb der kommunalen Familie, sondern wird die Unterschiede noch vergrößern.“* Diese Behauptung, dass ein Ausgleichsgesetz bei Vergrößerung der Ausgleichsmasse Ungleichheiten vergrößert, ist offenkundig falsch, entbehrt jeglicher argumentativen Grundlage und offenbart eine tiefe Unkenntnis der Ausgleichsmechanismen des FAG.

Das Thema des kommunalen Finanzausgleichs in seiner ganzen Breite ist als Diskussionspunkt bereits beim SGSA verankert. Bei den anstehenden Verhandlungen zum vertikalen Finanzausgleich ist die Kritik an den Darstellungen des LRH erneut aufzugreifen.