

## Trendwende in Kassel – Schulden in Frankfurt

Größtstädtebericht Hessen

(BS/lkm) Hessens Rechnungshof nahm die Haushalte von fünf verschiedenen Größtstädten genau unter die Lupe. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Wirksamkeit der bisherigen Konsolidierungsbemühungen. Untersucht wurden die Städte Frankfurt, Offenbach, Darmstadt, Wiesbaden und Kassel. Die Haushalts- und Ausgangslage der fünf Städte war dabei sehr unterschiedlich, genauso wie die Konsolidierungsbemühungen.

Während Frankfurt am Main und Wiesbaden bei hohen Rücklagen und einer vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Verschuldung keinen Konsolidierungsbedarf im Prüfzeitraum (2010 bis 2014) aufwiesen, waren Darmstadt, Kassel und Offenbach im Jahr 2014 konsolidierungsbedürftig und hoch verschuldet. Sie erhielten allein aus dem kommunalen Schutzschirm Entschuldungshilfen von insgesamt 658,3 Millionen Euro. Den vereinbarten Konsolidierungspfad hielten sie bis zum Prüfungszeitpunkt ein.

### Hohe Ausgaben in Frankfurt

Wie der Größtstädtebericht zeigt, produzierte Frankfurt ein Defizit von rund 80 Millionen Euro (Vorjahr: Überschuss von 73 Millionen Euro), während Wiesbaden und Offenbach jeweils Überschüsse in Millionenhöhe – Wiesbaden mit 82 Millionen Euro (Vorjahr: 12 Millionen Euro) und Offenbach mit 47 Millionen Euro (Vorjahr: 17 Millionen Euro) – vorwiesen. Woher kommen die hohen Ausgaben in Frankfurt? "Hier spielen selbstverständlich viele Faktoren eine Rolle: Die Stadt wächst und verändert sich. Es ist vor allem aber auch eine Frage der selbstgesetzten Standards bei den Pflichtaufgaben und den freiwilligen Leistungen", erklärt Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes.

Wie zu erwarten, hielten die Größtstädte abhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Leistungsangebot in den Bereichen Kultur, Sport und Bäderbetrieb, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus vor. Frankfurt und Wiesbaden hielten dabei als nichtkonsolidierungsbedürftige Größtstädte die umfangreichsten Leistungsangebote vor. "Für das kommende Jahr thematisiert der Kämmerer die Frage, ob ein Haushaltssicherungskonzept notwendig wird. Danach wird die Rücklage der Stadt Frankfurt spätestens 2020 aufgebraucht sein. Die

Stadt wird nach dieser Planung bis 2021 ihren Schuldenstand von aktuell 1,475 Milliarden Euro auf rund 2,9 Milliarden Euro verdoppeln", erklärt Wallmann weiter. Sollte sich der Trend negativer Jahresergebnisse über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung hinaus weiter fortsetzen, wäre Frankfurt rechnerisch im Jahr 2028 konsolidierungsbedürftig, warnen die Prüfer in ihrem Bericht.

### Trendwende in Kassel

Erfreulich war dagegen die Entwicklung in Kassel: Kassel hat die Trendwende geschafft und ist ein Beispiel für erfolgreiche Konsolidierung. Hier zeigt sich, dass Konsolidierung oft auch mit vermeintlich kleinen Schritten – wie den Parkgebühren – beginnt. Aufgrund vieler – auch unpopulärer – Maßnahmen ha-



Die Stadt Kassel ist eine der ersten Kommunen in Hessen, die den Schutzschirm des Landes verlassen hat.

Foto: BS/pixelio.de

be Kassel ab 2015 wieder den Haushaltsausgleich geschafft und konnte in diesem Jahr – als erste hessische Stadt – aus dem Schutzschirm aussteigen.

### Fehler aus der Vergangenheit belasten Offenbach

Auch wenn Offenbach erstmals wieder positive Finanzzahlen aufwies: Die Lasten der Vergangenheit wiegen schwer und resultieren dem Rechnungshof zufolge auch aus Fehlern in der Vergangenheit. "Allein der Verkauf von 90 Prozent des Klinikums für einen Euro – bei

für das Klinikum geleisteten Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen von insgesamt 385 Millionen Euro – ist hier zu kritisieren", so Wallmann. So haben auch die zeitlich vom Land im Rahmen des Schutzschirms geleisteten 211 Millionen Euro und auch die bereits 2012 gezahlten Mittel aus dem Landesausgleichsstock von 40 Millionen Euro nicht zu geringeren Schulden geführt. Ende 2016 beliefen sich die Schulden in Offenbach auf 927 Millionen Euro (je Einwohner 7.495 Euro). Seit 2015 macht das Klinikum wieder Gewinn, aber die Stadt hat nichts davon: Sie verzichtet bis einschließlich 2023 auf eine Gewinnbeteiligung.

### Schuldenabbau forcieren

Die Prüfer appellieren an alle Größtstädte, zu hinterfragen, ob sie sich Aufgaben, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, im bestehenden Umfang leisten können, eine wirtschaftlichere Leistungserbringung möglich ist oder ob eine alternative Finanzierung durch Nutzungsentgelt erfolgreich sein kann. Andernfalls seien die bestehenden kommunalen Leistungen durch die steuerpflichtigen Bürger im Sinne einer Ultima Ratio durch Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B bis zur Höhe eines ausgeglichenen Haushalts zu refinanzieren.

Zu einem nachhaltigen Konsolidierungsmanagement gehört den Prüfern zufolge auch der Abbau der dauerhaften in Anspruch genommenen Kassenkredite. Mit einem sukzessiven Abbau der Kassenkredite würden sich Darmstadt, Kassel und Offenbach auf der einen Seite durch einen sinkenden Zinsaufwand stetig entlasten und auf der anderen Seite einem Zinsänderungsrisiko durch steigende Zinsen entgegenretzen.

"Die Größtstädte sind vor diesem Hintergrund dazu aufgefordert, den Abbau der Schulden zu forcieren und damit direkt zur Zukunftssicherung durch eine stabile Finanzlage beizutragen", so das Resümee der Prüfer.

## Marode Straßen trotz guter Steuereinnahmen

Ursachen und Lösungsansätze für den kommunalen Investitionstau

(BS/lkm) Dem aktuellen KfW-Kommunalpanel zufolge betrug der wahrgenommene Investitionstau in den Kommunen im letzten Jahr 126 Milliarden Euro. Die Hauptdefizite lagen dabei in den Bereichen Straße und Verkehr sowie Schule und Bildung. In einer Diskussionsrunde auf dem 12. Bundeskongress Öffentliche Infrastruktur des Behörden Spiegel zeigte sich, dass aber nicht nur das Geld ein Problem ist, auch fehlendes Personal und Planungspässe tragen ihren Teil zum hohen Investitionsrückstand der öffentlichen Hand bei.



Janina Oest, Referentin für Infrastrukturfinanzierung bei der KfW, und Florian Schilling, Referatsleiter für Kommunalfinanzien beim DStGB, zeigten Wege auf, um dem kommunalen Investitionstau zu begegnen. Foto: BS/Dombrowsky

Den enormen Investitionstau der Kommunen abzubauen, sei keine Aufgabe von zwei bis drei Jahren, sondern von Jahrzehnten, betonte Florian Schilling, Referatsleiter für Kommunalfinanzien beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB). Um dieses Problems Herr zu werden, ist laut Schilling eine nachhaltige Investitionsaufwands notwendig. Dazu gehöre unter anderem, dass Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung erhielten und das Kooperationsverbot gelockert werde. "Es ist nicht mehr zeitgemäß, dass wir gesamtwirtschaftliche Aufgaben nicht über alle Ebenen finanzieren können", kritisiert Schilling. Auch sei ein Abbau überbordender Administration notwendig. Standards müssten hinterfragt und überprüft werden. So gebe es aktuell 16 verschiedene Bauordnungen. Hier wäre es besser, eine gemeinsame Musterbauordnung zu erarbeiten. Auch die kommunalen Planungskapazitäten und die interkommunale Zusammenarbeit sollten gestärkt werden.

Auch Mario Hesse, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, machte deutlich, dass, gemessen an der Wirtschaftsleistung in den vergangenen Jahren, ein deutlicher Rückgang der Investitionen und der infrastrukturbezogenen Ausgaben in den Kommunen zu erkennen sei. "Das große Investitions-

feuerwerk, das wir erwarten, bleibt aus", so Hesse. Das sei aufgrund der aktuell guten Wirtschaftslage befremdlich.

Auf kommunaler Ebene finde nach wie vor ein realer Vermögensverzehr statt, warnt der Wissenschaftler. Bund und Länder hingegen könnten hier positive Salden verzeichnen. Als Gründe für die negativen Nettoinvestitionen nennt Hesse deutlich abnehmende Investitionszuweisungen.

### Knappe Personal- und Planungsressourcen

Während vor 20 Jahren noch bei der Beratung von Kommunen die Finanzierung im Vordergrund standen habe, seien dies heute jedoch ganz andere Fragen, berichtet Hartmut Fischer, Geschäftsführer der VDB Beratungsgesellschaft für Behörden. "Die Finanzierung und Geldbeschaffung ist zurzeit kein Hindernis für Projekte", so Fischer. Grund seien unter anderem die niedrigen Zinsen, die große Liquidität am Markt sowie sprudelnde Steuereinnahmen. Engpässe würden heute vielmehr beim Personal, den Planungskapazitäten und den knappen Ressourcen in Bauwirtschaft und Handwerk bestehen. Auch Janina Oest, Referentin für Infrastrukturfinanzierung bei der KfW Bankengruppe, bestätigte, dass die Finanzierung in der Regel kein Problem sei. "Das gilt aber nur für Kommunen, die einen ausgeglichenen Haushalt

haben", gibt Oest zu bedenken. Auch sei bei den Kommunen im Gegensatz zu Bund und Ländern die Kreditfinanzierung immer noch eine der wichtigsten Finanzierungsformen. Es gebe hier nur wenig Veränderung bei den Instrumenten zur Investitionsfinanzierung. Alternative Finanzierungsmodelle seien für Kommunen wenig relevant.

Bei den Finanzierungsmodellen stünden den Kommunen neben der klassischen Kreditfinanzierung aber auch viele andere Modelle zur Verfügung, so Schilling. Der Kommunalfinanz-Experte nannte hier unter anderem Schulscheindarlehen und Anleihen, Crowdfunding, Genossenschafts- und Beleihungsmodelle und die Verursachenzinanzierung. Auch Öffentlich-Private Partnerschaften dürfe man nicht per se verurteilen. "In Anbetracht des Fachkräftemangels in der Verwaltung ist das eine Option", so Schilling. Bei den Fördermitteln zeige sich in der Praxis oft das Problem, dass finanzschwache Kommunen große Probleme hätten, den dafür erforderlichen Eigenanteil zu erbringen. Auch sei die zeitliche Begrenzung ein Problem. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund plädierte daher für eine Entfristung der Fördermittel, betonte Schilling. Auch hätten kleine Kommunen enorme Probleme, sich für alle Fördermittel zu bewerben und von allen Fördermöglichkeiten Kenntnis zu haben.

### "Doppik"

## Investition oder Erhaltungsaufwand?

von Dr. Ulrich Keilmann

Auch acht Jahre nach der Doppik-Einführung werden Investitionen und Erhaltungsaufwand in der kommunalen Praxis immer noch nicht sauber und einheitlich voneinander abgegrenzt.

Grundsätzlich werden getätigte Investitionen über die erwartete Nutzungsdauer abgeschrieben. Das klingt einfach, ist es aber nicht immer. Zum einen weichen technische und wirtschaftliche Nutzungsdauern oft von der buchhalterisch angesetzten Nutzungsdauer ab, weswegen sich auch aus dem Verhältnis zwischen Investitionen und Abschreibungen nicht eins zu eins ein Sanierungsstau ablesen lässt. Zum anderen werden Erneuerungsmaßnahmen in bestehenden Anlagen teilweise nicht als Investition, sondern als Erhaltungsaufwand ausgewiesen. Dabei lässt sich recht einfach der Erhaltungsaufwand von der Investition (vgl. dazu das nachstehende Beispiel beim Trinkwassernetz) abgrenzen: Gerade eine fehlerhafte Ab-

grenzung wirkt sich regelmäßig deutlich auf die Kalkulation der kommunalen Benutzungsentgelte und Beiträge aus. Für die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermittelnde Benutzungsentgelte ist es nicht unerheblich, ob eine Maßnahme im Kalkulationszeitraum als Aufwendung für Unterhaltung oder über eine anteilige Abschreibung auf Basis der Anschaffungs- oder



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

Herstellungskosten oder der Wiederbeschaffungszeitwerte in die Gebührenkalkulation einfließt. Gleiches gilt für sachgerecht kalkulierte Beiträge, die im Sinne des Grundsatzes zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen kommunale Infrastruktureinrichtungen generationengerecht refinanzieren sollen.

| Maßnahme                  | Beispiel   | Abgrenzung        |
|---------------------------|--|-------------------|
| Betriebliche Unterhaltung | Spülung, Reinigung   | Erhaltungsaufwand |
| Instandsetzung            | Akute Schadensbeseitigung  |                   |
| Erneuerung                | Reparatur einer Leitung ohne Werterhöhung über den ursprünglichen Zustand hinaus oder Verlängerung der Nutzungsdauer (Substanzerhaltung)               | Investition       |
| Wiederherstellung         | Austausch einer nicht mehr funktionstüchtigen oder einer bereits vollständig abgeschriebenen Leitung zur Verlängerung der Nutzungsdauer (Werterhöhung) |                   |
| Erweiterung               | Erhöhung des Leistungsquerschnitts einer Leitung in neuer oder alter Trasse (Veränderung der Qualität)   |                   |
| Neubau                    | Erstmalige Verlegung einer Leitung (Anschaffung oder Herstellung)  |                   |

Grafik: BS/Rechnungshof Hessen; Quellen: eigene Darstellung, entwickelt auf Grundlage von § 41 Absatz 3 GemHOV und Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Infrastrukturmanagement: Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen, Ausgabe 2012 – E-MI 2012 sowie Gemeindeprüfungsanstalt NRW: Abgrenzung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand beim Infrastrukturvermögen, S. 8

### MELDUNG

## Neues kommunales Investitionsprogramm

(BS/lkm) Bayerns Innen- und Bauminister Joachim Herrmann hat ein neues Investitionsprogramm vorgestellt, mit dem finanzschwache Kommunen unterstützt werden sollen. Mehr als 293 Millionen Euro stehen für die Verbesserung der Schulinfrastruktur bereit. "Das Programm richtet sich an finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände. Wir fördern damit beispielsweise die energetische Sanierung von Schulgebäuden oder den Abbau von baulichen Barrieren", so Herrmann zum Start des neuen "Kommunalinvestitionsprogramms Schulinfrastruktur KIP-S". Interessierte Kommunen können sich bis einschließlich 27. April 2018 mit ihren Projekten bei der jeweiligen Bezirksregierung bewerben. "Zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden haben wir objektive Kriterien für die Antragsberechtigung entwickelt, um die Abwicklung für die Kommunen und die Verwaltung zu erleichtern", erläuterte Herrmann.



THEMENKANAL Digitaler Haushalt

- 1 Haushalt 4.0
- 2 Modernisierung der HKR-Verfahren
- 3 EPSAS

www.digitaler-staat.org/digitaler-haushalt