

# Kommunen in Geldnot

Neuaufrichtung des kommunalen Finanzsystems erforderlich?

Es gelte aktuell, die Krise ohne Vorwürfe zu bekämpfen, und zwar im Zeichen des Miteinanders, betonte der NRW-Finanzminister *Dr. Marcus Optendrenk* auf dem Kongresskommunal der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands (KPV) in Bochum. Angesichts der zahlreichen Herausforderungen, vor denen die Kommunen aktuell stehen, konnte sich trotz der zuversichtlichen Einleitung kein Zukunftsoptimismus einstellen: Zwar wurden die Missstände im Detail angesprochen, doch deren Lösung liegt fast ausschließlich in den Händen von Bund und Ländern. Daher musste es bei deutlichen Handlungsappellen in Richtung der Verantwortlichen bleiben, statt zufriedenstellende Lösungsstrategien in Aussicht stellen zu können.

## Lage der Kommunen heute

Es lohnt zunächst ein Blick auf den aktuellen Ist-Zustand der Kommunen: im Jahr 2022 ist es ihnen gelungen, die Kredite zu reduzieren und gleichzeitig steigende Steuereinnahmen zu verzeichnen – jetzt wächst jedoch die Sorge wegen der Zinswende. Hinzu kommen große Unterschiede zwischen gut beziehungsweise schlecht finanzierten Kommunen bei der Bewältigung der Krisen. Auch leiden sie unter ihrem eingeschränkten Handlungsspielraum. Zwar stehe ihnen grundsätzlich die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Gestaltung offen, jedoch seien sie dabei in hohem Maße auf Gelder und zugebilligte Freiräume von Bund und Europa abhängig, wie Landrat und KP-Vorsitzender der CSU in Bayern, *Stefan Rößle*, bemängelte.

Dass ihnen vonseiten des Bundes stetig neue Aufgabenfelder zugeteilt würden, die wiederum erhöhte Kosten bedeuteten, erschwere ihre Situation zusätzlich, ergänzte Landrat und Präsident des Deutschen Landkreistages, *Reinhard Sager*.

**(BS/Marlies Vossebrecker) Die Kommunen in Deutschland sind in finanzieller Bedrängnis. müssen immer mehr kostspielige Aufgaben inmitten der Krisenlage bewältigen, für die jedoch die Mittel fehlen. Die Kommunen beklagen den unzureichenden Handlungsspielraum und setzen auf die Reaktion des Bundes – durch neue Regelungen kann Abhilfe geschaffen werden.**

Die meisten Kommunen sehen sich aktuell durch die anhaltende Krisenlage mit einer Vielzahl an Problemen und Herausforderungen konfrontiert. Im Zentrum der Diskussion stehen immer erhebliche Mehrkosten, die durch verschiedene Zuständigkeiten verursacht werden.

## Mehrkosten durch Flüchtlingskrise

An erster Stelle sind da die Ausgaben für Flüchtlinge zu nennen. Es sei unvorhersehbar, wie viele Ukrainerinnen und Ukrainer im Laufe des bevorstehenden Winters nach Deutschland kommen würden, mahnte *Optendrenk*. Wenn die beschlossenen Fördermittel des Bundes in Milliardenhöhe nicht ausreichten, müssten die Kommunen das Risiko der Finanzierung in letzter Konsequenz selbst tragen, so *Optendrenk* weiter. Die Teilnehmer der Diskussionsrunde waren sich einig – hier verkenne die Bundesregierung den Ernst der Lage, fasste die stellvertretende Generalsekretärin der CDU Deutschlands, *Christina Stumpp*, zusammen. Auf Unmut stieß auch die Tatsache, dass bei den entsprechenden Verhandlungen und Beschlüssen zu diesem Hilfspaket keine Vertreter aus der Kommunalpolitik beteiligt waren, obwohl die Verantwortung für die geflüchteten Menschen auf deren Schultern laste, merkte *Sager* an. Es fehle an klaren Regelungen, die keinesfalls von einem "kooperativen Miteinander", also einer nicht näher ausdifferenzierten Zusammenarbeit zwischen Regierung und Kommunen, ersetzt werden könnten, erläuterte *Sager*. Ähnlich verhalte es sich bei



Der CDU-Vorsitzende Friedrich Merz und der Vorsitzende der KPV, Christian Haase, eröffneten den Kongresskommunal.

Foto: BS/KPV

der Frage nach einer möglichen Nachfolge des Neun-Euro-Tickets im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), denn auch hier seien verbindliche Regelungen unabdingbar. Es gebe wegen drohender Mindereinnahmen keine Garantie dafür, den ÖPNV halten zu können. Außerdem sei hier die Kostenübernahme noch immer ungeklärt, führte *Sager* weiter aus.

## Mehrbelastung durch Vielzahl an Schwierigkeiten

Viele weitere Zuständigkeitsbereiche sind oftmals mit hohen Kosten verbunden, welche die Kommunen nicht mehr leisten können. Daher scheitere die Umsetzung bestimmter Vorgaben und Beschlüsse des Bundes zwangsläufig an Personal- und Sachkosten, so *Sager*. Hinzu komme ein nicht unerheblicher Personalmangel, wie *Optendrenk* ergänzte: Neue Regulierungen seien meist mit dem bisherigen Personal nicht zu implementieren

und erforderten deshalb neue und qualifiziert geschulte Mitarbeiter. Überhaupt bedränge die Kommunen ein massiver Personalmangel, gab *Ekkehard Grunwald*, der stellvertretende Bundesvorsitzende der KPV, zu bedenken. Er stellte sogar die Überlegung an, den gesetzlichen Anspruch auf eine Ganztagesbetreuung von Kindern um einige Jahre auf 2028 zu verschieben, zumal den Kommunen auch hier immense Kosten wegen allgemeiner Preissteigerung und inflationsbedingter Wertverlust von bereits bewilligten Fördergeldern drohten.

Eine substantielle Veränderung

der prekären finanziellen Lage bei den Kommunen steht nicht in ihrer Macht. Darum appellierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussion mit Vorschlägen zu unbedingt notwendigen Maßnahmen an die Verantwortlichen in der Regierung und stellten die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs klar. Auf breite Zustimmung stieß die Kritik an Fördergeldern im Sinne des von *Stumpp* angesprochenen "Gießkannenprinzips". Es brauche unbedingt ein verlässliches Finanzsystem für die Kommunen, statt mit Förderprogrammen auszuweichen, verdeutlichte *Stumpp* weiter. Die Gelder sollten den

Kommunen zur freien Verfügung stehen: Um ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben zu erreichen, sei eine bessere Aufgabenfinanzierung und auch Aufgabenaussstattung erforderlich, fügte *Sager* hinzu. In diesem Zusammenhang müsse eine Neuaufrichtung bei der Steuerverteilung zugunsten der Kommunen angedacht werden. Bei der Umsetzung bezüglich der Kooperation zwischen Bundesregierung und Kommunalpolitik herrschte noch keine Einigkeit. Einerseits bedürfe es laut *Sager* dringend einer engeren Verzahnung zwischen beiden Seiten, um zufriedenstellende Lösungen zu ermöglichen. Dem setzte *Rößle* entgegen, der Bund solle sich bei kommunalpolitischen Fragen auf seine Zuständigkeiten begrenzen und sich bei Themen, welche die Länderpolitik betreffen, zurückhalten.

## Lösungsansätze schaffen

Kommunikation sei in jedem Fall der Schlüssel zum Erfolg: Nicht nur zwischen den Politikern, sondern vor allem auch zwischen Politik und Bevölkerung. Den Kommunen komme die undankbare Aufgabe zu, die Entscheidungen und Beschlüsse der Bundesregierung zu vermitteln. Die Folgen solcher Regularien bekomme die Bevölkerung durch die Umsetzung auf kommunaler Ebene am deutlichsten zu spüren. Darum wüchsen Enttäuschung und eine ablehnende Haltung den Kommunen gegenüber, führte *Sager* aus. Umso wichtiger sei der offene Diskurs mit Bürgerinnen und Bürgern. *Sager* ist sich sicher: "Die Bürger werden es am Ende goutieren."

## "Kommunales Haushaltsrecht"

### Wehret den Anfängen! – außerordentliche Rücklagen nicht für den Haushaltsausgleich heranziehen

Gerade in Krisenzeiten zeigt sich die Bedeutung leistungsfähiger Kommunen. Sie können auch unter schwierigen Rahmenbedingungen (re)agieren. Deswegen ist die in den Gemeindeordnungen verankerte Verpflichtung zum regelmäßigen Haushaltsausgleich von zentraler Bedeutung. Kommunen können ihren Verpflichtungen nur dann nachkommen, wenn die Erträge dauerhaft ausreichen, um die notwendigen Aufwendungen zu tätigen. Ein dauerhaftes Minus im Ordentlichen Ergebnis ist nicht nachhaltig.

Außerordentliche Erträge oder Rücklagen werden im Wesentlichen durch Vermögensveräußerungen über Buchwert realisiert. Deswegen widerspricht die Nutzung außerordentlicher Erträge oder Rücklagen zugunsten des Haushaltsausgleiches dem Grundsatz der Interperiodengerechtigkeit.

### Anfangs pandemiebedingte Sonderregelung in Hessen

Im Zuge der Corona-Pandemie wurde den Kommunen in Hessen zunächst für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 gestattet, ordentliche Fehlbedarfe und -beträge mit außerordentlichen Überschüssen auszugleichen, die bis zum 31.12.2020 entstanden waren. Nach aktuellem Finanzplanungserlass des Innenministeriums Hessen wird diese Möglichkeit auch auf das Haushaltsjahr 2023 ausgedehnt. Es ist dann sogar für den kommenden Haushaltsplan kein Haushaltssicherungskonzept notwendig, wenn die im ordentlichen Ergebnis defizitäre mittelfristige Ergebnisplanung durch diesen außerordentlichen Rücklagenbetrag rein rechnerisch ausgeglichen werden kann.



**Dr. Ulrich Keilmann** leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat

### Bewertung

Die Überörtliche Prüfung in Hessen hat sich von Anfang an ablehnend zu diesen buchhalterischen Ausnahmeregelungen geäußert (siehe etwa Kommunalbericht 2021, S. 54). Erstens widerspricht es der finanziellen Generationengerechtigkeit. Zweitens können außerordentliche Rücklagen vorrangig aufgelöst werden und ordentliche Rücklagen unangetastet bleiben. Drittens müssen mehrere Ausgleichsvorschriften parallel geführt und kontrolliert werden. Das bedeutet bürokratischen Zusatzaufwand. Viertens besteht aufgrund der oben genannten Regelung zur mittelfristigen Ergebnisplanung ein Anreiz zur Verschleppung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen.

### Empfehlungen

1. Die Aufweichung des Haushaltsrechts war von Anfang an unglücklich. Sie sollte nicht über das Jahr 2023 hinaus gelten.
2. In jedem Fall darf die Stichtagsbetrachtung auf den 31.12.2020 bezüglich der Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses nicht entfallen. Ansonsten würden zusätzlich Fehlanreize zur Veräußerung kommunalen Vermögens entstehen, die gerade mit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik verhindert werden

sollten (Verkauf kommunalen "Tafelsilbers").

3. In einem solch elementaren Bereich wie den Regelungen zum Haushaltsausgleich sollte nicht aus falsch verstandener Kommunalfreundlichkeit großzügig mit Sonderregelungen umgegangen werden.
4. Finanzielle Generationengerechtigkeit war wesentliches Ziel der Doppik-Einführung. Wenn dieses Ziel verwässert wird, dann wird es schwer, Politik und Einwohner von der Notwendigkeit des Haushaltsausgleiches zu überzeugen. Dass in anderen Bundesländern sogar komplette Krisen-Aufwandpositionen von der Notwendigkeit des Haushaltsausgleiches ausgeklammert werden und in einzelnen Ländern seit jeher außerordentliche Positionen für den Ausgleich herangezogen werden können, macht das hessische Vorgehen nicht besser und rechtfertigt es nicht. Wer sich für Nachhaltigkeitstransformation einsetzen möchte, kann auf der anderen Seite nicht die Regelungen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses schleifen! Wehret den Anfängen!

Lesen Sie mehr zum Thema "Außerordentliche Rücklage" im Kreisfinanzbericht, S. 25 f. Der Bericht ist kostenfrei unter [rechnungshof.hessen.de/info/thek](http://rechnungshof.hessen.de/info/thek) abrufbar.

## Papierloses Büro dank Digitalisierung

Neue Software ermöglicht modernes und effizientes Arbeiten

**(BS) Seit letztem Jahr arbeitet der Landkreis Aurich mit der Beteiligungsmanagement-Plattform fidas. Die Arbeitsprozesse sind seitdem deutlich effizienter und nutzerfreundlicher.**

Vor der Neuaufstellung des Beteiligungsmanagements wurde im niedersächsischen Landkreis Aurich größtenteils in Papierform gearbeitet. "Die Pflege der Beteiligungs-Akten sowie das Aufbereiten von betriebswirtschaftlichen Auswertungen war bis zum Einsatz der neuen Fachanwendung mit erheblichem Aufwand verbunden", schildert *Christel Bontjer-Klöcker*, Mitarbeiterin der Abteilung Innerer Dienst.

Erschwerend kamen die Herausforderungen der Corona-Pandemie hinzu. Aufgrund der pandemischen Lage wurde im Landkreis fast überall Home-Office eingeführt. Je näher die Heimarbeit rückte, umso dringender wurde der Bedarf, die Beteiligungsakten digital zu führen. Daher entschieden sie und ihre Kollegen im Frühjahr 2020: "Die Steuerung der kommunalen Unternehmen muss schlanker und effizienter werden."

Dazu sollte nicht nur die digitale Abfrage von Finanzdaten und deren Auswertungen nach unterschiedlichen Kriterien gehören. Vielmehr wollte das Team um *Bontjer-Klöcker* GuV (Gewinn und Verlust) und Bilanz zu verschiedenen Zeitpunkten auswerten und in automatisch erstellten Analysen an die Mandatsträger weitergeben. Zusätzlich wollten sie und ihre Kollegen die von Jahr zu Jahr



Auf Finanzdaten der Beteiligungen kann man beim Landkreis Aurich nun mit nur wenigen Mausklicks zugreifen. Foto: BS/Landkreis Aurich

steigende Arbeitslast beim Erstellen des Beteiligungsberichts senken: "Ehe die Jahresberichte der Unternehmen beschafft und inhaltlich abgestimmt waren, vergingen mitunter mehrere Monate. Wir wollten weg vom händischen Kopieren der Daten und sehr viel schneller zum fertigen Bericht kommen", erinnert sich *Christel Bontjer-Klöcker*.

Mit diesen Anforderungen startete der Landkreis in die operative Phase und schrieb die gewünschte Software aus. Schnell hatten die Verantwortlichen mehrere Angebote auf dem Tisch und entschieden sich für die Leipziger Saxess AG samt der Beteiligungsmanagement-Plattform *fidas*. "Für die Saxess AG sprachen gleich mehrere Argumente: die einfache Bedienung der Software, die regelmäßigen Updates und damit die Sicherheit, das System langfristig nutzen zu können, und die Tatsa-

che, dass *fidas* browserbasiert arbeitet und so keine Kosten in der eigenen IT verursacht", begründet *Bontjer-Klöcker* die damalige Entscheidung.

Schon kurz darauf begann die Einführung des Systems. Schritt für Schritt wurden Bestandsdaten überführt, Berichtsvorgänge auf die Bedürfnisse des LK Aurich angepasst und die Software an den Praxisbedarfen des Teams ausgerichtet.

Seitdem hat sich viel verändert. Auf die Finanzdaten der Beteiligungen greift das Team heute mit nur wenigen Mausklicks zu – unabhängig davon, ob sich die Kollegen im Büro oder im Home-Office befinden. "Alle Informationen wie Stammdaten oder Controllingdaten haben wir jetzt schnell parat. So sparen wir Zeit, verbrauchen weniger Papier und schonen dabei noch die Umwelt", zieht die 55-Jährige ein positives Fazit.