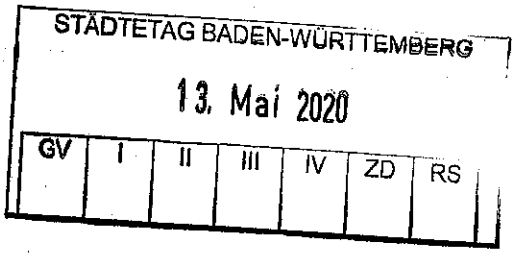
Baden-Württemberg
MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION
DER MINISTER

Innenministerium Baden-Württemberg • Pf. 10 34 65 • 70029 Stuttgart

Datum 11. Mai 2020
Durchwahl 0711 231-3233
Aktenzeichen 2-2241.0/0
(Bitte bei Antwort angeben)

Herrn Präsidenten
Landrat Joachim Walter
Landkreistag Baden-Württemberg
Panoramastraße 37
70174 Stuttgart

Herrn Präsidenten
Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz
Städtetag Baden-Württemberg
Königstraße 2
70173 Stuttgart



Herrn Präsidenten
Roger Kehle
Gemeindetag Baden-Württemberg
Panoramastraße 31
70174 Stuttgart

Haushalts- und finanzpolitische Herausforderungen für die Gemeinden, Städte und Kreise durch die Corona-Pandemie

Sehr geehrte Herren Präsidenten, Lieber Herr Kurt,

für Ihr Schreiben vom 2. April 2020, mit dem Sie Vorschläge zur Lösung der vielfältigen Probleme der Kommunen durch die Auswirkungen der Corona-Krise unterbreiten und um Unterstützung des Landes in dieser für uns alle außergewöhnlichen Situation bitten, danke ich Ihnen.

Als Kommunalminister liegen mir die Kommunen besonders am Herzen, und ich bin froh, dass sich das Land gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden bereits auf Soforthilfen in Höhe von zweimal 100 Millionen Euro im Rahmen eines Hilfsnetzes für Familien und öffentliche Einrichtungen in den Kommunen geeinigt hat. Dies ist für mich ein wichtiges Zeichen der Solidarität des Landes und ein Beitrag zur Sicherung

Informationen zum Schutz Ihrer personenbezogenen Daten finden Sie unter: https://im.baden-wuerttemberg.de/datenschutz
Auf Wunsch werden Ihnen diese Informationen auch in Papierform zugesandt.

der Liquidität unserer Kommunen. Wir werden im Rahmen der Gemeinsamen Finanzkommission nach der Mai-Steuerschätzung in weitere Gespräche eintreten, um die kommunale Finanzsituation nach „Corona“ unter Einbeziehung der Soforthilfen aufzuarbeiten und die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen angesichts der Folgen der Pandemie sachgerecht anzupassen. Neben der weiteren finanziellen Entwicklung bei Kommunen und Land auf Basis der Mai-Steuerschätzung werden dabei auch wesentliche spezifische Belastungen zu berücksichtigen sein. In diesem Zusammenhang kann meines Erachtens auch über das von Ihnen vorgeschlagene Kommunale Investitionsprogramm beraten werden.

Mir und meinem Haus ist bewusst, dass sich seit der Aufstellung der Haushaltspläne 2020 durch die Gemeinderäte und Kreistage aufgrund der Ausbreitung des Corona-Virus neue Entwicklungen ergeben haben, deren Auswirkungen sich derzeit schwer vollumfänglich abschätzen lassen. Gerade weil die aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen der Kommunen die Corona-Thematik nicht berücksichtigen, müssen die Kommunen bei coronabedingt steigenden Ausgaben und Einnahmerückgängen verstärkt auf die Leistungskraft des Ergebnishaushalts, ihre Liquidität und Verschuldung achten. Im Rahmen der Finanzhoheit der Kommunen liegt es daher auch in der Verantwortung der Kommunen, den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie gegenzusteuern und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Wie von Ihnen angesprochen, kann hierbei im Einzelfall auch der Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 29 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) angezeigt sein. Das kommunale Haushaltsrecht ist dabei aber flexibel genug konzipiert, die Frage einer Haushaltssperre mit Augenmaß abzuwägen. Neben der Sicherung der Haushaltswirtschaft kann dadurch auch im Auge behalten werden, in welchen Fällen nach Abflauen der Corona-Pandemie etwa die Einleitung und Fortsetzung geplanter Beschaffungsvorhaben einen Beitrag zur Aktivierung der regionalen Wirtschaft leisten kann.

Sie haben in Ihrem Schreiben breit gefächerte Lösungsansätze zur Bewältigung der haushalts- und finanzpolitischen Herausforderungen für die Kommunen infolge der Corona-Pandemie dargestellt. Hierfür danke ich Ihnen herzlich. Zu Ihrer mein Haus unmittelbar betreffenden Bitte, die üblichen Haushaltsregularien auszusetzen und die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu lockern, möchte ich gerne etwas ausführlicher auf die einzelnen Punkte eingehen.

Nachtragshaushaltssatzungen

Die Kommunen sind nach § 82 der Gemeindeordnung (GemO) verpflichtet, eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn Festsetzungen der Haushaltssatzung geändert werden sollen. Davon betroffen sind insbesondere die Kreditermächtigung und die Erhöhung des Höchstbetrags zulässiger Kassenkredite. Auch Änderungen des Haushaltsplans bedingen in den Fällen des § 82 Absatz 2 GemO eine Änderung der Haushaltssatzung. Die Gemeindeordnung enthält keine Ermächtigung für das Innenministerium oder die Rechtsaufsichtsbehörden, Ausnahmen von der zwingenden Vorschrift des § 82 GemO zuzulassen. Eine Freistellung von der Verpflichtung zur Aufstellung von Nachtragshaushaltssatzungen ist daher nicht ohne weiteres möglich und würde massiv in das Etatrecht des Gemeinderates eingreifen. Nach § 39 Absatz 2 Nummer 14 GemO ist der Erlass der Haushaltssatzung und der Nachtragshaushaltssatzungen originäres Recht des Gemeinderates (Etatrecht des Gemeinderates). Der Satzungsbeschluss fällt damit ausschließlich in die Kompetenz des Gemeinderates und kann weder auf einen beschließenden Ausschuss noch auf den Bürgermeister delegiert werden.

Um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen, damit bei Bedarf auch Nachtragshaushaltssatzungen und eventuell erforderliche Kassenkreditaufnahmen beschlossen werden können, enthalten die Hinweise des Innenministeriums zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht vom 18. März 2020 unter Ziffer III. auch Hinweise zu den Sitzungen der kommunalen Gremien. Ein Gesetzentwurf, nach welchem notwendige Sitzungen des Gemeinderats, des Kreistags und ihrer Ausschüsse – bei Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes – in bestimmten Fällen ohne persönliche Anwesenheit der Ratsmitglieder im Sitzungsraum insbesondere in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden können, befindet sich – wie Sie wissen – derzeit im parlamentarischen Verfahren.

Kassenkredite

Nach § 89 Absatz 2 GemO dürfen die Gemeinden Kassenkredite zur Sicherung ihrer Liquidität nur aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (Subsidiarität der Kassenkredite). Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf nach § 89 Absatz 3 GemO im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten

ordentlichen Aufwendungen übersteigt. Die Auswirkungen der Corona-Krise werden von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich sein. Aktuell ist davon auszugehen, dass längst nicht alle Kommunen bedingt durch die Mehraufwendungen und Mindererträge in Folge der Corona-Krise in Liquiditätsschwierigkeiten geraten werden. Die Mehrzahl der Kommunen war in den letzten Jahren finanziell gut aufgestellt. Zahlreiche Kommunen verfügen derzeit noch über Zahlungsmittelbestände, die teilweise erheblich über die „Mindestliquidität" des § 22 Absatz 2 GemHVO hinausgehen. Bestehende Zahlungsmittel sind grundsätzlich vorrangig gegenüber der Aufnahme von Liquiditätskrediten einzusetzen. Darüber hinaus wurden die aufsichtsbehördlich genehmigten Kassenkreditermächtigungen in der Vergangenheit in der kommunalen Praxis kaum ausgeschöpft. Sollte der aktuell zur Verfügung stehende Höchstbetrag der Kassenkredite dennoch nicht ausreichen, den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, wird mein Haus bis auf Weiteres entsprechend dem während der Finanzkrise 2009/2010 bewährten Vorgehen verfahren und gemeinsam mit der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde individuelle Lösungen für die einzelne betroffene Kommune finden. Dabei wird darauf geachtet, dass die kommunale Aufgabenerfüllung, insbesondere die Daseinsvorsorge und die Gesundheitsversorgung, zu jedem Zeitpunkt sichergestellt ist. Eine pauschale Genehmigung erweiterter Kassenkreditvolumen ist – auch mit Blick auf das damit verbundene Risiko für die Kommunen, das sich in der Vergangenheit gerade in anderen Ländern realisiert hat – aus Sicht meines Hauses weiterhin nicht angezeigt.

Kreditermächtigung für Investitionen

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf nach § 87 Absatz 2 GemO der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Hieran ist festzuhalten. Es bleibt den Kommunen jedoch unbenommen, im Rahmen einer Nachtragshaushaltssatzung den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen zu erhöhen und der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden die haushaltsrechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung der Corona-Krise so auslegen, dass sie die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Pandemie befördern. Darüber hinaus werden die Rechtsaufsichtsbehörden – wie auch in der Vergangenheit schon – ihren Prüfungsmaßstab mit Blick auf die aktuell schwierige Situation anpassen, sodass sich auch hier jeweils individuelle Lösungen finden lassen.

Haushaltsausgleich

Die bestehenden Regelungen zum Haushaltsausgleich (§ 80 Absatz 2 und Absatz 3 GemO, § 24 GemHVO) gehen auch jetzt schon davon aus, dass wegen der unvermeidbaren finanzwirtschaftlichen Schwankungen nicht in jeder Rechnungsperiode ein Ausgleich von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen erreichbar ist. Derartige Fehlbeträge können hingenommen werden, wenn sie nicht strukturbedingt sind, sondern mit in der Vergangenheit angesammelten Rücklagen verrechnet oder bei Vortrag durch Ergebnisüberschüsse künftiger Haushaltsjahre in einem vertretbaren Zeitraum gedeckt werden können. § 24 GemHVO gibt ein Stufensystem vor; als letzte Stufe des Ausgleichssystems ist nach drei Jahren eine Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital vorgeschrieben, wenn eine haushaltsmäßige Deckung früher nicht möglich ist. Bei allen in § 24 GemHVO genannten Stufen liegt ein gesetzmäßiger Haushaltsplan vor, wenn die jeweiligen haushaltsrechtlichen Anforderungen eingehalten sind. Die Regelungen zum Haushaltsausgleich sind damit hinreichend flexibel konzipiert. Damit sollten wir auch und gerade jetzt an den wesentlichen Grundsätzen der Kommunalen Doppik und der Generationengerechtigkeit im Haushaltsrecht festhalten.

Vergaberecht

Bund und Land haben für ihren Bereich in verschiedenen Schreiben Hinweise zu vergabe- und vertragsrechtlichen Fragen, insbesondere der Dringlichkeitsbeschaffung, gegeben. Danach ist zum Beispiel – unabhängig von Wertgrenzen – unter bestimmten Dringlichkeitsvoraussetzungen, die im Fall von Beschaffungen zur kurzfristigen Eindämmung und Bewältigung der Corona-Epidemie regelmäßig vorliegen, auch ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb mit nur einem Unternehmen zulässig. Die zuständige Fachabteilung meines Hauses hat diese Schreiben jeweils unverzüglich an die Rechtsaufsichtsbehörden weitergeleitet.

Sofern über diese bereits weitreichenden Maßnahmen hinaus noch erforderlich, stehen wir weiteren Lockerungen offen gegenüber. Daher hat mein Haus vor Kurzem Ihre Verbände um Mitteilung gebeten, ob und inwieweit in der Praxis weitere vergaberechtliche Erleichterungen im Unterschwellenbereich zur Bewältigung der Corona-Pandemie erforderlich sind. Hierauf wurde uns mitgeteilt, dass keine weitergehenden Problemanzeigen im Bereich des Vergaberechts bekannt seien. Sollten sich hier Änderungen ergeben, steht meine Fachabteilung für Gespräche zur Verfügung.

Kommunale Unternehmen

Hinsichtlich der Corona-Hilfen des Landes können nach Auskunft des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums derzeit Unternehmen mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand zu mehr als 25 % keine Hilfen aus dem Soforthilfeprogramm des Landes erhalten. Ich gehe davon aus, dass Frau Ministerin Dr. Hoffmeister-Kraut MdL, die ein gleichlautendes Schreiben erhalten hat, hierzu Näheres ausführen und gegebenenfalls prüfen wird, ob auch eine Einbeziehung kommunaler Unternehmen mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand zu mehr als 25 % in das Soforthilfeprogramm denkbar ist.

Sehr geehrte Herren Präsidenten, liebe Frau Kurt,

mit meinen etwas ausführlicher gestalteten Anmerkungen zu den von Ihnen angesprochenen Punkten zu den Haushaltsregularien möchte ich zwei wesentliche Botschaften verbinden:

Erstens ist es in unser aller Interesse, wenn die Kommunen auch in den kommenden Jahren eine stabile Finanzlage vorweisen können und wir jetzt finanzpolitisch mit Augenmaß handeln.

Zweitens werden wir den Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte seitens der Rechtsaufsicht – wie bei der Finanzkrise 2009/2010 – durch individuell ausgerichtete Lösungen, abgestellt auf den konkreten Haushalt der Kommune im Sinne eines adaptiven Managements, begegnen, das auch entsprechende Nachkalibrierungen, je nach Fortgang der gegenwärtigen Situation, erlaubt. Damit tragen wir auch der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung.

Die Corona-Krise stellt alle staatlichen Ebenen vor große Herausforderungen, die wir nur bewältigen können, wenn wir zusammenhalten und gemeinsam Verantwortung übernehmen. Ich weiß, dass die Corona-Krise auch den kommunalen Landesverbänden viel abverlangt. Für Ihr Engagement und Ihren persönlichen Einsatz in dieser schwierigen Zeit möchte ich Ihnen daher ausdrücklich danken. Es ist gut zu wissen, in dieser schweren Zeit verlässliche Partner auf kommunaler Seite zu haben.

Das Staatsministerium, das Finanzministerium und das Wirtschaftsministerium erhalten jeweils eine Mehrfertigung dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Strobl