Ein Blick auf die Felderfahrung auf dem Gebiet der Entschuldungsprogramme, die Hessen mit dem kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse gesammelt hat, lohnt sich.“

Kommunalfinanzen und Entschuldung

Unter den Titeln „Kommunaler Schutzschirm“ sowie „Hessenkasse“ hatte das Land Hessen im vergangenen Jahrzehnt zwei kommunale Entschuldungsfonds geschaffen. Wesentliche Erkenntnisse beider Programme können als Blaupause für Unterstützungsvorhaben anderer Länder dienen. Aber: Geld allein ist und hilft nicht nachhaltig!

Ulrich Keilmann

Landeshilfen jeglicher Art sollen dazu beitragen, die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen wiederherzustellen beziehungsweise zu sichern. Kernziel solcher Initiativen könnte – die aktuellen Entwicklungen aufgreifend – darüber hinaus sein, eine ausdrücklich nachhaltige Kommunalfinanzsituation anzustreben.

Eine nachhaltige Entwicklung lässt sich nur dann sicherstellen, wenn zwei Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen in den Haushalt übertragen werden (vgl. zum Zwei-Aspekte-Modell nachhaltiger Kommunalfinanzen im Detail Keilmann/Gnädinger 2022).

Erster Aspekt: Finanzielle Nachhaltigkeit

Die finanzielle Nachhaltigkeit ist ein zentraler Aspekt und deswegen selbst ein eigenes Nachhaltigkeitsziel in Anlehnung an die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen. Im Detail geht es zunächst um die finanzielle Generationengerechtigkeit. Dank der Doppik ist die Zielerreichung beim ersten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen gut bestimmbar: Der ordentliche Ergebnisausgleich gilt als Faustformel für interperiodische Gerechtigkeit.

Der Haushaltsausgleich ist dabei kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Ohne ihn:

- wird der dauerhaften Aufgabenerledigung das finanzielle Fundament entzogen,
- werden die Möglichkeiten von Nachfolgegenerationen erheblich eingeschränkt und
- wird faktisch die kommunale Selbstverwaltung unmöglich.

Wird der ordentliche Ergebnisausgleich regelmäßig nicht erreicht, ist das nicht nachhaltig. Eine permanent defizitäre Kommune kann demzufolge unabhängig von ihrem sonstigen Nachhaltigkeitsengagement nicht als nachhaltig bezeichnet werden.

> ***Eine permanent defizitäre Kommune kann demzufolge unabhängig von ihrem sonstigen Nachhaltigkeitsengagement nicht als nachhaltig bezeichnet werden.***

Zweiter Aspekt: Nachhaltigkeit befördern

Nach dem zweiten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen sollen die Haushaltsmittel dazu beitragen, der Nachhaltigkeitstransformation Geltung zu verschaffen, mithin die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des Gemeinwesens zu erhalten und zu entwickeln. Finanzen gelten demzufolge als Basis für die Umsetzung konkreter Nachhaltigkeitsmaßnahmen, um Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

Für diese Steuerungslogik drängt sich der Produkthaushalt geradezu auf. Bei transformationsrelevanten Produkten können den finanziellen Budgets Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren zu deren Zielerreichung gegenübergestellt werden (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2023, S. 39).

Erfahrungen aus Hessen: Kommunaler Schutzschirm, der Fokus auf Entschuldung

2012 wurde das Kommunale Schutzschirmgesetz verabschiedet. Damit wurde 106 Kommunen die Möglichkeit eröffnet, auf Antrag Zins- und Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von insgesamt 3,2 Mrd. € in Anspruch zu nehmen. Exakt 100 Kommunen beantragten die Unterstützung des Lands (vgl. Schäfer/Keilmann/Gnädinger 2013, S. 889 und 892).

Allerdings konnte die Hälfte der Kommunen zunächst nicht zusichern, im mittelfristigen Zeitraum den (jahresbezogenen) Haushaltsausgleich zu erlangen. Erst nach ausführlichen Beratungsgesprächen auf ministerieller Ebene (vgl. Keilmann/Gnädinger/Petersohn 2013, S. 29) konnten durchweg Programme erarbeitet werden, in denen ein Ergebnisausgleich in der Regel bis spätestens 2020 erwartet und verbindlich zugesichert wurde (vgl. Wallmann/Heck 2020, S. 299).

Der kommunale Schutzschirm führte zu mehreren Entlastungs- und Konsolidierungseffekten: Während die Landeshilfen das Finanzergebnis der Kommunen entlasteten, setzten die kommunalen Bemühungen vornehmlich am Verwaltungsergebnis, das heißt am laufenden Geschäft, an.

Letztlich führte das Konzept des Schutzschirms dazu, konsolidierungsbedürftigen und -willigen Kommunen auf der Basis von operationalisierten Konsolidierungszielen und mit validen Haushaltsdaten mittelfristig den Haushaltsausgleich zu ermöglichen und ihre Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Einige Kommunen haben bereits frühzeitig nach Start des Programms diesen Kurswechsel aus ihrer zuvor vermeintlichen Vergeblichkeitsfalle geschafft. Die neu gewonnene Perspektive war auch für die sogenannten Nicht-Schutzschirm-

Kommunen Ansporn, ihre Haushalte ebenfalls langfristig und dauerhaft zu sichern (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2013, S. 33).

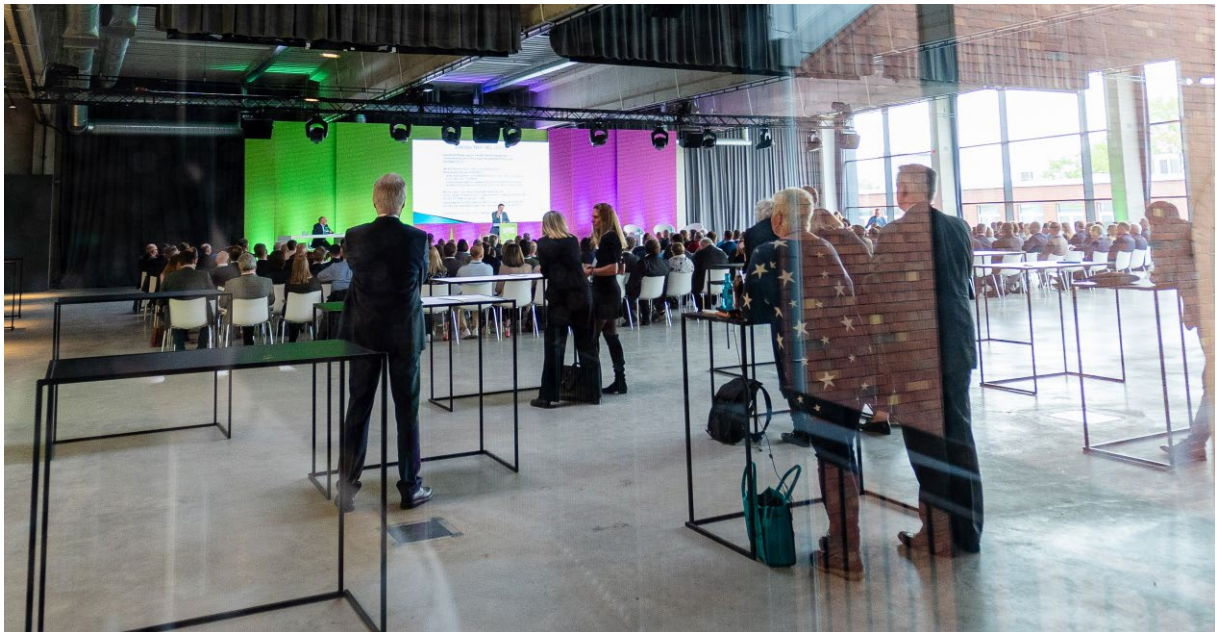
Infolge der Coronapandemie wurde der kommunale Schutzschirm, noch bevor alle Kommunen sämtliche Konsolidierungsverpflichtungen erfüllten, faktisch aufgehoben. Trotzdem wirkten bis dahin die monetären Hilfen in Kombination mit dem landesseitigen Beratungsangebot und kommunaler Konsolidierungsbemühungen nachweislich und nachhaltig (vgl. im Detail Keilmann/Gnädinger/Volk 2021).

Hessenkasse: Entschuldung und Förderung zugleich

Aufgrund anhaltend hoher Kassenkredite (Kassenkredite und Liquiditätskredite werden in diesem Beitrag synonym verstanden) und trotz konjunkturell guter Rahmenbedingungen hat der Hessische Landtag 2018 das „Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen“ (HessenkasseG) beschlossen. Die Hessenkasse hatte zwei Programmausrichtungen.

Einerseits sah die Hessenkasse ein Entschuldungsprogramm vor, das den teilnehmenden hessischen Kommunen ihre kompletten Kassenkredite im Kernhaushalt abnehmen sollte. Abgelöst wurden letztlich rund 4,9 Mrd. €. Das Programm wird durch Eigenbeiträge der teilnehmenden Kommunen mitfinanziert. Mit den Eigenbeiträgen tilgt jede Kommune die Hälfte ihrer abgelösten Kassenkredite. Die Eigenbeiträge der betroffenen Kommunen belaufen sich pauschal auf 25 € je Einwohner jährlich – als Obergrenze jedoch maximal bis zu 30 Jahre (vgl. Duve/Kümpel 2020, S. 30 f.).

Die Mehrheit der Kommunen nahm jedoch nicht das Entschuldungsprogramm, sondern das angebotene Investitionsprogramm in Anspruch. Im Rahmen dieses Programms sollte denjenigen Kommunen geholfen werden, die es in der Vergangen-



Ursula Baum (Bürgermeisterin Stadt Kaarst)

heit geschafft hatten, ihre Aufwendungen ohne eine dauerhafte Finanzierung durch Kassenkredite zu decken. Sie erhielten auf Antrag eine Investitionsförderung. Diese Förderung belief sich auf insgesamt über 600 Mio. € (vgl. Duve/Kümpel 2020, S. 30 und 32).

Kernziel der Hessenkasse war, die damalige Niedrigzinsphase (vgl. Keilmann 2023, S. 21) zu nutzen, um das Problem der Kassenkredite dauerhaft zu lösen. Ein erneutes Verschuldungswachstum soll darüber hinaus im Keim erstickt werden. Um dies sicherzustellen, wurden entsprechende haushaltsrechtliche Vorschriften verschärft. Zusätzlich ist die Kommunalaufsicht seitdem angehalten, streng darauf zu achten, dass die Vorschriften tatsächlich eingehalten werden (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2018, S. 23).

„Lessons learned“

Sowohl aus dem kommunalen Schutzschirm als auch der Hessenkasse lassen sich Lehren ziehen. Werden ähnliche Entschuldungsprogramme andernorts erwogen, ist es zweckdienlich, folgende Punkte in die Diskussion einzubeziehen:

- **Doppisch buchen und denken**
  (Teil-)Entschuldungen sollten an einen verbindlichen Konsolidierungspfad geknüpft sein. Beispiel: Die Entschuldung erfolgt 2025 – dafür müssen die Kommunen den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses spätestens bis 2033 und darüber hinaus verbindlich zusagen.

- **Beratung**
  Um vor allem den konsolidierungsbedürftigsten Kommunen zu helfen, bewähren sich kostenfreie Beratungsgespräche seitens des Lands. Dabei sind Kennzahlen von vergleichbaren Kommunen, Best-Practice-Beispiele und allgemeingültige Empfehlungen – etwa der überörtlichen Prüfungseinrichtungen – einzubeziehen, um einen konkreten Weg aufzuzeigen, wie der dauerhafte Haushaltsausgleich gelingen kann.

- **Kommunikation**
  Die Kernelemente der angedachten Entlastungsregelung sind im Zuge der Programmkonzeption frühzeitig, etwa mit den kommunalen Spitzenverbänden, zu erörtern und abzustimmen.

- **Gerechtigkeit**
  Um Fehlanreize zu vermeiden, dürfen die Altlasten aus ordnungspolitischen Gründen nicht von Kommunen auf das Land übertragen werden. Vielmehr ist eine Regelung zu finden, wie sie verteilt und getragen werden (Beispielskorridor: 25–50 Prozent Land und 50–75 Prozent Kommunen). Daneben sind diejenigen Kommunen mit kaum oder keinen Schulden einzubeziehen. Sie dürfen für ihre solide Haushaltsführung nicht „bestraft werden und leer ausgehen“. Denkbar ist, für sie attraktive Investitionsprogramme, beispielsweise mit dem Ziel der Nachhaltigkeitsförderung, aufzusetzen.

- **Beide Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen einbeziehen**
  Die alleinige Fokussierung auf den ordentlichen Ergebnisausgleich würde am Ziel einer nachhaltigen Entwicklung vorbeiführen. Die transformationsorientierte Mittelverwendung ist ebenfalls in den Blick zu nehmen, etwa durch klarere Vorschriften im kommunalen Haushaltsrecht (beispielsweise Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren verpflichtend vorzusehen).

- **Kommunalaufsicht anstelle -nachsicht**
  Im Zuge von Entschuldungsprogrammen sollten zu schwache finanzaufsichtsrechtliche Regelungen verschärft werden, um einen erneuten Anwuchs von Schulden zu verhindern (Überschuldungsverbot, Verbot überjähriger Kassenkredite, verbindlicher Liquiditätspuffer etc.).

Ohne die finanzaufsichtlichen Rahmenbedingungen anzupassen und durchzusetzen, besteht die Gefahr, dass sowohl Kommunen als auch das Land schnell in alte Muster zurückfallen. Der Haushaltsausgleich darf jedoch nicht zu einer „freiwilligen Leistung“ verkommen.

Fazit

Nicht nur die Kommunen, sondern auch die Länder stehen für ungewisse Zeit vor haushaltspolitischen Herausforderungen. Das wird nicht zuletzt daran deutlich, dass „Krisenmodus“ das Wort des Jahres 2023 war.

Demzufolge darf die „Rettung der Stadtfinanzen“ kein einseitiger Ruf nach mehr Geld sein. Um die kommunale Finanzsituation dauerhaft nachhaltig auszugestalten, bedarf es vielmehr:

- Beratung,
- Kommunikation und
- insgesamt eines Miteinanders.

In allen Fällen lohnt sich ein Blick auf die Felderfahrung auf dem Gebiet der Entschuldungsprogramme, die Hessen mit dem kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse gesammelt hat. Diese

Erkenntnisse können dazu beitragen, im Bedarfsfall Entschuldungsprogramme in anderen Ländern erfolgreich zu initiieren und die Kommunalfinanzen neu zu ordnen. ■

DR. ULRICH KEILMANN

ist seit 2013 Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs. Parallel hat er seit 2002 einen Lehrauftrag an der DUV Speyer und zeitweise an der JGU Mainz.

Ulrich.Keilmann@uepkk.hessen.de

LITERATUR

- **Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2023):** Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2023, Landtagsdrucksache 20/11686.
- **Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018):** Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2018, Landtagsdrucksache 19/6812.
- **Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013):** Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2013, Landtagsdrucksache 18/7663.
- **Duve, Thomas/Kümpel, Kerstin (2020):** Vollständige Kassenkreditentschuldung kommunaler Gebietskörperschaften, in: Verwaltung & Management 1/2020, S. 28 ff.
- **Keilmann, Ulrich (2023):** Erfolgsmodell Hessenkasse?, in: Behörden Spiegel, Ausgabe November 2023, S. 21.
- **Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc (2022):** Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin/Ranscht-Ostwald (Hg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 125 ff.
- **Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Petersohn, Christian (2013):** Entschuldungsfond sorgt für finanzielle Leistungsfähigkeit, in: Innovative Verwaltung 3/2013, S. 26 ff.
- **Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Volk, Felix (2021):** Der Kommunale Schutzschirm in Hessen: Von Anfang bis Ende einer Erfolgsgeschichte, in: Böhmer/Kiesel (Hg.), Rechnungswesen & Controlling, Das Steuerungshandbuch für Kommunen – Konzepte, Erfahrungsberichte und praktische Lösungen, Haufe Verlag, Freiburg, S. 933 ff.
- **Schäfer, Thomas/Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc (2013):** Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms in Hessen, in: Deutsches Verwaltungsblatt Heft 14/2013, S. 887 ff.
- **Wallmann, Walter/Heck, Stefan (2020):** Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 297 ff.