



LANDKREIS HELMSTEDT DER LANDRAT

Landkreis Helmstedt - Postfach 15 60 - 38335 Helmstedt

Damen und Herren
Kreistagsabgeordnete
des Landkreises Helmstedt

Geschäftsbereich:
Vorstand I

Kreishaus: 1

Hausadresse:
Südertor 6, 38350 Helmstedt

Bearbeitet von:
Herrn Wendt

E-Mail:
torsten.wendt@landkreis-helmstedt.de

Durchwahl: 05351 121-1204
Telefax: 05351 121-1616

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

(bei Antwort bitte angeben)
Mein Zeichen
20-15-00

Datum
10.11.2022

Genehmigung von kommunalen Haushalten im Landkreis Helmstedt, Wahrnehmung von Aufgaben der Unteren Kommunalaufsicht

Sehr geehrte Damen und Herren des Kreistages,

mit der Sitzungsvorlage Nr. 90/2022 wurde im Finanzausschuss über die Ausrichtung der Genehmigungspraxis für Kommunalhaushalte durch den Landkreis Helmstedt als Untere Kommunalaufsicht informiert.

Mir sind seit Dienstbeginn beim Landkreis Helmstedt Haushalte, in denen eine Kreditaufnahme vorgesehen ist, zur Genehmigung der Kreditaufnahmen vorgelegt worden. Zum Teil zeigen die Kommunalhaushalte erhebliche Defizite auf, die nicht den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprechen. Diese Defizite lassen sich erklären und begründen.

Am 8. November hat auf Einladung des Landkreises eine Besprechung mit den kreisangehörigen Kommunen zur Genehmigungspraxis stattgefunden. Ziel ist es aus meiner Sicht gewesen, in einen grundsätzlichen Austausch zur Thematik einzutreten. Zudem wünschen sich die Kommunen vom Landkreis eine Art Leitlinie, um künftige Haushalte besser aufstellen zu können.

Die anwesenden Vertretungen der Kommunen äußerten vielschichtige Kritik am geplanten Vorgehen des Landkreises. Zudem wurde angekündigt, man wolle auf die Kreistagsabgeordneten zugehen und das Gespräch suchen. Daher erlaube ich mir heute, Sie anzuschreiben und über das Gespräch zu informieren.

Ein Vorwurf befasst sich damit, dass die bisherige Praxis des Landkreises bei der Genehmigung der Kreditaufnahme eine andere gewesen sei. Kürzungen hat es in der Vergangenheit praktisch nicht gegeben. Nun fängt die Kommunalaufsicht des Kreises damit an.

Regelmäßig gab es in den entsprechenden Fällen in der Vergangenheit den deutlichen Hinweis auf die nichtvorhandene Leistungsfähigkeit der Kommune und die Anregung, in den künftigen Haushaltsjahren auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu achten. Entsprechende Hinweise hat das RPA ebenfalls gegeben.

Die Leistungsfähigkeit der Kommune ist dann nicht gegeben, wenn ein Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr und im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Kommune – also die nächsten auf das HH-Jahr folgenden zwei Jahre – planungsseitig nicht erfolgt kann. Gegen die Annahme einer geordneten Haushaltswirtschaft spricht die Nichtvorlage von Jahresabschlüssen. Auch das ist ein flächendeckendes Problem im Landkreis Helmstedt.

Hinzu kommt, dass die einschlägigen Erlasse des Innenministeriums den Kommunalverwaltungen bekannt sind. Der jüngste Erlass aus 2021 befasst sich mit den Jahresabschlüssen der Kommunen und fordert die dem Land unterstehenden Kommunalaufsichten auf, ab 2022 die dort benannten Instrumente bei der Genehmigung der Kreditaufnahmen einzusetzen.

Insofern verwundert die Argumentation der Kommunen und ist in diesem Punkt nicht nachvollziehbar.

Eine weitere Kritik sieht Kürzungen im Investitionsbereich kritisch, da dadurch vorgesehene neue Baugebiete nicht zu einer erwarteten künftigen Prosperität der Kommune beitragen können. Man beabsichtigt durch Neubaugebiete, die Einwohnerzahl zu erhöhen und letztlich damit mehr Steuereinnahmen zu generieren.

Diese Betrachtung und die ihr zugrundeliegenden Annahmen werden schon seit einigen Jahren allgemein kritisch gesehen. Neubaugebiete lösen in der Regel weitere Investitionsmaßnahmen aus, wie z. B. im Straßenbau, beim Bau und der Unterhaltung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen bis hin zu möglichen Erweiterungsmaßnahmen in Schulen und Kindertagesstätten. Diese Kostenfolgeseite wird in den Anhörungen von den Kommunen weitestgehend ausgeblendet. Auf Nachfrage wird deutlich, dass man sich damit nicht ausreichend auseinandergesetzt hat.

Abgesehen davon stellt sich angesichts des demografischen Wandels die Frage, wo Bevölkerungszuwächse realistisch noch erzielbar sind. Außerdem stellen sich Fragen nach der (Nach-)Nutzung von Bestandsimmobilien und von Umweltgesichtspunkten. Bundesweite Prognosen gehen in der Betrachtung von einer Zunahme von Single-Haushalten aus. Es gibt Vieles, was dabei noch betrachtet werden kann und muss. Das würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen.

Angesichts des Strukturwandels im Landkreis Helmstedt sieht man seitens der Kommunen insbesondere die Notwendigkeit zu weiteren massiven kreditgestützten Investitionen.

Natürlich gibt es Investitionsmaßnahmen, für die eine Kreditaufnahme erforderlich ist. Üblicherweise unterscheidet die Kommunalaufsicht bei der Bewertung den Bereich der Pflichtaufgaben von den freiwilligen Leistungen. Nur wenn gesetzliche Pflichtaufgaben angemessen erledigt werden, bleibt es möglich, andere gestaltende Maßnahmen im freiwilligen Bereich zusätzlich umzusetzen. Das Gesetz schreibt vor, eine Kreditaufnahme darf zur Finanzierung nur subsidiär zu anderen Einnahmemöglichkeiten erfolgen.

Schließlich wird vorgetragen, dass das Ziel, einen Haushaltsausgleich zu erzielen, unrealistisch sei. Angesichts der vorhandenen Struktur im Landkreis sowie der Finanzausstattung sei damit auch in den kommenden Jahren nicht zu rechnen. Hinzu komme aktuell, dass mit Blick auf multiple Krisenlagen ein höherer Finanzbedarf gesehen werde, der einen erhöhten Kreditbedarf rechtfertige. Andernfalls würde man sich genötigt sehen, Investitionen z. B. im Kindertagesstättenbereich zu unterlassen. Dies würde Rechtsverstöße des Landkreises zur Folge haben, der dann zum Schadensersatz verpflichtet sei.

Ich stimme der Bewertung einer bundesweiten Krise durchaus zu und sehe auch, dass dies zwangsläufig zu Belastungen in den kommunalen Haushalten entsprechend ihren Aufgaben führt.

Das beschreibt am Ende ein politisches Problem und die Aufgabe des Landes, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, vgl. Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung.

Da liegt es natürlich näher und ist erfolgversprechender, wenn über eine Kreditaufnahme eine Finanzierung sichergestellt wird – was durch die Kommunalaufsicht vor Ort genehmigt werden kann – und sich nicht mit dem Land im fernen Hannover über Grundsätze der Finanzmittelverteilung auseinandergesetzt zu werden braucht, was eher abschlägig beschieden werden wird. Zudem werden beim Landkreis eben Einflussnahmemöglichkeiten auf die Kreistagsabgeordneten gesehen. Entsprechende Schritte sind im genannten Gespräch seitens einiger HVB's angekündigt worden. Landtagsabgeordnete zum Ziel einer besseren Finanzmittelausstattung zu bewegen, dürfte beschwerlicher sein.

In der Vergangenheit wurde nach meiner Wahrnehmung mehrfach offen oder hinter vorgehaltener Hand angekündigt, man wolle sich ernsthaft überlegen, sich aus der bisherigen Zusammenarbeit bei den Kindertagesstätten zurückzuziehen, weil man sich dazu nicht mehr in der Lage sehe. Das steht den Kommunen natürlich frei. Die Aufgabe würde dann vom Landkreis wahrgenommen und entschieden werden.

Einen Zusammenhang mit den verbindlichen Vorgaben der Erlasse des Innenministeriums bezüglich der Beurteilung der Kommunalhaushalte herzustellen, ist im Ergebnis nicht sachgerecht und bezieht sich auf eine andere Betrachtungsebene.

Wenn ein gesetzlich vorgeschriebener Haushaltsausgleich kein realistisches Ziel ist bzw. mehr sein kann, stellt sich die strategische Frage, ob dieses Ziel ausschließlich durch erhöhte Kreditaufnahmen kompensiert werden kann. Zugleich ist dieses „Eingeständnis“ eher eine Aussage in Richtung einer dauerhaften Unterfinanzierung. Mit Blick auf eine intergenerative Gerechtigkeit stellt sich zwangsläufig den nachfolgenden Generationen die Frage, wie sie dann noch die Zukunft der Kommune bei einer deutlich höheren Verschuldung gestalten wollen. Die heutigen Entscheidungsträger sind dann vermutlich größtenteils nicht mehr in dieser Verantwortung. Mit anderen Worten: Die künftigen Gestaltungsmöglichkeiten werden durch eine ständig steigende Verschuldung massiv eingeengt. Das strukturelle Problem wird in eine unbestimmte Zukunft verschoben und nicht gelöst.

Es stellt sich daher die Aufgabe, das Land von einer angemessenen Finanzausstattung zu überzeugen. Ein entsprechendes Gespräch habe ich mit dem Sprecher der HVB's, Herrn Bürgermeister Hoppe, vereinbart. Im Gespräch kann auch mit dem Land erörtert werden, ob ein Festhalten an den Erlassen angesichts der derzeitigen Situation (noch) angemessen

ist oder nicht. Womöglich lässt sich hier noch über Anpassungen diskutieren. Aber aufgrund der aufgezeigten Problematik der Verschuldung ändert sich auch bei einer Anpassung der Erlasse grundsätzlich nichts.

Derzeit werden auf der Ebene des Bundes und des Landes durchaus einige Punkte diskutiert, die zu zusätzlichen Einnahmen bei den Kommunen führen können. Es geht inhaltlich hier insbesondere um Hilfspakete angesichts der gegenwärtigen Krise(n). Weiterhin erwägt der Landtag, eine Erleichterung von Kreditaufnahmen für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Krise in der Ukraine. Diese Dinge sind aber derzeit noch wenig konkret.

Schließlich erfolgte der Hinweis, die Kommunalaufsicht möge ihr Ermessen ausüben. Ermessen ist vielfältig in der täglichen Arbeit des Landkreises zu berücksichtigen und gehört zur täglichen Arbeit in der Kreisverwaltung dazu. Natürlich spielt dies auch hier eine Rolle. Für eine Ermessensausübung haben Rechtsprechung und Lehre Regeln aufgestellt, deren Verletzung zwangsläufig zu Rechtsfehlern führt. Ermessen bedeutet nicht, willkürlich eine beliebige Entscheidung zu treffen, die durch die Vorschrift gedeckt ist. Ermessen kann auch auf „Null“ reduziert sein, wenn nur noch eine Entscheidung sachgerecht ist. So wäre es m. E. beispielhaft bei einer überschuldeten Kommune, von denen wir bedauerlicher Weise einige im Landkreis haben. Diese Kommunen haben rechnerisch ihr Vermögen aufgezehrt und sind nicht in der Lage, ihre vorhandene Infrastruktur zu finanzieren. Hier noch zusätzliche Kredite zu genehmigen, ist nicht sachgerecht.

Der niedersächsische Finanzausgleich stellt auf Einwohnerzahlen ab. Deshalb ist m. E. die vorhandene Kommunalstruktur im Landkreis Helmstedt mit eher bevölkerungsschwachen Einheiten insgesamt ein Nachteil. Es wäre daher vorteilhaft, Samtgemeinden in Einheitsgemeinden umzuwandeln und die kommunalen Einheiten auf eine höhere Bevölkerungszahl zu fusionieren. Dadurch wären dauerhaft zusätzliche Finanzmittel zu generieren. Die anwesenden HVB's haben beim Gespräch hierfür leider keine Möglichkeit gesehen.

Lassen Sie mich abschließend zusammenfassen: Es gibt eine klare Rechtslage bei der Anwendung der Erlasse des Landes durch den Landkreis als Untere Kommunalaufsichtsbehörde. Es werden nach meiner Einschätzung in der Diskussion eher kurzfristig Symptome erörtert, die strukturellen Probleme aber nicht behoben. Hinzu kommen Annahmen der Kommunen, die zu hinterfragen sind. Dadurch wird sich keine dauerhafte Perspektive für die solide Finanzierung der kommunalen Arbeit eröffnen.

Für ein Gespräch stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



(Wendt)
Erster Kreisrat