



Starke Kommunalfinanzen – aber wie?
Dr. David Rauber, HSGB
Buseck, 25.4.2024

Starke Kommunal Finanzen – aber wie?

- Um wen es eigentlich geht
- Verfassung und starke Kommunal Finanzen
- Finanzausstattung
- Aufgabenbegrenzung
- Digitalisierung
- Bürokratieabbau, schnellere und bessere Verfahren

Um wen es eigentlich geht

Art. 28 Abs. 2 GG:

Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Gemeinden: „Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung regeln“

- umfassend („alle“)
 - Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft: „solche die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen“
- eigenverantwortlich
- regeln (verbindlich entscheiden)

Dazu: Finanzausstattung (Pflichtaufgaben und Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben)

Um wen es eigentlich geht

§ 1 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung – HGO:

„Die Gemeinde ist die **Grundlage des demokratischen Staates**. Sie fördert das **Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung** durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“

Demnach:

- Starke Kommunalfinanzen sind kein Selbstzweck.
- Es geht um die Grundlage des demokratischen Staates und um das Wohl der Einwohner.
- Deshalb müssen Kommunen in erster Linie autonom und dabei handlungsfähig sein.

Verfassung und starke Kommunalfinanzen

Finanzhoheit

umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft sowie die finanzielle Eigenverantwortung mit Finanzausstattungsansprüchen (StGH, Urt. v. 12.10.2022 P.St. 2793 und 2796 – juris Rn. 151)

Steuer- und Abgabehoheit

Befugnis der Gemeinden, ihre Einwohner aus eigenem Recht zu den aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Lasten heranzuziehen (BVerfG, Urt. v. 27.1.2010 Az. 2 BvR 2185/04 und 2 BvR 2189/04 – juris Rn. 67)

Haushaltshoheit

ist die Befugnis, die Einnahmen und Ausgaben planmäßig miteinander zu koordinieren

Aber sicherlich auch: überhaupt einen Haushalt zu haben. Daher: Der genehmigte Haushalt muss den Regelfall bilden (daher Zurückstellungen kritisch, z.B. § 97 Abs. 4 Satz 3 HGO, § 112 Abs. 6 HGO)



Finanzausstattung

StGH, Urt. v. 21.5.2013 P.St. 2361 – juris Rn. 96:

„Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.“

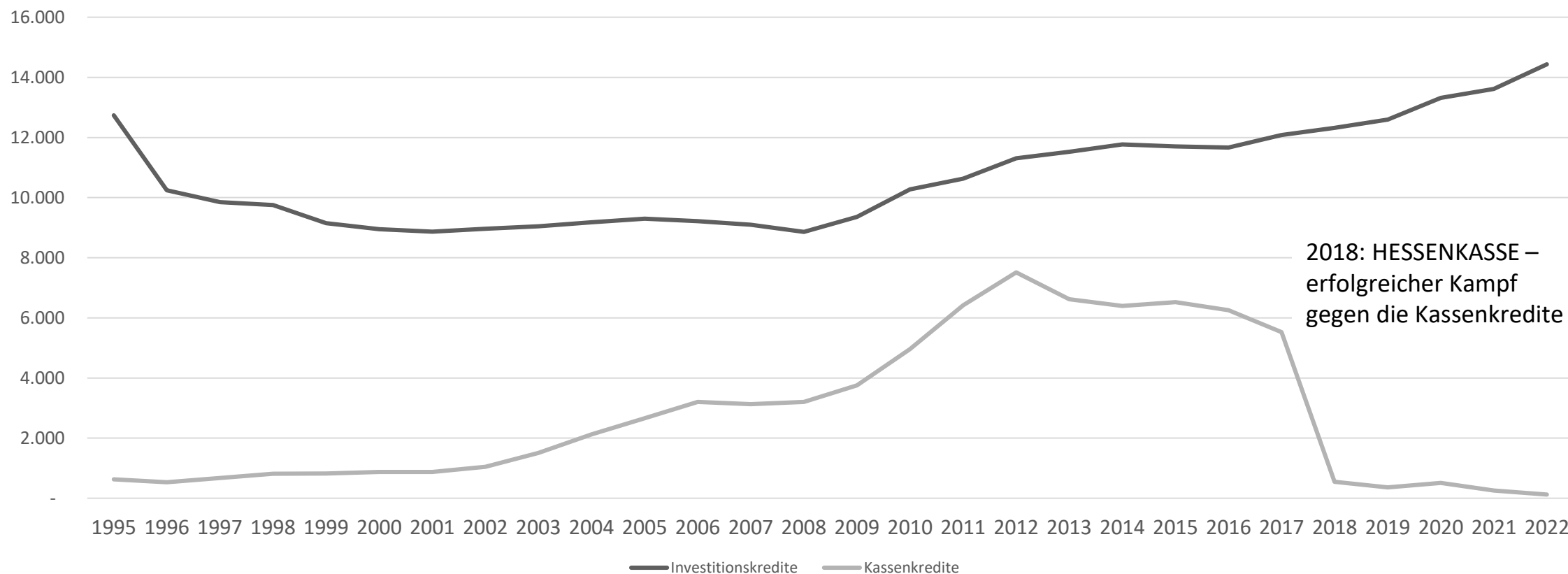
BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 Az. 8 C 1/12 – juris Rn. 19

„(...) die Gemeinden müssen hiernach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen“

- im Praktischen vieles unklar – Graubereiche zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben
- Jedenfalls gilt: Die Gemeinde muss **nennenswerte und spürbare** eigene Entscheidungsmöglichkeiten behalten.

Investitions- und Kassen- bzw. Liquiditätskredite – Krisenzeichen Kreditfinanzierung

Investitions- und Kassenkredite der hessischen Kommunen in Mio. Euro, jeweils 31.12. des Jahres,
eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des Hess. Stat. Landesamts



Finanzausstattung

StGH, Ur. v. 21.5.2013 P.St. 2361 – juris Rn. 94:

„Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.“

Wie diese Verantwortung wahrgenommen werden kann? Nicht immer nur mit Geld (Thür.VerfGH, Ur. v. 21.6.2005 Az. 28/03 – juris Rn. 141):

„Ist das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich außerstande, diese Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel zu sichern, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen

- von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten,
- gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und
- auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz „politischer Wünschbarkeit“ zu verzichten oder
- den Kommunen neue Steuer- bzw. Einnahmequellen zu erschließen (...)“



Finanzausstattung

Problem: Zweckgebundene Mittel regieren in die Kommune hinein

StGH, Urt. v. 12.10.2022 P.St. 2793 und 2796 – juris Rn. 257 und 259:

„Allerdings kann durch den Einsatz zweckgebundener Finanzausweisungen die kommunale Autonomie beeinträchtigt werden. Diese Gefahr ist als besonders groß anzusehen, wenn die Summe der Zweckzuweisungen an die Kommunen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzausweisungen von erheblicher Bedeutung ist. Hieraus folgt, dass der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausweisungen Zurückhaltung üben muss.

(...)

Ein die Selbstverwaltung beeinträchtigendes Übermaß zweckgebundener Zuweisungen kann sich nicht nur aus einer **unverhältnismäßigen Normierung von Zuweisungstatbeständen, sondern auch aus der jeweils festgesetzten Höhe** der Zuweisungen ergeben, welche aus der Finanzausgleichsmasse gespeist werden und damit die für allgemeine, am kommunalen Bedarf orientierte Finanzausweisungen zur Verfügung stehende Schlüsselmasse vermindern.“



Finanzausstattung

Zweckgebundene Finanzausweisungen sind demnach nach Auffassung des HSGB insbesondere in drei Fallgestaltungen angemessen:

- finanzielle Belastung tritt nur bei einem Teil der Gemeinden und Landkreise auf (z.B. Heilkurorte)
- Zahlungen dienen dem Mehrbelastungsausgleich in Fällen von Konnexität (Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen, z.B. erhöhte Kita-Betriebskosten aufgrund von Vorgaben für Personalstandards),
- Zuwendung betrifft Projekte, die in der einzelnen Gemeinde oder dem einzelnen Landkreis nur unregelmäßig auftreten und eine besonders hohe Belastung für den Haushalt darstellen (z.B. große Investitionen Kita, Brandschutz)

Finanzausstattung

Zusammengefasst: Eine den Vorgaben der Verfassung entsprechende Finanzausstattung der Kommunen

- speist sich maßgeblich aus eigenverantwortlich zu verwaltenden Abgabenquellen (Steuern, Gebühren, Beiträge; Wahrung der Abgabehoheit)
- wird im erforderlichen Umfang durch Finanzausweisungen aufgestockt, die grundsätzlich ohne Zweckbindung erfolgen, soweit nicht ausnahmsweise besondere Notwendigkeiten zu adressieren sind (Anspruch auf Finanzausstattung)
- vollzieht sich im Rahmen eines autonom gestalteten und umsetzbaren Haushaltsplans (Haushaltshoheit)

Starke Kommunalfinanzen – nicht allein eine Frage des Geldes

Das Problem:

- „Pflichtaufgaben, ob im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis, verringern den finanzierbaren Umfang freier Selbstverwaltungsaufgaben geradezu automatisch; fremdgesteuerte Aufgaben lassen für kommunale Eigensteuerungen buchstäblich nichts mehr übrig“ (Hufen, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung, DÖV 1998 S. 276, 277).
- Entsprechendes gilt für Personal
- Demnach: Auch der Rahmen muss stimmen, damit es starke Kommunalfinanzen gibt

Weitere Rahmenbedingungen für starke Kommunal Finanzen

Neben Finanzierungsquellen sind starke Kommunal Finanzen auch nur bei einer angemessenen, d.h. v.a. handlungs- und umsetzungsorientierten Gestaltung der kommunalen Aufgaben möglich.

Daran fehlt es oft! Daher auch die Kampagne des HSGB: „Halt! So geht es nicht weiter“

Zentrale Elemente auf absehbare Zeit:

- Mehr Vertrauen in die Kommunen
- Bessere Gesetzgebung rund um kommunale Aufgaben
- Digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen
- Bürokratieabbau, Aufgabenbündelung
- Ganz allgemein: Mehr Gelassenheit bei (vermeintlich) neuen Themen

Starke Kommunalfinanzen – Aber wie?

Zu allererst: Vertrauen in die Kommunen

- Städte, Gemeinden und Landkreise haben direkt gewählte Volksvertretungen
- Städte, Gemeinden und Landkreise haben direkt gewählte Verwaltungsspitzen
- Städte, Gemeinden und Landkreise sind an Gesetz und Recht gebunden
- Städte, Gemeinden und Landkreise unterliegen staatlicher Rechtsaufsicht
- Städte, Gemeinden und Landkreise haben Prüfungsinstitutionen mit gesetzlich abgesicherter Unabhängigkeit der Leitung

- ...und so sollten Bund, Land und EU sie auch behandeln: Als Partner, denen man vertraut und die man nicht gängelt.

Starke Kommunalfinanzen – aber wie?

Aufgabenbegrenzung

Bessere Gesetzgebung für starke Gemeinden in einer Gesellschaft im raschen Wandel:

- Bedürfnisse identifizieren und **decken**, nicht Bedürfnisse **wecken**
- Überörtliche Aufgaben auch überörtlich regeln! Beispiele
 - Breitbandausbau – Kommunen erhalten Fördermittel. Wahrscheinlich besser: Bundesweite Ausbautvorgabe an Telekommunikationsunternehmen
 - Überörtlicher Verkehr: Öffentlicher Personennahverkehr geht weit über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus. Daher: Organisations- und Finanzierungsverantwortung viel stärker beim Land.
- Benötigte Ressourcen für neue Aufgaben oder Aufgabenänderungen realistisch abschätzen – mindestens bezüglich Zeit, Personal, Geld
- Abgleich der vorgesehenen Maßnahmen mit finanziellen und personellen Möglichkeiten der Kommunen, soweit diese umsetzen müssen
- Bessere Gesetzgebung – einfachere Verfahren
- Kommunen sind (eigentlich) keine Lückenfüller, die gegen Fördergeld einspringen!
Beispiele: Breitbandausbau, medizinische Versorgung

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Digitalisierung

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

- Ausgangslage: Personal und Geld knapp, sinkende Akzeptanz für nicht-digitale Abwicklung (z.B. Notwendigkeit persönlicher Vorsprache)
- Digitale Leistungsabwicklung kann Standardisierung und Rechtssicherheit stärken
- Erhebliche Kosten für Betrieb der Verfahren und Gewährleistung der IT-Sicherheit
- IT-Sicherheit kann keine Kommune allein gewährleisten (starke Bezüge zu polizeilicher Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, auch hybride Kriegführung), daher starke Rolle von Bund und Land
- insbesondere übertragener Aufgabenkreis muss mit standardisierten und rechtssicheren Prozessen abzuwickeln sein
- sinnvolle Ansätze im OZG („once only“)
- aber auch: Identifikation per Personalausweis muss so selbstverständlich werden wie Onlinebanking mit Hilfe der Bankkarte

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Digitalisierung

Digitalisierung und Bündelung von Leistungen

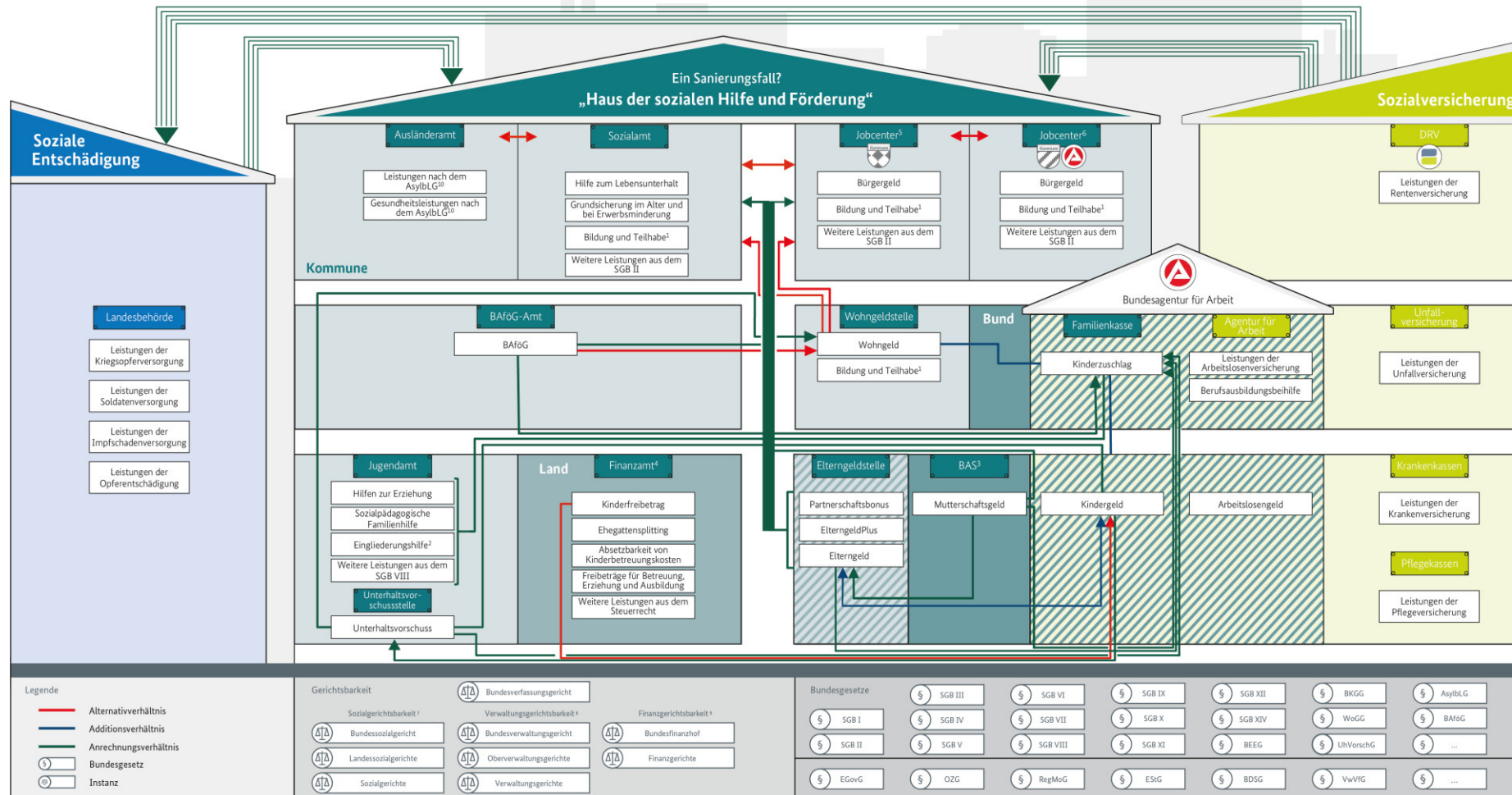
- Verwaltung finanzieller Leistungen vereinfachen? Mögliches **Fernziel**:
 - „Alles Finanzielle vom Finanzamt“ statt Verwaltung von Einnahmen durch die Finanzverwaltung versus Verwaltung unterschiedlicher (finanzieller) Sozialleistungen durch spezialisierte, oft kommunale Verwaltungen
 - Aktuell zunehmend Blick auf Handlungsbedarf bei der Verwaltung von Sozialleistungen wegen hoher Komplexität, verstreuter Zuständigkeiten

Gewünschtes Ergebnis:

- Starke Entlastung beim Personal- und evtl. Finanzbedarf.
- Umsetzungs- und Finanzierungsverantwortung (eigentlich) klarer bei Land und Bund
- Mögliche Problemlagen:
 - Föderale Struktur,
 - herkömmliches Verständnis der Selbstverwaltungsgarantie mit dem Inhalt, dass öffentliche Aufgaben grds. den Kommunen zuzuweisen sind und herkömmliche kommunale Aufgaben (davon gibt es viele im Sozialbereich) nicht ohne weiteres entzogen werden dürfen

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Weniger Komplexität

Überkomplexität analog und digital: Sozialleistungen in Deutschland (Darstellung NKR)



1 Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden bei der Behörde beantragt, bei der ein laufender Leistungsbezug besteht, aus dem sich die Anspruchsberechtigung ergibt.
 2 Die Leistung Eingliederungshilfe wird nicht näher betrachtet.
 3 Bundesamt für soziale Sicherung.
 4 Die Leistungen des Finanzamts werden in der Darstellung der Verhältnisse nicht berücksichtigt.
 5 Optionalkommune bzw. zugelassener kommunaler Träger.
 6 Gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers.

7 Zuständig für Streitigkeiten im Bereich der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, der Asylbewerberleistungen, der sozialen Entschädigung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende (z.B. Bürgergeld) und der Leistungen für Menschen mit Behinderung.
 8 Zuständig für Streitigkeiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, des Unterhaltsvorschlusses, der Ausbildungsförderung und des Wohngelds.
 9 Zuständig für Streitigkeiten im Bereich des Einkommensteuergesetzes (z.B. Kindergeldangelegenheiten).
 10 Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben Asylsuchende in Deutschland ohne deutsche oder EU-Staatsbürgerschaft und ohne ausreichendes Einkommen und Vermögen. Der Bezug von Leistungen aus dem SGB schließt den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG aus. Somit besteht ein Alternativverhältnis zu allen Leistungen des SGB und außerdem zu den Leistungen aus dem WoGG, dem BKGG, dem UH-VorschG und dem BEEG.

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Bürokratieabbau – das viel genutzte Schlagwort. Aber wie umsetzen?

Aspekte...

- Verzicht auf Vorgaben zu Verfahren und Dokumentation
- Verzicht auf Mehrfachprüfungen bei Antrag und Verwendungsnachweis
- Wo Regelungen erfolgen: Verzicht auf detaillierte Vorgaben, möglichst pauschale Regelungen von Mindeststandards
- Pragmatische Umsetzung von Vorgaben (Beispiel: Wo steht das Ortsschild hundertfünfprozentig richtig?)
- Bild rechts: Dahinter stecken doch Erkenntnisse aus einer Verkehrsschau...?



Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Beispiel 1: Den Weg zur Haushaltssatzung weiter abkürzen, damit Kommunen besser im Interesse von Bevölkerung und Wirtschaft investieren können

- ✓ Verzicht auf Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung nach § 97 Abs. 2 HGO a.F. ist erfolgt (HGO-Novelle 2020)

Offene Punkte nach Auffassung des HSGB

- Verzicht auf öffentliche Auslegung nach Bekanntmachung, § 97 Abs. 4 Satz 1 HGO (HSGB: Einstellung auf Internetseite genügt)
- Wegfall der Wartefrist, ob die Aufsichtsbehörde binnen eines Monats nach Vorlage Bedenken wegen Rechtsverletzung erhebt, § 97 Abs. 4 Satz 3 HGO
- Kritische Prüfung der Wartefrist zur Bekanntmachung bei nicht fristgerechten aufgestellten Jahresabschlüssen (§ 112 Abs. 6 HGO), mögliche Stellschrauben: Moderate Verlängerung der Aufstellungsfrist für den Jahresabschluss von vier auf sechs Monate (entsprechend Eigenbetrieben), Ausnahmemöglichkeit in § 112 Abs. 6 HGO
- Wegfall der Verpflichtung zur Auslegung des geprüften und entlasteten Jahresabschlusses, § 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 HGO (stattdessen: Einstellung auf Internetseite)

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Beispiel 2: Weniger Bürokratie, besser genutzte Digitalisierung im Haushaltsrecht

- Detailvorgaben für den Vorbericht zum Haushaltsplan streichen (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 4 und 5, Satz 3 GemHVO)
- Verbesserte **Auswertung** von Daten, die zu KommunalDataHessen übermittelt wurden (insb. Finanzstatusberichte und darin enthaltene Daten nutzen) zur Vermeidung von Einzelabfragen und Verbesserung des Ausblicks (Finanzstatusbericht enthält auch Ausblicke auf kommende Jahre, sollte stärker auch im Gemeindefinanzbericht berücksichtigt werden)
- Abfragen über KommunalDataHessen nur, wenn Abwicklung über Schnittstellen sichergestellt
- Verbesserte **Auswertbarkeit** von KommunalDataHessen (z.B. auch für Kommunen, etwa bei Stellungnahme zu Kreishaushalten)



Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Beispiel 3: Übersichtlichere und einfachere Förderungen

- Land baut Förderlotsen (digital und mit Personal) zum Ansprechpartner aus, der für Vorhaben der Kommunen geeignete Förderverfahren zuverlässig identifizieren kann
- Verzicht auf Förderverfahren mit geringem Volumen
- Pauschalzahlungen vor Antragsverfahren (Umsetzung: Pauschalzahlung etwa nach Art der früheren allgemeinen Investitionspauschale, Schlaglochprogramm 2011)
- Entscheidung über Förderfähigkeit von Maßnahmen wird auf eine einzige Stelle konzentriert (anders als z.B. Vorprüfung durch Landesenergieagentur, dann Entscheidung des Wirtschaftsressorts o.ä.)
- Verzicht auf zwingende Vorgaben, vorbereitende Konzepte als Fördervoraussetzung zu erstellen
- Rasche verbindliche Entscheidung über Förderfähigkeit des Vorhabens und den Fördersatz
- Verzicht auf pauschale Inbezugnahme vielfältiger Nebenbestimmungen
- Rückforderungen nur, wenn eigentlicher Förderzweck verfehlt, d.h. geförderte Maßnahme nicht umgesetzt ist, schwer wiegende Fehler vorgekommen sind

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Ganz allgemein: Mehr Gelassenheit bei (vermeintlich) neuen Themen

Beispiel 4: Nachhaltigkeitsziele der UN

- 2009 formuliert: 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen
- Handlungsbedarf in Deutschland?
- **Eine mögliche Antwort:** Wir schaffen eine Berichterstattungspflicht, formulieren Ziele und Indikatoren und rechtliche Vorgaben. Das freut Beratungsunternehmen aller Art. Es rauscht im wissenschaftlichen Blätterwald. Überall wird über Indikatoren und Berichte gegrübelt. Nachhaltiges Handeln mit praktischer Wirkung findet insoweit nicht statt.
- **Die bessere Antwort:** Bestandsaufnahme, was in diesem wohlhabenden und hoch entwickelten Land schon passiert. Und siehe da: Hessens Kommunen verfolgen diese Nachhaltigkeitsziele schon viel länger als sie formuliert sind. Also null Handlungsbedarf für Berichte, Indikatoren und Tralala (aber natürlich wie gehabt für praktisches Tun).

Starke Kommunalfinanzen – aber wie? Bürokratieabbau

Ganz allgemein: Mehr Gelassenheit bei (vermeintlich) neuen Themen



SDG 14 – Leben unter Wasser

Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

Relevante Teilziele

Relevante Teilziele für deutsche Kommunen sind unter anderem die Verhütung und Verringerung aller Arten der Meeresverschmutzung

Beispiel 4: Nachhaltigkeitsziele der UN

- Nachhaltigkeitsziel Nr. 14 Meeresschutz / Leben unter Wasser
- Dazu trägt jede Kommune im Binnenland Hessen im Rahmen ihrer Pflichtaufgabe Abwasserbeseitigung Tag für Tag mit großem Aufwand und sehr wirksam bei.
- Hinzu kommen Themen wie die in Umsetzung befindliche Wasserrahmenrichtlinie

Starke Kommunalfinanzen – aber wie?

Fazit:

Viel zu tun – aber auch viel zu gewinnen!

Starke Kommunalfinanzen sind gerade in Krisenzeiten möglich und wichtig.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.