



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Herrn Innenminister
Klaus Schlie
Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

per Fax vorab: 0431/988-2833
per Mail parallel: knut.riemann@im.landsh.de

24 105 Kiel, 18.08.11

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: Bü/BI

Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz)
Ihr Schreiben vom 28.06.2011

Sehr geehrter Herr Schlie,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfes zum kommunalen Haushaltskonsolidierungsgesetz mit Stand 29. Juni 2011. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung – das wichtigste in Kürze:

1. Maßstäbe für Konsolidierungshilfe

Der SHGT hat die Vorarbeiten an der Konsolidierungshilfe in der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe stets konstruktiv-kritisch begleitet, obwohl von Anfang an klar war, dass Mitglieder des SHGT nur begrenzt von der Konsolidierungshilfe profitieren würden. Die Kriterien des § 16 a Abs. 1 sind nun tatsächlich so gestaltet, dass neben der Mehrheit der Kreise, den kreisfreien Städten und einigen kreisangehörigen Städten nur die Gemeinde Pellworm unter die Voraussetzungen der Konsolidierungshilfe fällt. Das Innenministerium hat den Gesetzentwurf auf den Weg gebracht, ohne dass ein Konsens in der vorbereitenden Arbeitsgruppe erzielt wurde.

Gleichwohl kann der SHGT der Einführung einer Konsolidierungshilfe unter bestimmten Voraussetzungen zustimmen. Entscheidende Kriterien sind für uns jedoch, dass die Konsolidierungshilfe in der Lage ist, strukturelle Defizite dauerhaft durch eine Mischung aus Hilfe und strenger Einsparziele zu beseitigen, dass der Konsolidierungshilfe ein konsequentes Konzept insbesondere hinsichtlich der Überwachung eines strengen Einsparpfades zugrunde liegt und dass mit der Konsolidierungshilfe auch der Entstehung neuer Defizite vorgebeugt wird.

Kurz gefasst muß die Konsolidierungshilfe also wirksam, glaubhaft und nachhaltig sein.

Im Ergebnis darf nicht der Eindruck entstehen, dass gerade derjenige besondere Unterstützung erfährt, der bisher keine ausreichenden Sparanstrengungen unternommen hat.

2. Defizite des Gesetzentwurfes

Gemessen an diesen Kriterien entspricht der Gesetzesentwurf in einigen wichtigen Punkten nicht den Erwartungen der Gemeinden. Dies betrifft insbesondere

- die Finanzierung durch einen doppelten neuen Vorwegabzug aus der Schlüsselmasse,
- die noch nicht ausreichend klaren Folgen für den Fehlbetragsfonds,
- die fehlende Differenzierung zwischen kameralen und doppischen Haushalten bei der Berechnung der Fehlbeträge,
- fehlende gesetzliche Leitplanken für die Konsolidierungskonzepte,
- unklare Regelungen über die Anpassung der Konsolidierungskonzepte,
- nicht ausreichende Verfahren für die Überprüfung der Konsolidierungsbemühungen,
- fehlende Sanktionen bei Verstößen gegen die Konsolidierungsvereinbarungen.

3. Chance für besseren Fehlbetragsfonds

Mit der Frage der Konsolidierungshilfe untrennbar verbunden ist außerdem das System der Fehlbetragszuweisungen. Der SHGT hat schon seit Jahren eine grundlegende Reform des Fehlbetragsfonds eingefordert, der seit 2004 durch Entscheidungen des Innenministeriums in mehreren Stufen zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden verschlechtert worden ist und deswegen kaum noch seiner ursprünglichen Funktionen gerecht werden kann. Wir verweisen insofern zuletzt auf unser Schreiben an das Innenministerium vom 08. September 2010 mit konkreten Vorschlägen zur Reform der Fehlbetragsfonds.

Insofern ist für uns von besonderer Bedeutung, dass so wie im Gesetzentwurf streng zwischen dem System Konsolidierungshilfen und dem des Fehlbetragsfonds getrennt wird. Nur so kann der Fehlbetragsfonds wieder wirksamer werden.

4. Sonderbedarfzuweisungen

Zusammen mit unserem Konzept zur Reform der Fehlbetragsfonds aus dem Jahr 2007 hatten wir auch vorgeschlagen, Sonderbedarfzuweisungen für den kreisangehörigen Raum wieder einzuführen. Dass dies im Gesetzentwurf vorgesehen ist, begrüßen wir ausdrücklich.

5. Strukturelle Ursachen der Finanzlage

Zu Anlass und Begründung des Gesetzentwurfes ist außerdem darauf zu verweisen, dass die weit überwiegende Mehrheit der schleswig-holsteinischen Gemeinden in ihrer Handlungsfähigkeit von sehr knappen Finanzen bedroht ist. Offenbar gelingt es aber vielen Gemeinden durch nachhaltiges Wirtschaften, strengen Verzicht und eine hohe Steuerungsfähigkeit der Kommunalpolitik, den Haushaltsausgleich regelmäßig zu erreichen.

Dass insbesondere die Mehrzahl der Kreise und der kreisfreien Städte sowie einige wenige kreisangehörige Städte die Kriterien der Konsolidierungshilfe erfüllen, muss Anlass zu einer genaueren Prüfung der Fragen sein,

- welche Bereitschaft und Fähigkeit zur Steuerung die Kommunalpolitik in den betroffenen Kommunen bisher gezeigt hat und künftig zeigen wird,

- welche strukturellen Ursachen zu den hohen Haushaltsdefiziten führen; dabei ist insbesondere auffällig, dass auch Kommunen mit sehr hoher Finanzkraft unter den Betroffenen sind,
- welche äußeren Einflussfaktoren und politisch gesetzten Rahmenbedingungen (z. B. Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich, steigende Sozialausgaben, Aufgabenübertragung ohne ausreichenden Kostenausgleich etc.) zu den hohen Haushaltsdefiziten beitragen.

Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass es nicht bei dem Haushaltskonsolidierungsgesetz bleibt. Vielmehr müssen auch diese strukturellen Ursachen in den Blick genommen werden. Das Haushaltskonsolidierungsgesetz darf kein Alibi dafür werden, diese strukturellen Ursachen nicht anzupacken oder die Finanzlage der nicht unter die Konsolidierungshilfe fallenden Kommunen zu vernachlässigen.

6. Finanzielle Handlungsfähigkeit aller Gemeinden sichern

Es darf also nicht der Eindruck entstehen, „wer spart, wird bestraft“. Daher ist von besonderer Bedeutung, dass die Politik ein klares Signal dafür gibt, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit aller Gemeinden in Schleswig-Holstein – und das heißt auch derer, die durch eigene Bemühungen den Haushaltsausgleich erreichen – langfristig gesichert werden muss.

Daher muss betont werden, dass mit dem kommunalen Haushaltskonsolidierungsgesetz die finanziellen Probleme der schleswig-holsteinischen Kommunen in keiner Weise gelöst sind. Das Gesetz kann lediglich einen Beitrag dazu leisten, den von einer besonders schweren und strukturellen Haushaltskrise belasteten Kommunen durch zusätzliche finanzielle Hilfe einen Ausweg zu bieten, der aber auch mit der Verpflichtung zu nachhaltigen und deutlich ehrgeizigeren Eigenanstrengungen als bisher verbunden sein muss.

7. Kapazitäten für Vollzug der Konsolidierungshilfe

Es ist zu begrüßen, dass im Vorblatt unter Punkt D. Kosten und Verwaltungsaufwand klargestellt wird, dass die Haushaltskonsolidierungskonzepte zusätzlichen Personalaufwand erfordern. Dabei ist zu beachten, dass die aktuellen Personalkapazitäten der Haushaltsaufsicht im Innenministerium nicht ausreichen, um den hier betroffenen Kommunen ausreichend präzise Hinweise bzw. Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung zu machen. In der Gesetzesbegründung müsste an dieser Stelle noch hinzugefügt werden, dass auch die notwendige Überprüfung der Einhaltung der vereinbarten Konsolidierungsleistungen zu dem zusätzlichen Personalaufwand beiträgt.

Zu den Vorschlägen des Gesetzentwurfes nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

II. Artikel 1 Änderung des Finanzausgleichsgesetz

1. Volumen und Finanzierungsquellen der Konsolidierungshilfe (Änderungen von § 5, 7 und 16 des FAG)

Für die Konsolidierungshilfe sollen in den Jahren 2012 bis 2021 75 Mio. Euro eingesetzt werden. Für Fehlbetragszuweisungen sollen zusätzliche 15 Mio. Euro verbleiben. Die 75 Mio. Euro der Konsolidierungshilfe speisen sich wie folgt:

- a) 15 Mio. Euro Landesmittel, die der FAG-Masse als feste Summe zugeführt werden.

Der SHGT begrüßt den Einsatz dieser Landesmittel. Sie sind eine Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungshilfe. Die Einbringung eigener, zusätzlicher Mittel des Landes ist auch gerechtfertigt, da das Land einen erheblichen Anteil an den strukturellen Ursachen für die Defizite der besonders betroffenen Kommunen hat.

Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass angesichts der Schuldenbremse und der Haushaltslage des Landes dieser Anteil des Landes schwer aufzubringen war. Andererseits ist damit der Beitrag des Landes so gering, dass er lediglich ein Fünftel der vorgesehenen Konsolidierungshilfe ausmacht. Damit würden im Ergebnis 80 % der Konsolidierungshilfe von den Kommunen selbst getragen! Es handelt sich also im Kern weiterhin um eine solidarische Selbsthilfe der Kommunen. Daher müssen aber auch die Anforderungen an die Empfänger der Hilfe besonders streng ausgestaltet sein.

b) 15 Mio. Euro zusätzlicher Solidarbeitrag der Kommunen aus dem Mehraufkommen durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer.

Die Landesregierung rechnet damit, dass die Erhöhung der Grunderwerbsteuer über den Verbundsatz zu einer Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um ca. 15 Mio. Euro führt. Bereits mit einer FAG-Änderung durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 wurde daher quasi „auf Vorrat“ ein Vorwegabzug in Höhe von 15 Mio. Euro gebildet, der als Solidarbeitrag aller Kommunen für die Konsolidierungshilfe eingesetzt werden soll. Dieser wird im Ergebnis von allen Empfängern von Schlüsselzuweisungen und zentralörtlichen Mitteln erbracht, die insofern von der Grunderwerbsteuer im Ergebnis nicht profitieren.

Dem SHGT ist bewusst, dass die Konsolidierungshilfe nur dann funktioniert, wenn es ein zusätzliches Mittelaufkommen gibt. Aus diesen Gründen können wir uns damit einverstanden erklären, durch diesen zusätzlichen Vorwegabzug einen Solidarbeitrag aller Kommunen in die Konsolidierungshilfe einzubringen.

c) 15 Mio. Euro zusätzlicher Beitrag der Kommunen aus der Finanzausgleichsmasse

Über die unter b) erwähnten Mittel hinaus sollen aber die Kommunen nochmals 15 Mio. Euro aus der Schlüsselmasse bereitstellen. Dies würde aber die Zuweisungen insbesondere für die finanzschwächeren Gemeinden verringern und diese zusätzlich in Schwierigkeiten bringen. Diese zusätzliche Abschöpfung von Mitteln lehnt der SHGT daher ab und hat dies bereits in den vorhergehenden Beratungen der Arbeitsgruppe deutlich gemacht.

Hierbei ist zu beachten, dass wir schon die Aufstockung des Fehlbetragsfonds in den vergangenen Jahren auf 50 Mio. Euro kritisch betrachtet haben. Insgesamt würde sich damit der Solidarbeitrag aller Kommunen für die Empfänger von Fehlbetragszuweisungen bzw. Konsolidierungshilfen von 36 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 70 Mio. Euro ab 2012 nahezu verdoppeln (90 Mio. Euro abzgl. 5 Mio. für Sonderbedarfszuweisungen abzgl. 15 Mio. Euro des Landes). Angesichts der Tatsache, dass wesentliche strukturelle Probleme der Empfänger von Konsolidierungshilfen durch landespolitische Entscheidungen verursacht sind und bisher kein hinreichender Druck zur Ausschöpfung der Eigenanstrengungen bei den betroffenen kommunalen Körperschaften bestanden hat, würde dies von der Ge-

samtheit der Empfänger von Schlüsselzuweisungen als Überspannung der Solidarität und Überforderung angesehen werden.

Vor allem macht es wenig Sinn, gerade die in besonderer Weise auf die Schlüsselzuweisungen angewiesenen finanzschwächeren Kommunen durch eine derartige zusätzliche Kürzung ihrer Zuweisungen in die Gefahr zu bringen, in absehbarer Zeit ebenfalls in eine finanzielle Schieflage zu geraten bzw. ihre Investitionsfähigkeit einzubüßen. Daher lehnen wir diesen zusätzlichen Abzug von 15 Mio. Euro ab.

d) „Umbuchung“ von 30 Mio. Euro aus dem Fehlbetragsfonds

Neben 45 Mio. Euro aus den Maßnahmen der Buchstaben a) bis c) kommt die vorgesehene Summe von 75 Mio. Euro für die Konsolidierungshilfe dadurch zustande, dass von den bisher vorgesehenen 50 Mio. Euro für Fehlbetragszuweisungen 30 Mio. Euro für die Konsolidierungshilfe eingesetzt werden, so dass für Fehlbetragszuweisungen (nun § 16 b FAG) noch 15 Mio. Euro verbleiben (und für Sonderbedarfszuweisungen 5 Mio. €, siehe § 16 Ziffer 2 des Entwurfs).

Dieser „Umbuchung“ können wir im Prinzip zustimmen. Sie folgt einer inneren Logik. Diese liegt darin, dass bisher ein erheblicher Teil der Fehlbetragszuweisungen (71 %) an die Kreise und kreisfreien Städte gegeben wurde. Richtigerweise trennt der Gesetzentwurf strikt zwischen der Konsolidierungshilfe und den Fehlbetragszuweisungen. Kommunen, die die Voraussetzung für die Konsolidierungshilfe erfüllen, können parallel keine Fehlbetragszuweisungen erhalten. Daher ist es auch folgerichtig, einen Teil der bisher für Fehlbetragszuweisungen vorgesehenen Mittel für die Konsolidierungshilfe einzusetzen, damit für die betroffenen Kommunen im Ergebnis nicht weniger, sondern mehr Mittel als Hilfe zur Verfügung stehen.

Dies darf jedoch im Ergebnis nicht dazu führen, dass der Fehlbetragsfonds für die darin verbleibenden Kommunen geschwächt wird. Vielmehr muss dieser gerade für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden seine Aufgabe wieder stärker nachkommen können als bisher. Denn in den vergangenen Jahren wurden die Kreise und kreisfreien Städte im Fehlbetragsfonds stark zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bevorzugt. Der Anteil der einzelnen Kommunalgruppen an die Fehlbetragszuweisungen hat sich durch gezielte Kontingierungsentscheidungen des Innenministeriums in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

	bis 2003 - in %	ab 2004 - in %	ab 2009 - in %
Kreise	25	24	39
Kreisfreie Städte	0	22	32
Städte über 20.000 EW	0	12	3
Städte/Gemeinden bis 20.000 EW	75	42	26

* Anteile jeweils im Durchschnitt

Zuletzt haben die kreisangehörigen Kommunen ca. 29 % der Fehlbetragsmittel erhalten. Dies wären ca. 14,5 Mio. Euro. Nunmehr verbleiben 15 Mio. Euro im Fehlbetragsfonds. Zwar fallen sieben kreisangehörigen Städte und Gemeinden

mit hohen Defiziten aus dem Fehlbetragsfonds heraus (die unter die Konsolidierungshilfe fallen). Allerdings steigt die Zahl der Kommunen mit Fehlbeträgen an. Außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass von den nicht in die Konsolidierungshilfe fallenden Kreisen einige in den kommenden Jahren Fehlbeträge aufweisen werden.

Daher muß genauer geprüft und nachgewiesen werden, dass tatsächlich 30 Mio. € aus dem Fehlbetragsfonds entnommen werden können, ohne dass dieser für die darin verbleibenden Bedarfskommunen in seiner Leistungsfähigkeit geschwächt wird. Das Ziel müsste eigentlich sogar sein, dass der Fehlbetragsfonds den darin verbleibenden Städten und Gemeinden wieder stärker helfen kann als bisher.

2. Zugangsbedingungen zur Konsolidierungshilfe (§ 16a Abs. 1)

§ 16a regelt, dass nur diejenigen Kommunen Konsolidierungshilfe erhalten können, bei denen ein bis zum 31.12.2009 aufgelaufener Fehlbetrag mindestens 5 Mio. € beträgt und die in den Jahren von 2002 bis 2009 mindestens 5 Jahre mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben. Diese Kommunen können gemäß § 16b Abs. 1 Ziff. 2 keine Fehlbetragszuweisungen erhalten.

Die geeigneten Kriterien für den Zugang zur Konsolidierungshilfe sind nicht leicht zu finden. Der Entwurf führt dazu, dass die 4 kreisfreien Städte, 7 der 11 Kreise sowie 7 kreisangehörige Gemeinden (Lauenburg, Schwarzenbek, Pellworm, Elmshorn, Pinneberg, Uetersen, Bad Segeberg) eine Konsolidierungshilfe erhalten können. Dazu muss betont werden, dass eine deutlich größere Zahl von Gemeinden ebenfalls von erheblichen Haushaltsdefiziten nachhaltigen strukturellen finanziellen Problemen betroffen ist.

Bei der Festlegung der Kriterien ist zum einen zu beachten, dass die Konsolidierungshilfe für die betroffenen Kommunen eine spürbare Wirkung haben muss, in ihrer Gesamthöhe jedoch begrenzt ist. Außerdem muss sichergestellt werden, dass nur solche Kommunen unter die Konsolidierungshilfe fallen, deren finanzielle Probleme strukturell bedingt sind. Dies kann wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen dadurch geschehen, dass für die Feststellung von Haushaltsdefiziten ein Zeitraum ins Auge gefasst wird, der sowohl Zeiten schlechter, als auch besserer kommunaler Steuereinnahmen umfasst. Dies wird mit der Betrachtung von 2002 bis 2009 erreicht. Ob es genügen soll, dass lediglich in 5 dieser neuen Jahre ein Fehlbetrag festgestellt wurde, sollte ggf. nochmals geprüft werden.

Die Mindesthöhe des aufgelaufenen Gesamtdefizits scheint mit 5 Mio. € relativ hoch angesetzt zu sein. Andererseits würde eine Herabsenkung einen größeren Kreis von Kommunen in das System der Konsolidierungshilfe führen. Fraglich wäre dann, ob diese bei einem angestrebten Gesamtvolumen von 60 Mio. € (wenn man den von uns nicht akzeptierten zusätzlichen Abzug aus der Schlüsselmasse in Höhe von 15 Mio. € bereits abzieht) für die betroffenen Kommunen noch ausreichend wirksam sein kann.

Eine weitere wichtige Frage ist, woran sich letztlich der strukturelle Konsolidierungsbedarf bemisst. Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf Fehlbeträge. Diese „fallen aber nicht vom Himmel“, sondern können z. B. durch kreditfinanzierten Vermögenserwerb beeinflusst werden. Steuerkraft und Vermögen bleiben außer Betracht. Vor allem sollte näher geprüft werden, ob der Gerechtigkeit wegen angesichts der Unterschiedlichkeit der betroffenen Kommunen bei der Veranschlagung der Fehlbeträge tatsächlich der

gesamte Haushalt betrachtet werden kann, oder ob nicht vielmehr eine Konzentration auf den Kernhaushalt stattfinden muss.

3. Trennung von Konsolidierungshilfen und Fehlbetragsfonds (§ 16, § 16 b Abs. 1 Nr. 2)

Wie bereits dargelegt und in der Gesetzesbegründung zutreffend erläutert, ist die Trennung von Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen logisch zwingend. Kommunen mit besonders starken strukturellen Problemen, bei denen die Fehlbetragszuweisungen bisher lediglich als „Tropfen auf dem heißen Stein“ kaum Wirkung erzielt haben, sollen mit der Konsolidierungshilfe eine besondere Chance zum Abbau ihrer Fehlbeträge erhalten. Für Fehlbetragszuweisungen ist daneben kein Platz. Für alle nicht in die Konsolidierungshilfe fallenden Kommunen muss es aber weiterhin die Möglichkeit für Fehlbetragszuweisungen geben.

Zugestimmt wird auch der Intention des Gesetzentwurfes, für die Konsolidierungshilfen nicht benötigte Mittel zugunsten von Fehlbetragszuweisungen zu verwenden. Diese Zustimmung setzt allerdings voraus, dass der zusätzlich vorgesehene Vorwegabzug in Höhe von 15 Mio. € aus der Schlüsselmasse unterbleibt. Zwar könnte auch überlegt werden, für die Konsolidierungshilfe nicht benötigte Mittel wieder den Schlüsselzuweisungen zuzuführen. Allerdings haben sich gerade in jüngster Zeit die Fehlbeträge bei den kreisangehörigen Kommunen derartig vermehrt, dass diese möglicherweise entstehende Chance zur Stärkung der Fehlbetragszuweisungen genutzt werden sollte.

4. Bewertung von Kommunen mit doppelter Buchführung (§ 16 a Abs. 5)

Problematisch ist die Gleichsetzung von Fehlbeträgen bei kameraler Haushaltsführung (Definition in § 44 Ziff. 7 GemHVO-Kameral) mit den Jahresfehlbeträgen (§ 26 GemHVO-Doppik) bei doppelter Buchführung in § 16 a Abs. 5 des Entwurfes. Dieses Problem haben wir auch bereits in der vorbereitenden Arbeitsgruppe deutlich gemacht.

Denn in die Berechnung der Jahresfehlbeträge (Doppik) fließen auch Zahlen ein, die nicht zahlungswirksam sind und nichts mit der Finanzkraft und den strukturellen Ausgabeproblemen der Kommunen zu tun haben, sondern (so bei Abschreibungen) von der zuvor vorgenommenen Vermögensbewertung, dem früheren Investitionsverhalten und den Abschreibungsvorschriften abhängen. Dies führt im Zweifel dazu, dass Kommunen mit doppischer Haushaltsführung strukturell größere Jahresfehlbeträge ausweisen, als Fehlbeträge nach kameraler Haushaltsrechnung zustande kämen. Da sich aber die Höhe der Konsolidierungshilfe und die Verteilung der Konsolidierungsmittel auf die Kommunen im wesentlichen nach der Gesamthöhe der Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge richten, bevorteilt dies strukturell die doppisch rechnenden Kommunen und führt im Ergebnis zu einer Fehlbeurteilung der Lage.

Wenn die weit überwiegende Mehrheit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden kamerale rechnet, jedoch fast alle Kreise und kreisfreien Städte doppisch, und wenn kamerale Fehlbeträge mit doppischen Jahresfehlbeträgen gleichgesetzt werden, entsteht das unzutreffende Bild, den kreisangehörigen Städten und Gemeinden „gehe es ja noch gut“, während die Fehlbeträge der Kreise und kreisfreien Städte in die Höhe schießen.

Auch der Gesetzentwurf gesteht in der Begründung (Seite 22) dieses Problem im Grundsatz zu, zieht daraus jedoch keine Konsequenzen.

Wir halten es daher für erforderlich, diese Effekte im einzelnen zu beschreiben und im Sinne der Gerechtigkeit zu beseitigen. Daher ist es notwendig, den Sollfehlbetrag im Verwaltungshaushalt eines Jahresabschlusses und den Fehlbetrag einer Ergebnisrechnung um nicht zahlungswirksame Elemente zu bereinigen (also insbesondere Aufwandsposten für Rückstellungen und Abschreibungen). Solche nicht zahlungswirksamen Elemente wären dann ggf. auch bei kameraleen Haushalten zu bereinigen. Nur so kann eine transparente Gleichbehandlung zwischen Kommunen mit kameraler und Kommunen mit doppischer Haushaltsführung erreicht werden. An dieser Stelle springt der Gesetzentwurf viel zu kurz.

5. Voraussetzungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 16 a Abs. 2 u. 3)

Entscheidend ist, dass die Konsolidierungshilfe in den veranschlagten Zeitraum von 10 Jahren den betroffenen Kommunen eine Chance bietet, die strukturellen Defizite abzubauen. Daher muss die Gewährung der Konsolidierungshilfe mit einem langfristig angelegten und ehrgeizigen Konsolidierungskonzept begleitet werden. Angesichts der Unterschiedlichkeit der betroffenen Kommunen ist es dabei sicherlich richtig, dass der Gesetzentwurf auf ein schematisches Einheitskonzept verzichtet.

Umso wichtiger ist es daher allerdings, dass die unterschiedlichen Einzelkonzepte der betroffenen Kommunen vergleichbaren Standards folgen und die notwendige Verbindlichkeit gesichert wird. Die so entstehenden Bedingungen müssen logischerweise letztlich strikter sein als die Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen. Es darf den betroffenen Kommunen letztlich nicht möglich sein, sich Standards zu leisten, die sich andere Kommunen nicht leisten können, die durch harte Sparmaßnahmen die Entstehung von Fehlbeträgen vermeiden konnten.

Daher ist es sinnvoll und notwendig, dass so, wie in § 16 a Abs. 3 vorgesehen, die Konsolidierungskonzepte in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart und von den Gemeindevertretungen/Kreistagen beschlossen werden müssen.

Offengelassen ist im Gesetzentwurf derzeit allerdings, welchen Zeithorizont das Konzept umfassen soll und auf welche Weise es angepasst werden könnte. Hier sollte über eine ergänzende Regelung nachgedacht werden. Denn wir halten es für wahrscheinlich, dass in vielen Fällen ein in 2012 vereinbartes Konzept in einigen Punkten durch äußere Einflüsse die Grundlage verliert und dann angepasst werden muss. Außerdem dürfte es kaum möglich sein, für den gesamten Zeithorizont von 10 Jahren die schrittweise zu ergreifenden Maßnahmen der Kommune schon am Anfang festzulegen. Deswegen sollte im Gesetzentwurf ergänzend vorgesehen werden, dass das Konsolidierungskonzept angepasst werden muss, wenn sich die Umsetzung einzelner Maßnahmen ohne Zutun der Kommune als unmöglich erweist.

Für richtig halten wir es, dass die Konsolidierungshilfe nur auf Antrag gewährt wird (§ 16 a Abs. 3). Damit haben die betroffenen Kommunen noch die Entscheidungsfreiheit, ob sie bereit sind, sich gegen Gewährung der Hilfe den Bedingungen zu unterwerfen.

Für die Ausgestaltung des Konsolidierungskonzeptes gibt es bisher keinerlei Richtlinien oder „Leitplanken“. Dies soll gemäß der Gesetzgebung im Wesentlichen in Form einer Richtlinie erfolgen. Wir halten dies nicht für ausreichend. Bei allen Schwierigkeiten, einheitliche Maßstäbe für die Konsolidierungskonzepte so unterschiedlicher Kommunen zu finden, sollten bestimmte Vorgaben durch den Gesetzgeber selbst im FAG

festgelegt werden. Dazu könnte z. B. die Frage der Veräußerung von Vermögen gehören.

Die Erfahrung auch in anderen Bundesländern zeigt, dass die Konsequenz im Umgang mit Kommunen bei der Haushaltsaufsicht auch davon beeinflusst wird, ob es parteipolitisch Übereinstimmungen zwischen den Organen der Kommune und der jeweiligen obersten Haushaltsaufsicht gibt. Daher sollte der Gesetzgeber diese Rahmenbedingungen nicht vollständig alleine der Regierung überlassen.

6. Verteilung der Konsolidierungsmittel auf die betroffenen Kommunen (§ 16 a Abs. 4)

In § 16 a Abs. 4 wird die Verteilung der für die Konsolidierungshilfen bereitgestellten Mittel auf die davon betroffenen Kommunen geregelt. Die Mittel sollen jeweils zu Hälfte auf die kreisfreien Städte einerseits und auf die Kreise und kreisangehörigen Kommunen andererseits aufgeteilt werden. Innerhalb dieser Gruppen soll eine Verteilung im Verhältnis der bis zum vorvergangenen Jahr aufgelaufenen Fehlbeträge erfolgen.

Die Bildung der beiden Gruppen und die Aufteilung der Mittel je zur Hälfte begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken. Allerdings erfolgt die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen ausschließlich anhand der Höhe der Fehlbeträge. Dabei sind zwei wesentliche Probleme hervorzuheben.

Zum einen führt auch hier die Gleichbehandlung von Fehlbeträgen (kameral) und Jahresfehlbeträgen (Doppik) zu einer Ungleichbehandlung der Kommunen. Zum anderen setzt eine Vergabe der Gelder anhand der Höhe der Fehlbeträge keinerlei Anreize, die Eigenanstrengungen zum Abbau der Fehlbeträge zu verstärken. Daher schlagen wir vor, diesem Verteilungsprinzip eine erfolgsbezogene Komponente hinzuzufügen.

7. Bewilligung der Konsolidierungshilfe/Überwachung der Konsolidierungskonzepte/Sanktionen (§ 16 a Abs. 6)

Ohne eine strenge Prüfung, ob die vereinbarten Bedingungen eingehalten werden und ohne einen transparenten Mechanismus zu vorhersehbaren Sanktionen wird das Konzept des kommunalen Haushaltskonsolidierungsgesetzes weder glaubhaft noch wirksam sein. Hier greift der Gesetzentwurf wesentlich zu kurz.

Bei fehlender Umsetzung vereinbarter Konsolidierungsmaßnahmen ist im Gesetzentwurf lediglich vorgesehen, dass das Innenministerium über die Gewährung der Zuweisung entscheidet. Damit wird erstens die Einhaltung der Konsolidierungsvereinbarung ausschließlich durch das Innenministerium bewertet und zweitens hat das Innenministerium vollständige Freiheit, auch bei umfassender Nichtumsetzung der vereinbarten Maßnahmen die Konsolidierungshilfe in vollständige Höhe zu gewähren.

Stattdessen halten wir es für erforderlich, dass eine transparente, auch von Dritten (z. B. Landesrechnungshof) überprüfbare Feststellung erfolgt, ob die Konsolidierungsvereinbarung für das jeweilige Jahr eingehalten wurde. Bei Nichteinhaltung sollte das Finanzausgleichsgesetz zwingend vorsehen, dass das Innenministerium eine angemessene Kürzung der Konsolidierungshilfe vornehmen muss. Auch mit einer solchen Regelung hätte das Innenministerium noch ausreichend Handlungsspielraum, um den Besonderheiten der Einzelfälle Rechnung zu tragen.

8. Fehlbetragszuweisungen, § 16 b

Bereits im Jahr 2007 hatte der SHGT darauf hingewiesen, dass sich der Fehlbetragsfonds in einer „Sackgasse“ befindet und dringend reformbedürftig ist. Dafür hatte der SHGT im Jahre 2007 konkrete Vorschläge unterbreitet. Diese wurden dem Innenministerium nochmals in der Stellungnahme vom 08.09.2010 (zu den Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012) dargelegt. Die jetzige Gesetzesänderung bietet die Chance hierzu.

Insbesondere war problematisch, dass der Fehlbetragsfonds als Folge der vom Innenministerium geänderten Mittelverteilung zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nicht mehr wirksam helfen konnte, da die konkreten Fehlbetragszuweisungen zu geringe Quoten der Fehlbeträge abdeckten. Wie oben bereits dargestellt, bietet die Einführung der Konsolidierungshilfe für die besonders stark von hohen Fehlbeträgen betroffenen Kreise und kreisfreien Städte eine Chance dazu, die Fehlbetragszuweisungen für die verbleibenden Kommunen wieder zu einem wirksamen Instrument zu machen.

Wie oben bereits dargestellt, muß aber genauer geprüft werden, ob dies tatsächlich erfüllbar ist. Daran ist auch die vom Innenministerium vorgeschlagene Mittelverteilung zu messen.

Auch bei den Fehlbetragszuweisungen besteht das Problem, dass die Fehlbeträge nach kameraler und doppischer Rechnung gleichbehandelt werden und damit eine Verzerrung der tatsächlichen Verhältnisse zu Lasten der kameral rechnenden Kommunen erfolgt.

Wir verweisen allerdings nochmals auf unseren Vorschlag, die Zuständigkeiten und Bedingungen für die Gemeinden mit Fehlbeträgen mit über und unter 80.000 € dadurch anzugleichen, dass auch die Gemeinden mit Fehlbeträgen unter 80.000 € in die Zuständigkeit des Innenministeriums fallen. Damit kann eine einheitliche Bewilligungspraxis im Lande gewährleistet werden.

9. Sonderbedarfszuweisungen (§ 17)

Die Wiedereinführung von Sonderbedarfszuweisungen mit einem Topf in Höhe von 5 Mio. € begrüßen wir sehr. Bereits in unserem Konzept von 2007 und erneut in der erwähnten Stellungnahme von 2010 hatten wir darauf hingewiesen, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen Bedarfskommunen wegen akuter Notsituationen nicht in der Lage sind, notwendige Infrastrukturinvestitionen zu treffen. Hierzu können die Sonderbedarfszuweisungen für kreisangehörige Kommunen eine Chance bieten.

Mit diesen Sonderbedarfszuweisungen kann verhindert werden, dass finanzschwache Gemeinden, die besondere Aufgaben häufig mit überregionaler Wirkung erfüllen müssen, weitere Verschuldung auf sich nehmen müssten oder Infrastruktur verfällt, weil weitere Kredite nicht aufgenommen werden können.

10. Übergangsregelung für Gemeindefusionen (Artikel 1 Ziffer 3 des Gesetzentwurfes)

Durch Ergänzung von § 8 FAG durch einen neuen Absatz 3 soll erreicht werden, dass bei Gemeindefusionen für einen Übergangszeitraum von drei Jahren die neu entstandene Gemeinde nicht geringere Schlüsselzuweisungen erhält, als die ursprünglich selbstständigen Gemeinden vor der Fusion zusammengerechnet.

Das Problem entsteht vor allem dann, wenn Gemeinden mit stark unterschiedlicher Steuerkraft fusionieren. Der Regelungsvorschlag führt im Ergebnis dazu, dass sich die Fusionen hinsichtlich der Steuerkraft der neuen Gemeinde auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen erst mit einer Verzögerung von drei Jahren auswirken. Für diesen Übergangszeitraum unterstützt also die Solidargemeinschaft der Kommunen diese Fusionen.

Die Auswirkungen des Finanzausgleichsmechanismus können so deutlich sein, dass dies einer von den Beteiligten vor Ort auf freiwilliger Grundlage für sinnvoll gehaltenen Fusion im Wege stehen würde. Daher halten wir es im Grundsatz für sinnvoll, dieses Hindernis abzumildern. Der Übergangszeitraum von drei Jahren ist dafür angemessen, darf jedoch auch nicht überschritten werden. Denn letztlich macht eine Fusion nur dann Sinn, wenn sie sich unter Einbeziehung aller Aspekte im Ergebnis rechnet. Eine nachhaltige Belastung der übrigen Kommunen entsteht dadurch nicht, da die fusionierenden Gemeinden für den Übergangszeitraum gegenüber dem Zustand vor der Fusion keine zusätzlichen Mittel erhalten (abgesehen von der Fusionsprämie gemäß § 32 FAG), sondern lediglich der Status quo aufrecht erhalten wird. Im Ergebnis kann dem Regelungsvorschlag daher zugestimmt werden.

III. Artikel 2, Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

Die Möglichkeit, Kassenkredite durch andere Kredite abzulösen, soll dem Ziel dienen, den Bestand an Kassenkrediten bereits jetzt so langfristig abzusichern, dass Zinserhöhungen vorgebeugt werden kann. Durch den in der Zukunft liegenden Stichtag 31.12.2011 wird es sogar ermöglicht, den Bestand an Kassenkrediten vor der Umwandlung in langfristige Darlehen entsprechend auszuweiten.

Bezogen auf die betroffenen Kommunen mag diese Maßnahme ein sinnvoller Schutz vor Risiken sein. Grundsätzlich gesehen ist diese Maßnahme jedoch höchst problematisch. Denn sie bedeutet,

- die Legalisierung eines Zustandes (nämlich langfristig angelegte Kassenkredite), der eigentlich mit der kurzfristigen liquiditätssichernden Funktion der Kassenkredite gemäß § 87 Gemeindeordnung nicht vereinbar ist,
- die Kapitulation vor der Tatsache, dass viele Kommunen im Einnahme-/Ausgabezyklus nur noch dann liquide bleiben, wenn die Banken Kassenkredite zu sehr günstigen Konditionen zur Verfügung stellen – ein besonders drastisches Schlaglicht auf die Situation der Kommunalfinanzen,
- die Abkehr vom Prinzip des 85 Abs. 1 Gemeindeordnung, dass Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen; denn mit den Kassenkrediten werden auch laufende Ausgaben finanziert.

Der Vorschlag überrascht auch deswegen, weil § 85 Abs. 1 GO die Schuldenbremse für den kommunalen Bereich darstellt und mit der Ausnahmeregelung nicht unerheblich aufgeweicht wird.

Fraglich ist für uns auch, wie abgesichert werden kann, dass bei Verbesserung der Liquiditätsslage das hohe, langfristig angelegte Kassendarlehen ohne zusätzliche Kosten (Vorfälligkeitsentschädigung) abgelöst werden kann.

IV. Artikel 3, Übertragung auf das Innenministerium

Gegen die vorgesehene Regelung bestehen keine Bedenken.

Für weitere Erörterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bülow', with a small mark above the 'ü'.

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied