

Kommunalaufsicht in Zeiten von Corona

Der rheinland-pfälzische Innenminister hat vor wenigen Tagen Leitlinien für die Arbeit der Kommunalaufsichtsbehörden in der gegenwärtigen Krise vorgelegt. Mit ihnen werden – zumindest vorübergehend – alle bisherigen „Glaubenssätze“ der Kommunalaufsicht außer Kraft gesetzt.

Die für 2020 vor nicht allzu langer Zeit verabschiedeten Haushaltspläne sind in allen Städten, Gemeinden und Kreisen längst Makulatur, ohne dass irgendjemand verlässlich sagen könnte, wie denn ein neues Zahlenwerk auszusehen habe. Auf der Ertragsseite ist es vor allem der erwartete, vielleicht auch schon realisierte Einbruch bei der Gewerbesteuer; aber auch die Einkommensteueranteile dürften bei einem Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit geringer ausfallen. Mit Zittern erwarten die Kämmerer daher die neuesten Steuerschätzungen in den ersten Mai-Tagen.

Aber es sind nicht nur die fehlenden Steuereinnahmen, die zu Buche schlagen:

- mit einem Anstieg der Zahl der ALG II-Empfänger müssen die Städte und Kreise mit zusätzlichen Aufwendungen für die KdU-Leistungen rechnen;
- geschlossene öffentliche Einrichtungen, wie Schwimmbäder, Bürgerhäuser, Volkshochschulen oder Musikschulen verursachen Fixkosten, generieren aber keine Gebühreneinnahmen oder Eintrittsgelder;
- Nahverkehrsunternehmen haben erhebliche Einnahmeeinbußen, nicht nur, weil in den letzten Wochen Busse und Bahnen fast leer waren, sondern auch weil viele Menschen Fahrten im ÖPNV trotz Mundschutz (noch) scheuen; soweit es sich um kommunale Unternehmen handelt, benötigen sie evtl. einen höheren Verlustausgleich;
- niemand weiß, welche Umrüstungen und Raumkapazitäten in Schulen und Kindergärten notwendig sind, um das Abstandsgebot und Hygienevorschriften einzuhalten;
- örtliche Vereine sollen gestützt werden; dazu sind u.U. auch gemeindliche Hilfestellungen (z.B. vorübergehender Pachtverzicht, Zuschüsse zur Umrüstung von Umkleiden etc.) erforderlich.

Diese Auflistung ist keineswegs komplett. Sie macht jedoch eines deutlich. Nur wenige Kommunen dürften in der Lage sein, diese Lücken aus eigener Kraft zu füllen. Haushaltssperren und der „Konsolidierungs-Rasenmäher“ greifen ins Leere. Forderungen der Aufsicht, wie sie häufig in Genehmigungsverfügungen auftauchen, wie die Anhebung der Grundsteuersätze (wer käme denn jetzt auch auf eine solche Idee?), sollen nach den Leitlinien unterbleiben. Selbst auf die ständigen Auseinandersetzungen um die Höhe der freiwilligen Leistungen soll verzichtet werden. Allerdings nicht so ganz: „In den Jahren 2020 und 2021 kann eine Anhebung der Deckelung der Ausgaben im freiwilligen Leistungsbereich dann in Betracht kommen, wenn die Kommune nachvollziehbar darlegt, dass die Überzeichnung des freiwilligen Ausgabenbereichs krisenbedingt erfolgt ist.“ Ein bisschen Kontrolle soll also doch bleiben.

Das Ministerium geht davon aus, dass viele Kommunen im Land den Haushaltsausgleich nicht erreichen. Das soll von den Aufsichtsbehörden toleriert werden.

Auch die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts bei verschlechterter Haushaltslage darf sich auch nur auf die Festsetzung eines (erhöhten) Höchstbetrages für die Liquiditätskredite beschränken. Ganz ohne Kontrolle soll das aber auch nicht gehen: „Der neu festgesetzte Höchstbetrag sei der Aufsichtsbehörde plausibel darzulegen. Bei der Prüfung durch die Aufsichtsbehörden sind in Anbetracht der besonderen Umstände großzügige Maßstäbe anzulegen.“

Genau das wird die Schwierigkeit sein; denn die Dynamik der Entwicklung lässt es geboten erscheinen, den Höchstsatz über den aktuell erkennbaren Bedarf vorsorglich anzuheben. Sollten die Aufsichtsbehörden hierfür ihre Genehmigung versagen, wären ggf. weitere Nachträge erforderlich. Da jede Nachtragshaushaltssatzung in öffentlicher Sitzung beschlossen werden muss, ist das – solange Abstandsregeln sowohl auf den Ratsbänken als auch im Zuschauerraum eingehalten werden müssen – eine zusätzliche Herausforderung.

Was ist eigentlich mit den Kreisen? Ihre Ertragsbasis ist vergleichsweise sicher. Denn die Bemessung der Kreisumlage basiert auf der Steuerkraft der guten Jahre 2018/19. Auf dieser Grundlage müssen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden derzeit ihre Umlagezahlungen leisten. Insofern haben die Kreise vor allem Probleme auf der Aufwandseite, hier u.a. im Bereich der Job-Center und der Gesundheitsämter. Die Kreise trifft der Einbruch des Steueraufkommens erst im Jahr 2021, wenn die Steuerkraft 2019/20 die Kreisumlage bestimmt. Sollen die Kreise dann auch auftretende Lücken mit Liquiditätslücken schließen? Gilt dann für die Umlagesätze dasselbe wie für die Hebesätze der Grundsteuer?

Aber: Mit Liquiditätskrediten 2020 und auch 2021 werden die Haushalte vieler Kommunen noch düsterer aussehen als vor Einführung der Entschuldungshilfen in einigen Ländern, so mit dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. Auch bei den z.Zt. historisch niedrigen Zinsen sind es eben (nur) Kredite, die den Schuldenstand in vielen Kommunen enorm nach oben treiben. Den können viele Kommunen ernsthaft nicht abbauen.

Ohne zusätzliche direkte Hilfen wird es daher nicht gehen. Zwar hat das Land 100 Mio. Euro mit dem Nachtragshaushalt 2020 den Kommunen zur Verfügung gestellt, das dürfte aber nur der Tropfen auf den heißen Stein sein – denn das sind gerade einmal 25 Euro je Einwohner. Daher böte sich eine (Teil-)Auflösung der Finanzreserve nach § 5a LFAG RP (der frühere Stabilisierungsfonds) an. Dort befinden sich ausweislich des Landeshaushalts z.Zt. knapp 500 Mio. Euro, von denen ein Teil sicher auch zur Abfederung der Einbußen im Finanzausgleich 2021 noch benötigt werden wird. Ein Teilbetrag ließe sich jedoch schon jetzt als weitere Soforthilfe aktivieren.

Was ist denn aber 2022? Der Innenminister hat sich nur zu diesem und dem nächsten Jahr geäußert. Wird die Kommunalaufsicht dann wieder zu ihrer traditionellen Verfahrensweise zurückkehren? Werden dann doch höhere Steuern verlangt und die Daumenschrauben bei freiwilligen Leistungen wieder angezogen? Es wäre an der Zeit für die Finanzen aller Kommunen ein krisenfestes Korsett zu entwickeln, das von Konjunkturausschlägen nicht so stark tangiert würde wie heute. Denn

gerade die Basisleistungen der Daseinsvorsorge vor Ort müssen auch in Krisenzeiten funktionieren, ohne dass die Kommunen immer tiefer im Schuldensumpf versinken. Vielleicht können Bund und Länder mittelfristig einen „rainy-day-fund“ aufbauen, aus dem in Krisenzeiten zumindest die Ertragsausfälle der Kommunen gemildert werden könnten.

Quelle: Pressemeldung des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 23.4.2020

https://mdi.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/mehr-handlungsspielraum-fuer-kommunale-finanzpolitik/?no_cache=1&cHash=5f161dc63b154953c78f1051c00fd50e

April 2020