

30. Juni 2020

Inhalt

	Seite
Wann ist ein Nachtragshaushalt erforderlich?	1-2
Das Recht auf Akteneinsicht	2-5
Kommunale Krankenhäuser – Besonderheiten und Vorteile	5-7
KfW-Kommunalpanel 2020	8-10

Wann ist ein Nachtragshaushalt erforderlich?

Im Mai kam aus dem Sächsischen Staatsministerium des Innern ein Erlass, durch den haushaltsrechtliche Regelungen von den Kommunen für 2020 flexibler angewendet werden können, weil durch die Corona-Krise im Laufe des Jahres mit zusätzlichen Ausgaben, Stundungen, Zinserlassen, Forderungs- und Einnahmeausfälle zu rechnen sei. „Unsere Kommunen müssen diese außergewöhnliche Notsituation bewältigen, deren Eintritt für sie weder vorhersehbar war noch von Seiten des Bundes oder Landes hätte verhindert werden können. Sie müssen deshalb so handlungsfähig sein, dass sie diesen besonderen Herausforderungen flexibel und unbürokratisch Rechnung tragen können“, erklärte Innenminister Wöller dazu.

Zu den wesentlichen Erleichterungen des kommunalen Haushaltsrechts für 2020 gehört, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts entfällt; was aber nicht die freiwillige Aufstellung einer Nachtragssatzung ausschließt.

Das Haushaltsrecht

Im kommunalen Haushaltsrecht Sachsens enthalten der § 77 [Nachtragssatzung] der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) und der § 8 [Nachtragshaushaltsplan] der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO) entsprechende Regelungen über die Aufstellung eines Nachtragshaushalts.

Vom Grundsatz her sind Gemeinden, Städte und Landkreise zunächst an die erlassene Haushaltssatzung für die Dauer des Haushaltsjahres gebunden. Sofern Berichtigungen und Ergänzungen vorgenommen werden müssen, ist dafür eine Nachtragssatzung erforderlich. Für den Erlass der Nachtragssatzung gilt grundsätzlich das gleiche Verfahren wie für den Erlass der Haushaltssatzung nach § 76 SächsGemO. Der Nachtragshaushalt besteht wie der normale

Haushalt aus Nachtrags-Haushaltssatzung und Nachtrags-Haushaltsplan sowie ggf. weiteren Anlagen.

Für den Erlass der Nachtragssatzung ist es nicht erforderlich, nochmals einen Gesamthaushaltsplan vorzulegen. Bei Nachtragssatzung und Nachtragshaushaltsplan sind lediglich die gegenüber den Ursprungsansätzen vorgenommenen Veränderungen auszuweisen. Alle anderen Haushaltsstellen, die keiner Veränderung unterliegen, werden nicht erneut dargestellt.

Die Nachtragssatzung ändert die ursprüngliche Haushaltssatzung; beide bilden eine Einheit, in der die Nachtragssatzung aufgeht. Ein umfassendes Bild der für die Haushaltswirtschaft maßgeblichen Ansätze lässt sich so nur durch gleichzeitige Betrachtung des Haushaltes sowie des Nachtragshaushalts gewinnen. Die Festsetzungen der Nachtragssatzung, die an die Stelle der Festlegungen in der ursprünglichen Haushaltssatzung mit Haushaltsplan treten, wirken auf den Beginn des Haushaltsjahres, also bis zum 1. Januar, zurück.

Etwas anderes gilt für die Erhöhung der Realsteuerhebesätze. Hier muss der Gemeinderat den Beschluss vor dem 30. Juni des betreffenden Jahres gefasst haben. Die Satzung kann dann noch zu einem späteren Zeitpunkt bekanntgemacht werden. Nach dem 30. Juni darf die Gemeinde die Hebesätze in einer Nachtragssatzung nur ermäßigen, nicht mehr erhöhen. Diese Regelung dient dem Vertrauensschutz der Abgabepflichtigen.¹

Die Kommune kann aus eigener Entscheidung, ohne dass dafür gesetzlich zwingende Gründe vorliegen, jederzeit einen Nachtragshaushalt beschließen. Jedoch kann ein Nachtragshaushalt nur während des Haushaltsjahres verabschiedet werden und nicht im Nachhinein. Es besteht sogar die Möglichkeit, nicht nur einmal, sondern mehrmals einen Nachtragshaushalt zu beschließen, was aber bedeuten kann, dass hier insbesondere für die ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker und -politikerinnen die Übersicht über den Gesamthaushalt erschwert wird.

In der Praxis habe sich gezeigt, dass besonders solche Gemeinden Nachtragssatzungen erlassen müssen, die Haushaltspläne für zwei Jahre aufstellen. Vor allem im zweiten Planjahr seien die Abweichungen gravierender und zahlreicher. Deshalb würden sich viele, vor allem kleinere Gemeinden für die Aufstellung eines einjährigen Haushalts entscheiden. Im Regelfall sei davon auszugehen, dass mit zunehmender Gemeindegröße die Notwendigkeit der Aufstellung von Nachtragssatzungen zunehme.²

Insbesondere größere Gemeinden und Landkreise wird das nicht davon abhalten, Zwei-Jahres-Haushalte zu erlassen, weil hier der Verwaltungsaufwand sichtlich geringer sein dürfte als bei Erstellung einzelner Haushalte. Und der Zeitbedarf für den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung ist in der Regel aber deutlich geringer als beim regulären Haushalt, weil die Beratungen innerhalb der Verwaltung sowie im Gemeinderat und seinen Gremien wesentlich kürzer sein dürften.

Pflicht zum Nachtragshaushalt

Es gibt verschiedene Gründe, die die Gemeinde im Normalfall zum Erlass einer Nachtragssatzung zwingen. Das gilt im allgemeinen³

- bei Änderungen der Festsetzungen in der Haushaltssatzung durch Überschreitung der Kreditermächtigungen, des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen oder der Höchstbeträge der Kassenkredite;
- wenn ein erheblicher Fehlbetrag im Laufe des Haushaltsjahres droht, der sich nicht durch

¹ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar ..., G § 77, Randnummer (Rn) 22.

² Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar ..., G § 77, Rn 4.

³ Vgl. Vogelgesang/Lübking/Ulbrich: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen..., E. Schmidt Verlag 2005, S. 290 sowie § 77 Abs. 2 SächsGemO.

andere Maßnahmen wie etwa durch Einsparungen vermeiden lässt;⁴

- wenn überplanmäßige oder außerplanmäßige (nicht veranschlagte oder zusätzliche) Ausgaben in erheblichen Umfang geleistet werden müssen;
- bei Ausgaben für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen;
- bei Abweichungen vom Stellenplan durch Einstellung, Anstellung, Beförderung oder Einstufung, es sei denn, es handelt sich um tarifrechtliche Auswirkungen.

„Die Gemeinde ist verpflichtet, unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, sobald die Voraussetzungen erkennbar sind, die dazu zwingen. Unverzüglich bedeutet: ohne schuldhaftes Zögern; praktisch ausgedrückt: Das Aufstellungsverfahren ist sofort einzuleiten, sobald die Ursachen erkennbar sind. Auch für die Nachtragssatzung gilt der Grundsatz der Vorherigkeit, dies hat zur Folge, dass die Gemeinde Verpflichtungen gegenüber Dritten, die Aufwendungen oder Auszahlungen begründen, erst dann eingehen darf, wenn die Mittel durch Nachtragssatzung bereitgestellt sind. Denn nur dann stehen die erforderlichen Haushaltsansätze haushaltsrechtlich bereit. Verfügen Mitarbeiter bereits vor dem Erlass des Nachtragshaushalts über die (zusätzlichen) Mittel, dann handeln sie rechtswidrig und können ggf. haftungs- und disziplinarrechtlich dafür herangezogen werden.“⁵

Wie eingangs bereits festgestellt, entfällt durch die wesentlichen Erleichterungen des kommunalen Haushaltsrechts für 2020 jedoch die Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung, auch wenn dafür die o.g. zwingenden Gründe vorliegen sollten.

AG

Das Recht auf Akteneinsicht

Das Recht auf Akteneinsicht ist ein besonderer Fall und das letzte Mittel, wie Gemeinderäte an Informationen über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde gelangen können, wenn sie sich vom Bürgermeister nur unzureichend informiert wähnen. Schließlich ist das Informationsrecht eine Voraussetzung dafür, dass der Gemeinderat auch sein Kontrollrecht gegenüber der Gemeindeverwaltung ausüben kann.

In den Kommunalverfassungen der Länder ist das Akteneinsichtsrecht unterschiedlich geregelt. In *Brandenburg* und *Mecklenburg-Vorpommern* ist einem einzelnen Mitglied der Gemeindevertretung auf begründeten Antrag hin Akteneinsicht zu gewähren, soweit nicht schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter oder ein dringendes öffentliches Interesse entgegenstehen. In *Sachsen-Anhalt* bedarf es in Kreistagen ein Zehntel der Mitglieder, um einen Ausschuss auf Akteneinsicht zu bestellen, in dem die Antragsteller vertreten sein müssen. In Gemeinden hingegen reichen 2 Mitglieder der Vertretung dafür aus. In *Thüringen* ist auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Gemeinderats Akteneinsicht den dazu beauftragten Ausschüssen oder bestimmten Gemeinderatsmitgliedern zu gewähren.

Die Antragstellung auf Akteneinsicht

In *Sachsen* kann nach § 28 Absatz 5 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) mindestens ein Fünftel der Gemeinderäte das Recht auf Akteneinsicht verlangen und beantragen, dass dafür ein besonderer Ausschuss („Untersuchungsausschuss“) bestellt wird oder ein bestehender Ausschuss damit betraut wird. Das Quorum ein Fünftel bezieht sich auf die Gesamtheit

⁴ Nach IV (zu § 77 SächsGemO) der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 31. Juli 2019 kann ein Fehlbetrag im Einzelfall bereits dann erheblich sein, wenn er in der Summe 3 bis 5 Prozent der gesamten ordentlichen Aufwendungen des Haushalts überschreitet.

⁵ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar ..., G § 77, Rn 19.

der tatsächlich zum Gemeinderat gehörenden Räte und nicht nur zur Sitzung zufällig anwesenden. Der Bürgermeister wird, obwohl er stimmberechtigtes Mitglied in der Vertretungskörperschaft ist, bei der Bestimmung des Quorums nicht mitgerechnet. Anträge können innerhalb oder außerhalb von Sitzungen gestellt werden. Außerhalb von Sitzungen gestellte Anträge sind wegen des Nachweises des erforderlichen Quorums schriftlich zu stellen und von den Antragstellern zu unterzeichnen, die Unterschrift von Fraktionsvorsitzenden genügt dazu nicht. In der Angelegenheit befangene Gemeinderäte dürfen einen Antrag auf Akteneinsicht nicht stellen und dabei auch nicht mitwirken. Der Antrag ist an den Bürgermeister zu stellen, dabei sind die Angelegenheit der Akteneinsicht bzw. der Umfang der verlangten Akteneinsichtnahme zu benennen.

Zuständigkeit des Ausschusses auf Akteneinsicht

Der kommunale Untersuchungsausschuss besitzt nicht die Kompetenzen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, zwischen beiden bestehen grundlegende, qualitative Unterschiede. Um Missverständnisse zu vermeiden, sind daher auf kommunaler Ebene die Begriffe „Akteneinsichtsausschuss“ oder „besonderer Ausschuss zur Akteneinsicht“ gängiger.

Der kommunale Akteneinsichtsausschuss kann nur das Verhältnis zwischen Gemeinderat und dem Bürgermeister/Verwaltung zum Gegenstand haben. Dem Ausschuss stehen nur die Akten der jeweiligen Kommunalverwaltung zu. Andere Behörden oder Gerichte sind nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen oder Beweiserhebungsersuchen nachzukommen. Ebenso stehen dem Akteneinsichtsausschuss keine Befugnisse nach Strafprozessordnung zu, er kann z.B. keine Zeugeneinvernahme durchführen oder gar Sanktionen oder Strafmaßnahmen gegen Personen verhängen.

Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde und schließt auch Weisungsaufgaben mit ein. Ein bestimmter Akteneinsichtsausschuss kann sich gemäß § 43 SächsGemO aber nur mit „einzelnen Angelegenheiten“ befassen. Er muss deshalb einen fest umrissenen Auftrag erhalten und sich auf eine ganz bestimmte Angelegenheit beschränken. Eine dauernde oder inhaltlich nicht beschränkte Einsichtnahme bzw. die Bestellung eines Ausschusses für „allgemeine Akteneinsicht“ wäre unzulässig.

Die Bestellung des Ausschusses liegt nicht in den Händen der Antrag stellenden Minderheit, sondern muss vom Gemeinderat durch Beschluss herbeigeführt werden. Bei dieser Beschlussfassung hat der Bürgermeister wieder das Stimmrecht, sofern nicht § 20 SächsGemO [Ausschluss wegen Befangenheit] greift.

Wird ein besonderer Ausschuss bestellt, so handelt es sich um eine besondere Form eines beratenden Ausschusses. Auf ihn findet deshalb § 43 SächsGemO [Beratende Ausschüsse] Anwendung. In dem Ausschuss müssen die Antragssteller zumindest mit einer Person vertreten sein, damit die Minderheitenrechte gewahrt bleiben. Dies gilt auch dann, wenn ein bereits bestehender Ausschuss mit der Akteneinsicht betraut wird. Die Bildung eines besonderen Ausschusses auf Akteneinsicht kann auch durch einfachen Beschluss ohne Hauptsatzungsregelung erfolgen.

Die Zusammensetzung des Akteneinsichtsausschusses erfolgt nach § 42 SächsGemO wie für beschließende Ausschüsse. Der Vorsitzende des Akteneinsichtsausschusses kann aus seiner Mitte gewählt werden, wenn die Hauptsatzung dies so für Beratende Ausschüsse bestimmt hat, ansonsten führt der Bürgermeister den Vorsitz.

Im Übrigen arbeitet der besondere Ausschuss wie eine beratender Ausschuss: die Sitzungen sind grundsätzlich nichtöffentlich, zu den Beratungen können sachkundige Einwohner und Sachverständige hinzugezogen werden.

„Die Akteneinsicht kann nicht im Wege des Umlaufs, sondern nur in den Räumen der Gemeindeverwaltung geschehen. Sie schließt nicht das Fertigen von Fotokopien, Abschriften oder Auszügen ein, doch ist es den Einsichtnehmenden gestattet, sich insoweit Notizen zu

machen, als dies für ihre spätere Berichterstattung dem Gemeinderat gegenüber erforderlich ist.“⁶

Die Einsichtnahme kann auch bei datenschutzrechtlich sensiblen Akten, z.B. Personalakten, Steuerakten usw. grundsätzlich nicht verweigert werden. Für die hier mit der Akteneinsicht befassten Gemeinderäte gilt es aber, die Verschwiegenheitspflicht nach § 19 Abs. 2 SächsGemO einzuhalten und die datenschutzrechtliche Bestimmungen (z.B. § 14 Sächsisches Datenschutzgesetz) zu beachten.

Und schließlich: der Akteneinsichtsausschuss kann als beratender Ausschuss nichts beschließen, er kann auf der Basis der Akteneinsicht untersuchen, er kann dazu beraten und gegebenenfalls vor dem Gemeinderat berichten, Empfehlungen und Schlussfolgerungen ableiten.

AG

Kommunale Krankenhäuser – Besonderheiten und Vorteile

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages (DLT), des kommunalen Spitzenverbandes der deutschen Landkreise, hatte im Mai 2017 den Beschluss zu „Kommunale Krankenhäuser – Besonderheiten und Vorteile“ gefasst. Es lohnt sich, mal aus den Erfahrungen der Corona-Krise dieses drei Jahre alte Papier zu lesen. In dem Dokument wird nicht so sehr die Realität kommunaler Krankenhäuser beschrieben, sondern vielmehr werden Ansprüche formuliert, wie denn kommunale Krankenhäuser sein sollten. Im folgenden wird der Beschluss des DLT-Präsidium mit geringfügigen, inhaltlich nicht beschränkenden Kürzungen dokumentiert.

1. Krankenhäuser für die Bürger

Die kommunalen Krankenhäuser sind das Rückgrat der stationären Krankenversorgung – sowohl in den Großstädten als auch in der Fläche. Denn selbst wo private und gemeinnützige Träger aus wirtschaftlichen Gründen keine Kliniken betreiben, kümmern sich die Kommunen um die gesundheitlichen Belange und die umfassende Versorgung der Menschen. Die Leistungsangebote werden nicht zuletzt durch die Bürger selbst über die kommunalen Verwaltungs- und Aufsichtsgremien bestimmt: Die kommunalen Krankenhäuser sind da und zwar für alle, ohne zu selektieren. Sie berichten offen über ihre Strukturen und Vorgänge. Sie sind somit im wahrsten Sinne des Wortes „Bürger-Krankenhäuser“.

Die Bedeutung der kommunalen Krankenhäuser für die stationäre Versorgung in Deutschland lässt sich auch an den statistischen Zahlen erkennen, denn fast die Hälfte der Betten in allgemeinen Krankenhäusern werden von öffentlichen Häusern vorgehalten: Insgesamt lagen im Jahr 2015 die Bettenzahlen in den allgemeinen Krankenhäusern bei 453.842, davon waren 217.827 in öffentlicher Trägerschaft. Die kommunalen Krankenhäuser sind damit die stärkste Säule der stationären Versorgung. Dem steht auch nicht zuwider, dass sie zahlenmäßig lediglich ein knappes Drittel ausmachen (483 von 1619 allgemeinen Krankenhäusern), denn kommunale Krankenhäuser sind oft größer als Kliniken anderer Träger.

2. Qualität und Leistung

Kommunale Krankenhäuser stellen hohe Ansprüche an ihre Qualität und Leistungsfähigkeit und ergreifen Maßnahmen, um diese zu erfüllen – etwa im Bereich der Hygiene. Die Versuche des Gesetzgebers, eine immer engere Rückkoppelung von Vergütungsbestandteilen an die Qualität herzustellen, sind nicht immer geeignet, Qualität zu fördern. Stattdessen trocknen sie

⁶ Kommunalverfassungsrecht Sachsen; Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden, Kommentar zu § 28 SächsGemO, S. 10.

allzu oft die Krankenhauslandschaft durch Lücken in der Finanzierung aus. Dennoch halten kommunale Krankenhäuser praktikable Verknüpfungen von Qualitätsansprüchen an Leistung und Vergütung für sinnvoll. Qualitätsindikatoren müssen dabei aber folgende Faktoren beachten, um die patientenorientierte Qualität korrekt abzubilden:

- Die spezifische Rolle des einzelnen Krankenhauses im System muss berücksichtigt werden.
- Die patientenindividuellen Risiken und deren unterschiedliche Verteilung müssen abgebildet werden. Um einer Risikoselektion vorzubeugen, sollte diese Risikoadjustierung ggfs. jährlich nach neuesten Erkenntnissen überarbeitet werden.
- Neben den Ergebnisindikatoren muss im Bereich der Prozessindikatoren auch die Indikationsqualität gemessen werden, um Mengeneffekte auf medizinische Gründe zu begrenzen.

3. Die Rolle kommunaler Krankenhäuser bei der Sicherung der Daseinsvorsorge

Die Länder sind gemeinsam mit den Landkreisen und kreisfreien Städten für die Sicherstellung einer bedarfsentsprechenden Krankenhausversorgung verantwortlich. Die Kommunen nehmen ihren Auftrag zur Daseinsvorsorge im medizinisch-stationären Bereich wahr. Im Fokus stehen dabei leistungsstarke örtliche Krankenhäuser. Die Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft spielen eine große Rolle bei der flächendeckenden Gesundheitsversorgung und bringen ihr gesamtes Leistungsspektrum inklusive der aufwändigen und schlecht vergüteten Notfallversorgung ein.

Kommunen sind – entsprechend der jeweiligen Landesgesetze – zum Betreiben entsprechender Krankenhausangebote verpflichtet, wenn durch andere Anbieter die Versorgung nicht sichergestellt wird. Kommunale Krankenhäuser haben daher einen zumeist breit angelegten Versorgungsauftrag und sind der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung im Ort insgesamt besonders verpflichtet.

4. Versorgung in der Fläche und Versorgung mit Spitzenmedizin

Kommunale Krankenhäuser kümmern sich auch an Orten um die gesundheitlichen Belange der Bürger, an denen etwa private Klinikbetreiber keinen gewinnbringenden Standort sehen und deswegen keine Kliniken betreiben. Die kommunalen Krankenhäuser setzen sich somit für eine flächendeckende Versorgung ein. Durch die Aufrechterhaltung kleiner Häuser wird auch in ländlichen Regionen für kurze Wege für die Patienten gesorgt.

Zudem sind die kommunalen Krankenhäuser die erste Adresse, wenn es um Spitzenmedizin vor Ort geht. Sie stellen Strukturen der maximalen und qualitativen Spitzenversorgung. Eine Qualitätsorientierung flächendeckend in der Grund- und Regelversorgung wie auch in der Spitzenmedizin der Maximalversorgung ist für kommunale Krankenhäuser selbstverständlich.

5. Kommunale Krankenhäuser als Arbeitgeber und ihre Bedeutung für den Wirtschaftsstandort

Kommunale Krankenhäuser sind verantwortungsvolle Arbeitgeber und stärken den jeweiligen Wirtschaftsstandort durch das Angebot attraktiver lokaler Arbeitsplätze:

- Die kommunalen Krankenhäuser setzen mit der Vergütung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Branchenstandard.
- Durch die betriebliche Altersversorgung über die Zusatzversorgungskassen sorgen die kommunalen Krankenhäuser auch im Alter für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- In den gewerblichen Bereichen der Patientenversorgung werden Leistungen zu wettbewerbsfähigen Kosten erbracht.

- Die kommunalen Krankenhäuser erbringen insgesamt höhere Beschäftigungs- und Personalkostenquoten, insbesondere in den mittleren Gehaltsgruppen. So ist eine höhere Zuwendung für die Patienten möglich und es entstehen mittelbar positive Effekte für die lokale Kaufkraft.
- Kommunale Krankenhäuser bilden häufig mehr Fachkräfte aus, als sie selbst benötigen. Insbesondere hier ausgebildete Pflegekräfte werden auch bei anderen Einrichtungen tätig. Oft ist das örtliche Klinikum einer der größten Arbeitgeber in der jeweiligen Stadt und im jeweiligen Landkreis. Das Krankenhaus stützt dabei, über seine originäre Funktion hinaus, das örtliche Wirtschaftsleben. So können Krankenhäuser Zentren örtlicher Gesundheitscluster sein und die Ansiedlung weiterer Unternehmen und Leistungserbringer fördern.

6. Kommunale Krankenhäuser im Vergleich zu anderen Trägergruppen

Bei der täglichen Arbeit der kommunalen Krankenhäuser steht schon traditionell der Bürger im Mittelpunkt. Die kommunalen Krankenhäuser tragen sichtbar Verantwortung für Ihre Patienten, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Bevölkerung. Für diese ist das Geschehen an kommunalen Krankenhäusern außerdem in besonderer Weise sichtbar. Aus diesem Grund identifiziert sich die Bevölkerung häufig stark mit ihrem kommunalen Krankenhaus. Darüber hinaus legen die kommunalen Krankenhäuser Rechenschaft gegenüber den Bürgern ab. Die Mittelverwendung der im kommunalen Krankenhaus verwendeten staatlichen und Versicherungsgelder erfolgt weltanschaulich neutral. Gewinnerzielung ist in kommunalen Krankenhäusern kein Geschäftszweck, sondern ein Mittel, um eine umfassende Versorgung bieten zu können. Eine wirtschaftliche und effiziente Leistungserbringung kommt den Bürgern und Patienten zugute, denn Gewinne, die anderswo an Anteilseigner ausgeschüttet werden müssen, fließen bei kommunalen Krankenhäusern in die lokale Versorgung. So bleibt das Geld im System. Leider müssen diese Gewinne, die den Bürgern zugute kommen sollten immer häufiger genutzt werden, um die fehlenden Investitionsgelder der Länder auszugleichen.

7. Fazit

Kommunale Krankenhäuser

- sind „Bürger-Krankenhäuser“
- sichern die stationäre Krankenversorgung in Deutschland.
- stellen sich erfolgreich ihren eigenen hohen sowie externen Qualitätsansprüchen.
- leisten einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge im Gesundheitsbereich.
- kümmern sich um die Versorgung mit Spitzenmedizin.
- sichern die wohnortnahe Versorgung in der Fläche.
- sind verantwortungsvolle Arbeitgeber.
- stärken den jeweiligen Wirtschaftsstandort.
- nutzen Gewinne zur Weiterentwicklung ihrer Leistungsfähigkeit und zur Qualifizierung ihrer Beschäftigten, um die Versorgung der Bürger nachhaltig sicherzustellen.
- berichten offen über ihre Strukturen und Vorgänge.
- sind in besonderer Weise geeignet, die Ziele der kommunalen Gesundheits-, Sozial-, Jugend- und Familienpolitik zu unterstützen.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Landkreistages vom 15/16.5.2017

KfW-Kommunalpanel 2020

Corona trifft die Kommunen mit voller Wucht – Investitionen sichern trotz Krise!

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer Befragung der Kämmergeien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die Umfrage und repräsentative Hochrechnung wird im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) seit 2009 durchgeführt. Im Mittelpunkt der Befragung stehen Aspekte zur Finanzlage, Investitionstätigkeit und Finanzierung der Kommunen. Große Bekanntheit hat die Hochrechnung zum wahrgenommenen Investitionsrückstand der Kommunen. Ein wechselndes Sonderthema, die Eckwerte der Finanzstatistik sowie die Berücksichtigung aktueller kommunalpolitischer Debatten ergänzen den Endbericht.

Die Corona-Krise belastet die Kommunen schwer. In einer Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel 2020 gehen über 90% der antwortenden Kämmergeien von sinkenden Einnahmen aus, rd. 60% erwarten steigende Ausgaben. Viele Kommunen droht die Krise damit haushaltspolitisch spürbar zurückzuwerfen. Die Entwicklung der Vorjahre, in denen die kommunalen Investitionen ausgeweitet werden konnten, würde damit zum Stillstand kommen. Angesichts des kommunalen Investitionsrückstands, der im KfW-Kommunalpanel 2020 auf rd. 147 Mrd. EUR beziffert wird, und der großen gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre, gilt es nun, die kommunale Investitionsfähigkeit sicherzustellen und trotz – oder gerade aufgrund der aktuellen Krise – die kommunale Infrastruktur zukunftsfest zu machen.

Corona-Krise macht alle Planungen hinfällig

Die Corona-Pandemie hat Leben und Wirtschaft in Deutschland zurzeit fest im Griff. Auch wenn sich die wirtschaftlichen Nebenwirkungen bislang nur unscharf prognostizieren lassen, eines ist jetzt schon klar: Sie wiegen schwer. Deutschland wird eine historische Rezession erleben, lediglich deren Tiefe und Dauer ist noch unsicher. Auch die Kommunen trifft die Krise mit voller Wucht: Hatten sich bei der Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2020 im Herbst 2019 die Erwartungen bereits etwas eingetrübt, hat sich die Stimmung in den letzten Monaten nochmals massiv verschlechtert. Eine Ergänzungsumfrage unter den Teilnehmern des KfW-Kommunalpanels 2020 zeigt, dass über 42% für das Jahr 2020 mit starken Einbrüchen der Gesamteinnahmen rechnen, insbesondere aufgrund sinkender Steuereinnahmen. Nur 4% erwarten keine Veränderung. Gleichzeitig gehen über 60% der Antwortenden von steigenden Ausgaben aus. Auch die mittelfristigen Erwartungen sind besorgniserregend. So erwarten immer noch fast 90% niedrigere Einnahmen für die Jahre ab 2021, auch wenn „nur noch“ knapp 30% von stark sinkenden Einnahmen ausgehen. Gleichzeitig wird mehrheitlich mit einem Anstieg bei fast allen wesentlichen Ausgabenkategorien gerechnet – für Soziales, Sachaufwand und Personal. Nicht jedoch bei den Investitionen, wo rund 30% eher einen Rückgang erwarten. Hier offenbart sich das bekannte Dilemma: Sinken die Handlungsspielräume, werden vor allem vermeintlich dispoible Ausgaben reduziert. Dies trifft insbesondere die Investitionen. Das zeigt sich daran, dass nach Einschätzung der befragten Kämmergeien nicht nur die Höhe der Investitionen in den nächsten Jahren sinken wird, sondern auch der Anteil der Investitionen im Haushalt. Investitionen rücken in der Prioritätenliste durch die Krise also wieder in den Hintergrund. Dieser Schritt mag haushaltspolitisch nachvollziehbar sein, mit Blick auf die kommunale Infrastruktur ist er aber alarmierend. Denn bereits zum Zeitpunkt der regulären Befragung ab Herbst 2019 für das KfW-Kommunalpanel 2020 zeigte sich, dass die kommunalen Investitionsbedarfe immer noch hoch sind. Gleichzeitig waren die Kommunen mit Herausforderungen konfrontiert, die eine (sinnvolle) Ausweitung der Investitionen erschweren. Als Hauptgründe für nicht realisierte Investitionen wurden da-

bei vor allem Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft bzw. die daraus resultierenden ergebnislosen Ausschreibungen (45%) und fehlendes Personal in den Bauverwaltungen (25%) genannt. Auch steigende Baupreise stellten ein Problem dar: Zwar wurden dadurch bislang kaum Investitionen aufgeschoben, allerdings sorgten die hohen Kosten für steigende Investitionsausgaben, denen jedoch keine zusätzliche Infrastruktur gegenübersteht.

Risiko sinkender Investitionen erschwert Abbau des Investitionsrückstands

Angesichts weiterhin steigender qualitativer Ansprüche an die kommunale Infrastruktur und zunehmender Schwierigkeiten, Investitionen zu realisieren, verwundert es nicht, wenn auch bei steigenden Bruttoinvestitionen der wahrgenommene Investitionsrückstand im KfW-Kommunalpanel 2020 zunimmt. Im Vergleich zum Vorjahr fällt die Hochrechnung mit rd. 147 Mrd. EUR für das Jahr 2019 um 6 % höher aus. Wie in den Vorjahren entfällt ein Großteil des Investitionsrückstands auf Bereiche, die durch nahezu alle Kommunen wahrgenommen werden: Schulen (30%), Straßen (25%) und Öffentliche Verwaltungsgebäude (9%). Im Herbst 2019 wurden noch in fast allen Kommunen die Finanzierungsbedingungen für Investitionen als auskömmlich bewertet. Am bedeutsamsten waren dabei die Allgemeinen Deckungsmittel (38 %) und die Fördermittel (28%). Der Kommunalkredit hatte einen Anteil von 19% an der Investitionsfinanzierung. Auch dank der guten Finanzierungsbedingungen waren zu diesem Zeitpunkt noch rd. 75% der Kommunen der Einschätzung, dass der Investitionsrückstand insgesamt sinken wird oder zumindest gleichbleibt. Bei Schulen und Kinderbetreuung gingen sogar über die Hälfte der Kämmereien von einem Rückgang aus. Ob diese Einschätzung allerdings angesichts der Krise weiterhin Bestand hat, darf bezweifelt werden.

Kommunen brauchen eine moderne Infrastruktur

Jenseits der unmittelbaren Krisenbewältigung müssen die Kommunen auch ihre „Standardaufgaben“ bewältigen. Schon bei der Instandhaltung der vorhandenen Infrastruktur zeigte das KfW-Kommunalpanel in den letzten Jahren Probleme auf; zusätzliche Investitionsbedarfe aufgrund neuer Megatrends waren dabei noch kaum berücksichtigt. Einige davon, beispielsweise die Potenziale und Nachholbedarfe bei der Digitalisierung, werden durch die Krise deutlicher als zuvor. Andere, wie z.B. die Anpassung an den demografischen Wandel, drohen durch die aktuelle Krise in den Hintergrund zu geraten. Der Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands im KfW-Kommunalpanel zeigt jedoch, dass diese Herausforderungen nicht verschwunden sind. Im Gegenteil: Sie müssen in den nächsten Jahren konsequent angegangen werden! Für die Bewältigung dieser Herausforderungen benötigen die Kommunen eine leistungsfähige Infrastruktur. Diese gibt es nur mit den richtigen Investitionen, sowohl mit Blick auf die Höhe als auch auf die Schwerpunkte. Damit Kommunen die für sie passende Investitionsstrategie umsetzen können, benötigen sie auch ausreichende Handlungsspielräume. Diese sind durch die Krise jedoch vielerorts erheblich gesunken. In der Konsequenz wünschen sich die Kommunen in der Ergänzungsumfrage mit Blick auf die finanziellen Folgen der Krise vor allem Sicherheit. Das ist nicht sehr überraschend, denn bereits bei der Befragung im Herbst 2019 waren fehlende Finanzmittel (48%) und unzureichende Personalkapazitäten (19 %) mit die Haupttreiber des Investitionsrückstands. Sollen die Erfolge der vergangenen Jahre mit steigenden Investitionen in den Kommunen nicht gefährdet werden, muss die kommunale Investitionsfähigkeit auch in und nach der Krise erhalten bleiben. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels verdeutlichen somit einmal mehr, dass Kommunen vor allem haushälterische Planungssicherheit mit langfristiger Perspektive benötigen, wenn sie ihre wichtige Rolle für die öffentlichen Investitionen ausfüllen sollen. Es ist gerade jetzt eine zentrale Aufgabe der Politik, den Kommunen diese Sicherheit zu bieten. Denn die dadurch gesicherten Investitionen würden letztendlich nicht nur dabei helfen, in der Corona-Krise einen

Wachstumsbeitrag zu leisten, sondern auch nachhaltig zur langfristigen Wohlstandssicherung unseres Landes beitragen.

Im Rahmen der Ergänzungsumfrage wurden im April 2020 durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) über 400 Teilnehmer des KfW-Kommunalpanels um ihre Einschätzung zur aktuellen Lage gebeten. Eine ausführlichere Auswertung der Ergebnisse kann unter www.kfw.de/research-kommunen abgerufen werden.

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer jährlichen Befragung der Kammereien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die Umfrage wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Im Rahmen des Panelbeirates wirken auch Kommunalvertreter sowie Kommunalwissenschaftler mit. Das vollständige KfW-Kommunalpanel kann unter www.kfw.de/kommunalpanel abgerufen werden.

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

