



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

nachrichtlich:
Herrn
Präsidenten des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstr. 30
24103 Kiel

Kiel, 15. November 2011

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz), Drs. 17/1868;
Sitzung des Finanzausschusses vom 27. Oktober 2011**

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

anliegend übersende ich Ihnen eine Vorlage des Innenministeriums zu der in der Finanzausschusssitzung am 27. Oktober 2011 geäußerten Bitte um Information über das Anhörungsverfahren zu dem o.g. Gesetzentwurf.

Ich bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez. Roland Scholze



Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

über das
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Nachrichtlich:

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

10. November 2011

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte
(Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz), Drs. 17/1868;
59. Sitzung des Finanzausschusses am 27. Oktober 2011**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gerne komme ich der in der 59. Sitzung des Finanzausschusses geäußerten Bitte nach und übersende anliegend die im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte vorgelegten Stellungnahmen

- des Schleswig-Holsteinische Landkreistages vom 20. Juli 2011 (Anlage 1 a),
- des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 15. August 2011 (Anlage 1 b),
- des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages vom 19. August 2011 (Anlage 1 c)
sowie
- des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein vom 16. August 2011 (Anlage 2).

Des Weiteren lege ich Ihnen eine im Innenministerium erstellte Auswertung dieser Stellungnahmen vor, die auch die kommunalen Landesverbände im September erhalten haben (Anlage 3).

Mit freundlichen Grüßen

gez. Unterschrift
Volker Dornquast

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag v Reventlouallee 6 v 24105 Kiel

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Innenminister Schlie
Postfach 7125

24171 Kiel

Auskunft erteilt:
Jan-Christian Erps
Durchwahl
0431/570050-11

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
909.31 Ho

Kiel, 20.07.2011

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz)

Sehr geehrter Herr Schlie,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz) danken wir Ihnen.

Zunächst einmal möchten wir Ihnen mitteilen, dass wir das Gesetzesvorhaben begrüßen und für sinnvoll erachten. Aus unserer Sicht sind erstmalig für Fehlbetragsempfänger Anreize erarbeitet worden, einen finanziellen Konsolidierungspfad zu beschreiten. Das dies gelingt, wird maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Konsolidierungskonzepte und vom Umgang mit diesen abhängen, grundsätzlich gilt jedoch dass der eingeschlagene Weg der richtige ist.

Allerdings muß an dieser Stelle nochmals betont werden, dass es den Kommunen in Schleswig-Holstein in einem nicht unerheblichen Umfang finanziell besser gehen würde, wenn das Land nicht seit 2007 (und auch in den Jahren davor) pauschal in jedem Jahr 120 Mio EUR für eigene Zwecke aus der Finanzausgleichsmasse herausgezogen hätte. Wir sind nach wie vor der Meinung, dass dieser Entzug verfassungswidrig ist und deshalb diese Mittel den Kreisen und Kommunen nicht länger vorenthalten werden dürfen.

Mit Hilfe des jetzt vorgelegten Gesetzentwurfes werden deshalb letztlich nur Symptome kuriert, die Ursachen der finanzwirtschaftlichen Fehlentwicklungen werden nicht weiter aufgearbeitet. Eine grundlegende FAG-Reform, die sich an veränderten Bedarfslagen und in ihrer Wirkung unzureichenden FAG-Mechanismen orientiert und insoweit dringend erforderlich wäre, wird auf diese Weise hoffentlich nicht weit nach hinten verschoben

Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen:

Landesbeitrag zu den Konsolidierungshilfen

Es handelt sich bei den nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Konsolidierungshilfen nahezu ausschließlich um kommunale Finanzmittel. Die kommunale Verteilungsmasse

- 2 -

würde nämlich über zehn Jahre mit diesen zusätzlichen Vorwegabzügen vorbelastet sein (= vermindert werden). Selbst der jährliche Landesbeitrag von 15 Mio. € kommt im Ergebnis nur dadurch zustande, dass der FAG-Eingriff, dessen Festschreibung in aller Deutlichkeit widersprochen werden muss, in den Jahren 2012 bis 2021 auf rechnerisch 105 Mio. € vermindert wird.

Die Verkräftbarkeit der weiteren FAG-Mittelentzüge wird mit verbleibenden Steigerungsraten im Verhältnis der Jahre 2012 zu 2011 begründet. Dabei muss indes berücksichtigt werden, dass 2011 eines der schlechtesten Finanzjahre für die Kreise werden könnte und insoweit kaum als Maßstab für die Beurteilung der kommunalen Verkräftbarkeit insgesamt taugt.

Weiterer Vorwegabzug in Höhe von 15 Mio € wird abgelehnt

In diesem Zusammenhang möchten wir erneut darauf hinweisen, dass die in dem Novellierungsentwurf aufgeführte Begründung, ein zusätzlicher Solidarbeitrag aller Kommunen in Höhe von 15 Mio. sei angemessen und vertretbar, vorspiegelt, dass es sich bei dem bisher bereits erbrachten Vorwegabzug von 50 Mio. für Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen um einen etablierten "Status-Quo-Betrag" handelt, so dass die Kommunen nun noch zusätzlich den Beitrag des Landes egalisieren müssten. Dem ist aber nicht so.

Entgegen dem Willen der Kreise ist die Erhöhung dieses Vorwegabzuges von ursprünglich 18 Mio. auf 50 Mio. nämlich erst durch die Gesetzesänderung ab 2011 vorgenommen worden (Anhebung war im Vorgängergesetz auf 2009/2010 begrenzt) – hinzu kommt, dass im gleichen Zuge der kommunale Anteil an den Mehreinnahmen aus der Grunderwerbsteuererhöhung von 15 Mio. für den Konsolidierungsfonds abgeschöpft worden ist.

Somit erbringt die Gesamtheit der Kommunen auch ohne die Grunderwerbsteuermehreinnahmen bereits einen erhöhten Solidarbeitrag von 32 Mio. für Hilfen an finanzschwache Kommunen. Insofern kann es bei der nun anstehenden gesetzlichen Ausgestaltung nur um die Regelungen im Rahmen der kommunalen Mittel aus der aktuellen FAG-Fassung gehen.

Einen weiteren Abzug von 15 Mio. € halten die Kreise im Interesse ihrer eigenen Gestaltungskraft für unangemessen. Dadurch würde zugunsten der Konsolidierungsbeihilfen für Altfehlbeträge in erheblichem Umfang die Gefahr bestehen, dass die Kommunen, die bereits erfolgreiche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben, nun zukünftige Fehlbeträge kumulieren.

Des Weiteren ist ungewiss, welche der defizitären Kommunen sich tatsächlich 2012 durch Antragstellung und Konsolidierungskonzept für die Teilnahme qualifizieren. Insofern ist es absolut angemessen und vertretbar, **den Fonds zunächst nicht mit zusätzlichen Mitteln über die 80 Mio. hinaus zu dotieren**, da den Kommunen sonst vorsorglich weitere Mittel entzogen werden, obwohl der konkrete Bedarf dafür nicht nachgewiesen werden kann.

Sollte eine erfolgreiche Antrags- und Anlaufphase des Fonds konkret einen Bedarf für einen erhöhten Solidarbeitrag der Gesamtheit der Kommunen erweisen und dies durch verbesserte Konjunktur, bzw. Finanzverteilungen verkräftbar sein, so wäre eine zukünftige Gesetzesanpassung ja nicht ausgeschlossen.

Nach Abwägung dieser Gründe wird ein **weiterer Vorwegabzug auf kommunaler Seite, wie von Ihnen vorgeschlagen, in Höhe von 15 Mio. € jährlich, abgelehnt.**

Keine Schlechterstellung der bisherigen Fehlbedarfsempfänger

Weder in dem Gesetzestext noch in der Begründung finden wir einen Hinweis darauf, dass für den Empfängerkreis nach § 16 b (Fehlbetragszuweisungen) der zur Verfügung gestellte

Betrag von 15 Mio EUR ausreichen wird, um diese Kreise und Kommunen nicht schlechter zu stellen, als wenn es bei der alten FAG-Regelung zu Fehlbetragszuweisungen bliebe. Es wird lediglich in der Begründung ein Hinweis gebracht, dass „die defizitären Kommunen, die auch künftig ausschließlich Anspruch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen geltend machen können, im Jahr 2010 zur Abdeckung ihrer aufgelaufenen Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge 2009 knapp 10 Mio EUR erhalten haben“. Ob die zusätzlichen 5 Mio EUR ausreichen werden vor dem Hintergrund, dass bei den betroffenen Kreisen und Kommunen ab 2010 lt. aktueller Haushalts- und Finanzplanung höhere Fehlbeträge entstehen dürften, ist aus unserer Sicht nicht sichergestellt und daher zu kritisieren.

Vorschlag: Befristung auf 5 Jahre

Aus diesem Grund, aber auch vor dem Hintergrund, dass – wie Sie selbst auf S. 23 der Begründung schreiben – „der Gewährung von Konsolidierungshilfen an Kommunen ein vollständig neues System zugrunde liegt“, **schlagen wir vor, die Laufzeit dieser Regelung zunächst auf 5 Jahre zu begrenzen.** Dies wäre aus unserer Sicht gerechtfertigt, da den übrigen Kreisen und Kommunen für die Dauer dieser Regelung durch niedrigere Schlüsselzuweisungen und evtl. niedrigere Fehlbetragszuweisungen eine Verschlechterung ihrer finanziellen Situation zugemutet wird. **Es ist unbedingt sicherzustellen, dass dieser „Solidarbeitrag“ auf ein Mindestmaß begrenzt und in einem gelungenen System adressatengerecht verteilt wird.** Diese Forderung halten wir für angemessen und legitim, zumal der **Gesetzgeber für seine Mittel ebenfalls eine „Notbremse“ eingebaut** hat. In den Einzelbegründungen zu Artikel 1 Nummer 1 (letzter Absatz) sowie zu Artikel 1 Nummer 5 (5. Verteilungsmaßstab, letzter Satz) stellt der Gesetzgeber nämlich heraus, dass er seinen Landesbeitrag von 15 Mio EUR p.a. aufheben würde, sofern die insgesamt bereitgestellten Mittel für den Abbau der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge nicht mehr benötigt werden.

Sollte dieser Fall eintreten, müsste diese Regelung ebenfalls für die kommunalen Mittel gelten!

Nur durch einen Abgleich von Prognose und tatsächlicher Entwicklung wäre sichergestellt, dass sich die Verteilung der überwiegend kommunalen Mittel innerhalb der einzelnen Kommunalgruppen noch solidarisch vollzieht und die Hilfen über die gesamte Laufzeit allen zugute kommen.

Fehlbeträge als alleinige Beurteilungsgrundlage unzureichend

Die einseitige Ausrichtung auf Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge wird dem Ziel eines Entschuldungsfonds und auch der zeitlichen Dimensionierung der Konsolidierungshilfen noch nicht vollständig gerecht. Zusätzliche **Erkenntnisse**, die sich aus der Anwendung des **neuen kommunalen Rechnungswesens ergeben, sollten daher konzeptionell zwingend mit einbezogen werden.** Dies gilt insbesondere für (deutlich) negative Eigenkapitalbestände, die das Ausmaß einer Überschuldung ausdrücken und als strukturelle Defizite der Vergangenheit zu klassifizieren sind. Aus dem Gesetzeswortlaut sollte daher klar hervorgehen, dass negative Eigenkapitalvorträge, ggf. bei summarischer Begrenzung nach unten, gleichfalls als Bestandteil der Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge zu betrachten sind.

Sonstiges

Im § 16 a Abs. 2 des Gesetzentwurfes heißt es im Satz 2, dass die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde oder Kreis in einem angemessenen Verhältnis zu den für das Jahr 2010 gewährten Konsolidierungshilfen stehen müssen.

Unter Bezugnahme auf die entsprechende Begründung auf Seite 20, letzter Absatz und vor allem auf die Tatsache, dass 2010 noch keine Konsolidierungshilfe gewährt wurde, muss hier **wohl richtigerweise auf das Jahr 2012 Bezug genommen werden.**

Die Kreise sprechen sich dafür aus, im § 16 b (Fehlbetragszuweisungen) eine Formulierung im folgenden Sinne aufzunehmen:

„Die nach Absatz 1 bereitgestellten Mittel werden jährlich auf die Gemeinden und Kreise, die die Voraussetzungen nach ...erfüllen, im Verhältnis ihrer bis zum 31.12. des vergangenen Jahres aufgelaufenen Fehlbeträge aufgeteilt.“

Dass dieser Verteilungsmaßstab vorgesehen ist, ergibt sich aus dem Begründungstext. Um die gleiche Rechtsqualität wie bei der Verteilung der Konsolidierungshilfen (§ 16 a Abs. 4) herzustellen, sollte diese Formulierung in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Nach dem Gesetzentwurf wird die Höhe des Defizits zum 31.12.2010 der Maßstab für die Zuweisungen in 2012 und damit auch den Rahmen für zu erbringende Konsolidierungsmaßnahmen bilden. Da das Jahresrechnungsergebnis 2010 in einigen Kreisen wohl erst im Verlauf des Jahres 2012 vorliegen wird und der Antrag 2012 gestellt werden muss (die exakte Frist ist noch offen) erscheint der vorgesehene Zeitablauf unter Berücksichtigung der parallel zu vollziehenden Haushaltsplanaufstellung sehr ambitioniert. **Die noch zu erarbeitende Umsetzungsrichtlinie sollte daher zügig vorgelegt werden.**

Dabei ist auch zu bedenken, dass es zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung erforderlich sein wird, die Kreistage, die 2013 neu gewählt werden, nicht nur zwei Monate nach Abschluss der Abstimmungsgespräche über den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach § 3 Abs. 1 Ziffer 3 des Entwurfs formal beschließen zu lassen, sondern sie bereits im Vorfeld des Vertragsabschlusses umfassend zu beteiligen; die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen auf die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung werden vor Ort letztlich die Kreistagsabgeordneten zu vertreten haben.

In § 17 Absatz 1, Satz 1 wird als möglicher Empfängerkreis für Sonderbedarfszuweisungen die gesamte kommunale Familie genannt. Dieses wird durch Satz 2 dahingehend eingeschränkt, dass Sonderbedarfszuweisungen vorrangig „kreisangehörigen Gemeinden“ gewährt werden sollen. Diese Einschränkung ist nicht nachvollziehbar und auch in der Einzelbegründung wird darauf nicht weiter eingegangen. Aus unserer Sicht sollte hier der Empfängerkreis nicht eingeschränkt werden, wir erwarten insofern eine Korrektur.

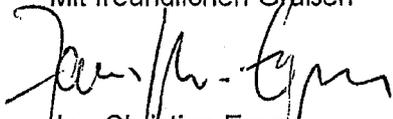
Fazit

Im Ergebnis ist ein kommunales Konsolidierungsgesetz – trotz der vorgebrachten Einzelkritiken – ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Letztlich wird der Erfolg der Initiative davon abhängen, wie sie ausgestaltet und gelebt wird. Hierbei wird stets die Frage sein, wie die individuell vereinbarten Konsolidierungskonzepte ausgestaltet und abgearbeitet werden.

Dabei kommt es nach Auffassung der Kreise stets darauf an, die richtige Balance zwischen Fordern und Fördern zu finden. Schwierige Fragen, die hierbei auftauchen werden sind solche nach der Beurteilung und dem Umgang mit Abweichungen vom vereinbarten und somit selbst verantworteten Konsolidierungskonzept. Außerdem werden sich Fragen der Zumutbarkeit stellen, wenn – wie insbesondere bei den Kreisen – bereits verschiedene Konsolidierungskonzepte umgesetzt worden sind. Hier muss u.E. mit einem anderen Maßstab herangegangen werden, als bei Kommunen, bei denen Konsolidierung nachweisbar noch keine bestimmende Rolle gespielt hat.

Letztlich wird der Landkreistag das Verfahren konstruktiv begleiten. Dabei ist uns bewusst, dass mit dem vorgeschlagenen Verfahren Neuland betreten wird. Die Chance zu einem dauerhaften Abbau der strukturellen Defizite in den kommunalen Haushalten zu kommen, sollte man unbedingt ergreifen.

Mit freundlichen Grüßen



Jan-Christian Erps
Gf. Vorstandmitglied



Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

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

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Unser Zeichen: 20.10.35 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 15.08.2011

Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz)

Sehr geehrter Herr Minister,

zu dem vorgenannten Gesetzentwurf nimmt der Städteverband Schleswig-Holstein wie folgt Stellung:

Im Grundsatz wird die Zielrichtung des Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte begrüßt. Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs ist aber kritisch zu hinterfragen und offenbart einen erheblicher Ergänzungs- und Änderungsbedarf.

A. Vorbemerkung

An einer Konsolidierung der besonders defizitären Haushalte Schleswig-Holsteinischer Kommunen mit den bekannten Zahlen und Entwicklungen (vgl. S. 11, 12) der Gesetzesbegründung) geht kein Weg vorbei. Die Haushaltskonsolidierung ist und bleibt auch im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit alternativlos. Auch den Gedanken, die Zuweisung von Konsolidierungshilfen des Landes an messbare Eigenbeiträge zu koppeln, halten wir im Grundsatz für richtig.

Gleichwohl ist der Gesetzesentwurf an vielen Stellen stark verbesserungswürdig, schreibt bestehende Zustände zu Lasten der Kommunen fest und lässt Fragen bei der Umsetzung offen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der seit dem Jahr 2007 vorgenommene Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich entgegen der Zusagen der Landespolitik nicht kompensiert ist. Mit dem beabsichtigten Inkrafttreten der Konsolidierungshilfen im Jahre 2012 wird sich der Eingriff auf 600 Mio. € belaufen bei gleichzeitig aufgelaufenen Defiziten in den kommunal Haushalten von über 700 Mio. €. Insoweit zeigt sich die Wirkungsweise des Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung, der auch Ursache für die Notwendigkeit der Gewährung von Konsolidierungshilfen ist. Der Städteverband Schleswig-Holstein hält den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich nach wie vor nicht für nicht gerechtfertigt und sieht in ihm eine willkürliche Verringerung der kommunalen Einnahmehasis. Die Forderung der Rückführung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich bleibt insoweit unverändert bestehen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Zusammensetzung des Konsolidierungsfonds in großen Teilen aus der Umschichtung kommunaler Mittel besteht und das Land aus eigenen Mittel lediglich jährlich rd. 15 Millionen EUR beisteuert. Wir erwarten, dass sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren das Land sich auch vor dem Hintergrund des Volumens des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleichs in höherem Maße beteiligt.

Ferner fehlt im Gesetz die Festschreibung einer verbindlichen Selbstverpflichtung des Landes, seinerseits nichts zu unternehmen bzw. alles zu unterbinden, was zu einer weiteren Belastung der Kommunen ohne ausreichende finanzielle Kompensation führt. Aktuell sind hierzu nennen der Kita-Ausbau und die auf Bundesebene geplante Steuersenkung ab 2013.

Wir stellen darüber hinaus fest, dass das Konsolidierungsgesetz nicht den Konflikt über die Konnexitätsanforderungen zwischen den Kommunen auf der einen Seite und Bund/Land auf der anderen Seite löst. Das wäre aber eine Voraussetzung, um zu einem für beide Seiten verbindlichen Konsolidierungsprogramm zu kommen. Vor diesem Hintergrund stellen wir klarstellend fest, dass wir den Ausgleichsanspruch bzw. den nach Aufgabenüberetragung bestehenden Anspruch auf Einhaltung des Konnexitätsprinzips beim Kita-Ausbau U3 gemäß Artikel 49 Abs. 2 der Landesverfassung in vollem Umfang aufrecht erhalten.

Schließlich ist der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Kommunen durch das Landesverfassungsrecht nur unzureichend geschützt, indem die Finanzausstattung der Kommunen einerseits unter dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes gestellt worden ist, andererseits sich aber eine Vielzahl von Ausgabebelastungen und Einnahmeverlusten aus der Gesetzgebung des Bundes und Europas ableiten lassen.

Vorgesehen ist, die gesetzliche Grundlage durch eine Richtlinie näher auszuführen. Die Richtlinie liegt noch nicht vor. Die nachfolgenden Anmerkungen zum Teil C. sollten auch bei der Ausarbeitung der Richtlinie Berücksichtigung finden. Insoweit erwarten wir eine zügige Erarbeitung der Richtlinien, weil nur nach Vorlage der vollständigen Regelwerks eine abschließende Einschätzung der Sachgerechtigkeit und Zweckmäßigkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen kann.

B. Zur Struktur der Regelungen

Die Grundidee des Gesetzes ist es, dass im Jahr 2012 die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen gemäß § 16a Abs. 1 FAG Konsolidierungshilfe beantragen und mit dem Innenministerium einen öffentlich-rechtlichen Vertrag für die Gewährung von Konsolidierungshilfen für den Zeitraum 2012-2021 schließen. Unterlegt ist der Vertrag mit einem verbindlichen Konsolidierungsprogramm für die Dauer des Vertrages mit dem Ziel, spätestens im Jahr 2021 nicht nur strukturell einen ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können, und darüber hinaus eine deutliche und nachhaltige Entschuldung der teilnehmenden Kommunen erreicht zu haben. Auf der Grundlage des Vertrages müssen die betroffenen Kommunen in den Folgejahren jeweils Anträge für die Zuweisung von Konsolidierungshilfen stellen. Diese können versagt werden, wenn die vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen nicht umgesetzt wurden.

Die Grundstruktur der Regelung, dass Kommunen mit besonderen Konsolidierungsbedarfen allein auf die Beantragung von Konsolidierungshilfen verwiesen werden, wird abgelehnt. In der zwischen Land und Kommunen anzustrebenden Konsolidierungspartnerschaft, müssen die gesetzlichen Regelungen es vielmehr ermöglichen, dass

- wegen der weitreichenden Folgen der Teilnahme an dem Verfahren zur Gewährung von Konsolidierungshilfen nach § 16a FAG freiwillig ist,
- es keinen gesetzlichen bzw. faktischen Zwang zur Antragstellung nach § 16a FAG gibt,

und dass

- aus Gründen einer angemessenen und gerechten Risikoverteilung im Falle des Nichtzustandekommens eines öffentlich-rechtlichen Vertrages keine negativen Folgewirkungen sich in Bezug auf den Kommunalen Bedarfsfonds ergeben.

Mithin sollte geregelt werden, dass

- Kommunen, die dem Empfängerkreis des § 16 a FAG zuzuordnen sind, auch weiterhin Fehlbetragszuweisungen erhalten können, wenn sie sich entscheiden keinen Antrag nach § 16a FAG zu stellen.

und

- Kommunen, die einen Antrag nach § 16a FAG gestellt haben, für den Fall, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nicht zustande kommt, einen Anspruch auf Fehlbetragszuweisungen haben.

In Bezug auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an dem Verfahren nach § 16a FAG sollte nicht nur statisch auf Defizite geschaut werden. Es muss auch berücksichtigt werden, ob strukturelle Probleme vorliegen oder in den Folgejahren die Defizite überwiegend aus eigener Kraft ausgeglichen werden können. Die mit dem Land zu vereinbarenden Voraussetzungen für eine Konsolidierungshilfe werden derart einschränkend sein, dass politische Handlungsspiel-

räume kaum noch bestehen werden. Die kommunale Selbstverantwortung wird für den geplanten Zeitraum von 10 Jahren (und damit 2 Kommunalwahlperioden) erheblich beschnitten. Wenn eine Kommune im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Chance sieht, hauptsächlich aus eigener Kraft die dauernde Leistungsfähigkeit und damit eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen, sollte das vom Land unterstützt und nicht, wie in diesem Fall, bestraft werden. Da es sich bei den zur Verfügung gestellten Mitteln überwiegend um „kommunale“ Gelder handelt - das Land steuert mit den 15 Millionen Euro den geringsten Anteil dazu bei -, ist es nicht sachgerecht, eine Kommune mit finanziellen Schwierigkeiten ganz davon auszuschließen.

Darüber hinaus streiten auch rechtliche Erwägungen dafür, Fehlbetragszuweisungen als Rückfallebene entsprechend dem Status quo vorzusehen.

Insoweit stellt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des vorgesehenen Ausschlusses von Fehlbetragszuweisungen für den Empfängerkreis von Konsolidierungshilfen nach § 16a FAG. Sollte aus welchen Gründen auch immer eine Kommune mit besonderen Finanzproblemen entscheiden, keinen Konsolidierungsvertrag mit dem Land schließen (Vertragsfreiheit) oder später keine Konsolidierungshilfen in Anspruch nehmen zu wollen, kann das nicht bedeuten, diese Kommune von den Fehlbedarfszuweisungen auszuschließen. Dieses Vorgehen verstößt gegen § 49 Abs. 1 der Landesverfassung von Schleswig-Holstein. Danach ist es Aufgabe des Landes die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden zu sichern, einen Ausgleich unterschiedlicher Aufgabenbelastungen herbeizuführen und eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten.

In der Ausgestaltung der Instrumente des Finanzausgleichs ist der Landesgesetzgeber zwar weitestgehend frei, im Ergebnis müssen die Mittelzuweisungen jedoch den verfassungsrechtlichen Auftrag des Ausgleichs und einer angemessenen Finanzausstattung gewährleisten.

Wie auch der Begründung zum Gesetzesentwurf zu entnehmen ist, kommt das Land diesem Verfassungsauftrag schwerpunktmäßig mit der Gewährung von allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach, die allerdings naturgemäß den individuellen Bedingungen der Kommunen nicht Rechnung tragen, so dass Sonderzuweisungen und außerordentlichen Zuweisungen, wie z.B. den bisherigen Fehlbetragszuweisungen besonderes Gewicht zukommt.

Die Situation der dauerhaften Überschuldung der kommunalen Haushalte stellt sich als strukturelles Problem mit unterschiedlichen Ursachen dar, wobei die Kürzungen von Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit sowie unzureichende Ausgleichs des Landes im Bereich der Sozialleistungen neben Steuereinnahmeausfällen und konjunkturellen Schwankungen ebenfalls maßgeblich zu Buche schlagen.

Die Erfüllung der gesetzlichen Pflicht der Kommunen, ausgeglichene Haushalte anzustreben, scheiterte in den vergangenen Jahren vorrangig an Faktoren außerhalb der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, so dass die besonders verschuldeter Kommunen in der Zukunft verstärkt auf Ausgleichsmittel des Landes angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund bewirkt die im Gesetzesentwurf vorgesehene strikte Trennung der Anspruchsberechtigung auf entweder Konsolidierungshilfen oder Fehlbetragszuweisungen eine strukturelle Benachteiligung derjenigen besonders verschuldeten Kommunen, die den alternativlos vorgegebenen Weg eines 10-jährigen Konsolidierungsprojekts ganz oder teilweise nicht gehen können oder nicht wollen.

Der Ausschluss dieser Gruppe von Kommunen mit besonderen Finanzproblemen von jeglichen Fehlbedarfsmittelzuweisungen verstößt in der vorliegenden Fassung gegen die grundsätzliche Pflicht des Landesgesetzgebers aus Art. 49 Abs. 1 LV zum Ausgleich der unterschiedlichen Ausgabenbelastung.

Insbesondere ist dieser Ausschluss kritisch zu sehen wegen im Zusammenhang der im FAG verankerten Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung binnen einer 10-Jahresfrist. Der Landesgesetzgeber wird eine Konkretisierung von haushaltsrechtlichen Verhaltensanforderungen im Falle chronischer Haushaltsdefizite im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Regelungen in der Gemeindeordnung oder GemHVO zu regeln haben. Die Verknüpfung von Finanzzuweisungen mit konkreten Verhaltensanforderungen im FAG, zumal diese alternativlos vorgegeben wird, wird dem Verfassungsauftrag nicht gerecht.

Die in §16a Abs. 6 S. 2 FAG vorgesehene Verlagerung von Mitteln, die für Konsolidierungshilfen nicht benötigt werden, in den Ansatz der Fehlbedarfsmittelzuweisungen indiziert überdies die Notwendigkeit einer Auffangregelung für die Gruppe der Kommunen mit besonderen Finanzproblemen, in denen eine Haushaltskonsolidierung binnen 10 Jahren - aus welchen Gründen auch immer - nicht möglich ist.

C. Anmerkungen zu den Einzelregelungen

Soweit es die Einzelregelungen anbetrifft ergeben sich folgende Anmerkungen:

Artikel 1: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Art. 1 § 16a Abs. 1: Ziel und Anspruchsbedingungen

- Klarstellend ist zu ergänzen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen von Ziff. 1 und 2 Kommunen mit besonderen Finanzproblemen einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen haben.
- Neben dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts sollten mit dem Gesetz zusätzlich folgende Ziele verfolgt werden:
 - die Verschuldung signifikant und nachhaltig abzubauen und
 - die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune dauerhaft abzusichern.

Art. 1 § 16a Abs. 2: Konsolidierungskonzept

- Die Bedingung, wonach in einem Konsolidierungskonzept auch die bisher durchgeführten Maßnahmen mit ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen sind, ergibt dann einen Sinn, wenn früher durchgeführte Konsolidierungsmaßnahmen für ein künftiges Konsolidierungskonzept angerechnet werden können.

Die früheren Konsolidierungsmaßnahmen liegen in der Regel der Landesregierung bereits vor. Die Sanierungsmaßnahmen der Kreise und kreisfreien Städte sind in der Regel Bestandteil des Antrags auf Genehmigung der Haushaltssatzung. Umfangreiche Ausführungen hierzu enthält z.B. der Vorbericht zu den Haushalten der Kommunen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde oder des Kreises müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den für das Jahr 2010 gewährten Konsolidierungshilfen stehen. Hier fehlt eine Definition, was „angemessen“ ist. Notwendig ist eine zwischen Landesregierung und Kommunen abgestimmte Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs. Ohne eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs kann eine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs nicht vorgenommen werden.

Insoweit ist unklar, ab welcher Größenordnung der Eigenbeitrag der Kommune als angemessen gilt, wer darüber entscheidet, was „angemessen“ ist, oder ob dieses individuell frei verhandelbar sein soll. Vor dem Hintergrund der geforderten Darstellung von bereits in der Vergangenheit durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen spricht vieles dafür, die „Angemessenheit“ individuell zu bestimmen. Hiermit wird dem Umstand Rechnung getragen, in welchem Umfang die Kommune überhaupt noch nach jahrelangen Sanierungsanstrengungen faktisch dazu in der Lage ist, einen angemessenen Eigenbeitrag zu erbringen.

Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben schränken den Spielraum zur Haushaltskonsolidierung erheblich ein. In diesem Zusammenhang sei noch einmal an die Forderung der Kommunen nach einer nachhaltigen Entlastung durch Aufgabenabbau und Standardabsenkung erinnert. Die bisherigen Bemühungen sind hier bisher ohne greifbares Ergebnis geblieben. Auch die jüngsten Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission lassen keinen durchgreifenden Standardabbau erkennen. Stattdessen soll mit der Kommunalisierung der Regionalplanung ein weiteres Aufgabenfeld an die Kreise und kreisfreien Städte abgeschoben worden. Ohne dass wir auf Grund unserer bisherigen Erfahrungen sicher sein können, auch die damit verbundenen Kosten vollständig erstattet zu bekommen.

Gegen einen individuell ausgehandelten Eigenbeitrag zur Konsolidierungshilfe spricht die Gefahr der Ungleichbehandlung, weil jeder Antragssteller individuell verschieden behandelt wird. Es mangelt hierbei an transparenten Maßstäben mit z.B. der Vorgabe einer verbindlichen Mindesteigenanteilsquote für alle Antragsteller. Das Paradoxem kann hierbei sein, dass gerade Kommunen, die in größter finanzieller Not sind und am dringendsten auf die Konsolidierungshilfen angewiesen sind, unter Umständen gar nicht in der Lage sind, den erforderlichen Eigenanteil aufzubringen, um im Jahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können.

- Nicht näher ausgeführt wird, was unter „strukturellen Besonderheiten“ zu verstehen ist. In der Begründung wird dazu ausgeführt (Nummer 5, Ziff. 4, S. 20), dass im Einzelfall „strukturelle Rahmenbedingungen vor Ort“ zu berücksichtigen wären. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff bedarf der gemeinsamen Auslegung von Land und Kommunen. Neben individuellen Besonderheiten sollten bei der Gewährung der Konsolidierungshilfe auch die nichtsteuerbaren Effekte Berücksichtigung finden, die strukturell zu Mehrbelastungen im städtischen Haushalt führen. Hierzu zählen beispielsweise Steuerreformen zu Lasten der Kommunen, Eingriffe in den Finanzausgleich, Mehrbelastungen aus der Umsetzung von Bundes- und Landesgesetzen ohne ausreichende finanzielle Kompensation, die Umstellungskosten auf Doppik; ferner auch zu einem bestimmten Anteil steuerliche Mindereinnahmen infolge der Finanzkrise und die vom Land bereits ins Spiel gebrachte Abwanderung eines für die Kommune wichtigen Gewerbesteuerzahlers. In diesem Sinne sollte der Begriff der „strukturellen Besonderheiten“ definiert sein als die allgemein für die Kommunen „nichtsteuerbaren externen Effekte“. Wünschenswert wäre dazu eine pragmatische Regelung bei der Berechnung dieser Effekte, um die Erstellung zeitaufwändiger Nachweise zu verhindern. Damit wird der Argumentation der Landesregierung widersprochen, die Ursachen der Finanzprobleme der Kommunen gänzlich zu ignorieren (Nummer 5, Ziff. 2, S. 19). Bis heute fehlt ein Anerkenntnis von Bund und Land, Mitverantwortung an der Finanzmisere der Kommunen zu tragen.

Ein Vorschlag zur Umsetzung wäre, dass der Anteil dieser nichtsteuerbarer Effekte z.B. ins Verhältnis zu den kumulierten Fehlbeträgen der Jahre 2008 bis 2010 gesetzt wird, und entspricht dem prozentualen Anteil an der Konsolidierungshilfe, der bedingungslos gewährt wird.

Das Konsolidierungskonzept soll auf einen Zeitraum von 10 Jahren angelegt sein. Naturgemäß sind die in der mittelfristigen Zukunft liegenden Konsolidierungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Effekte und monetären Bewertung nicht genau bezifferbar. Unabdingbar ist deshalb für die spätere Evaluation die Vorgabe, wie konkret die Maßnahmen zu beschreiben und zu bewerten sind.

- Zu ergänzen ist zumindest in den Richtlinien, welche Maßnahmen in einem Konsolidierungsprogramm als Eigenanteil anerkannt werden: Einsparungen durch Aufgabenstreichung und -reduzierung, Vermögensveräußerungen und Einnahmeverbesserungen. Das muss eindeutig geregelt sein, um eine verlässliche Grundlage für die Erarbeitung eines Konsolidierungsprogramms zu haben. Es kann nicht allein der Sichtweise der Landesregierung überlassen bleiben zu bestimmen, welche Maßnahmen zur Konsolidierung und in welcher Höhe gebilligt werden.

Art 1 § 16a Abs. 3: Bedingungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen

- Es wird nicht deutlich, bis wann ein Antrag auf Konsolidierungshilfe unter den genannten Bedingungen gestellt sein muss. Aus dem Wortlaut ist abzuleiten, dass ein Antrag bis spätestens 31.12.2012 eingereicht werden kann. Der öffentlich-rechtliche Vertrag würde dann nach Verhandlungen mit der Landesregierung und Beschluss der Gemeindevertre-

tung im Verlaufe des Jahres 2013 rechtswirksam zustande kommen. Das bedeutet, dass in der Konsequenz Konsolidierungshilfen für das Jahr 2012 erst im Jahr 2013 ausgezahlt werden. Klarstellend ist auszuschließen, dass in diesem Fall der Anspruch auf eine Zahlung der Konsolidierungshilfe für das Jahr 2012 nicht entfällt. Entsprechend fehlt eine Klarstellung für die Folgejahre, bis wann Konsolidierungshilfen zu beantragen sind.

Sollte dieser Sichtweise nicht gefolgt werden, wäre eine Klarstellung erforderlich, dass das u.U. zeitaufwändige Verfahren auch noch nach dem 31.12.2012 zum Abschluss gebracht werden kann, ohne dass die Konsolidierungshilfen für das Jahr 2012 gefährdet sind.

Die Verpflichtung, bereits in 2012 ein stadtintern abgestimmtes Konsolidierungskonzept vorlegen zu müssen, setzt Verwaltung und Politik unter einen erheblichen - vermutlich beabsichtigten - Zeitdruck. Nach mittlerweile beinahe zwanzigjähriger Erfahrung im Umgang mit Konsolidierungsprozessen ist die Erstellung eines tragfähigen, mehrjährigen und nachhaltigen Konsolidierungskonzeptes in dem knappen Zeitraum von der Verabschiedung des Gesetzes im Landtag bis zum 31.12.2012 ehrgeizig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vom Land in der Begründung zum Gesetzentwurf angekündigten Richtlinien, in denen näheres zum Antragsverfahren und insbesondere zum Konsolidierungskonzept festgelegt werden soll, noch gar nicht vorliegen.

Die Erarbeitung eines strategischen Haushaltskonsolidierungskonzeptes, das auch über die in 2013 anstehende Kommunalwahl hinaus Bestand haben soll, bedarf einer gründlichen Vorbereitung und Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik. Mit Rücksicht auf die in der Begründung deutlich werdende Erwartungshaltung des Landes, das vorhandene kommunale Leistungsspektrum bis hin zur Schließung von Einrichtungen kritisch auf den Prüfstand zu stellen, wird dieser Prozess erheblich aufwändiger, als die Erstellung kurzfristig wirkender Konzepte mit einem Blick auf die folgenden zwei bis drei Haushaltsjahre.

Eine verspätete Abgabe hätte zur Folge, dass eine Stadt mit Finanzproblemen für die nächsten 10 Jahre sowohl von der Gewährung der Konsolidierungshilfe nach § 16a, als auch der Fehlbetragszuweisung nach § 16b des Gesetzentwurfes ausgeschlossen wäre. Diese restriktive Festlegung ist unangemessen streng. Auch in 2013 sollte noch eine Abgabe des Konzeptes möglich sein. Im Übrigen sollten über die Bedingungen in den Richtlinien die Anforderungen an das Konzept so definiert werden, dass eine Erstellung des Konzeptes unter den zeitlichen Rahmenbedingungen auch tatsächlich möglich ist.

- Die vorliegenden Unterlagen enthalten keinen Hinweis darauf, ob es für die Anträge und das Konzept „Muster“ geben wird. Es wird angeregt, diese Punkte in der Richtlinie zu konkretisieren bzw. entsprechende Muster vorzugeben.
- An den Verhandlungen sollen laut Entwurf (Ziff. 2) neben dem Innenministerium und den jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften weitere Akteure teilnehmen. Hier wird nicht deutlich, welchen Nutzen die Einbindung weiterer Akteure haben soll. Die Erzielung des Einvernehmens wird dadurch nur schwieriger. Insoweit sollten die Verhandlungen nur zwischen der Aufsichtsbehörde und mittelgewährende Stelle sowie dem Antragsteller geführt werden. Eine Beteiligung des Finanzministeriums sollte deshalb ebenso wie ein um-

fangreiches Anhörungsverfahren unterbleiben. Vorstellbar ist, dass auf Wunsch der kommunalen Gebietskörperschaft der jeweils zuständige kommunale Spitzenverband in beratender Funktion teilnimmt.

Für die Transparenz des Prozesses stehen inzwischen Gremien, wie etwa der Finanzausgleichsbeirat zur Verfügung, in dem über den Verfahrensstand und die Ergebnisse berichtet werden kann.

- In Ziff. 2 sind die kreisfreien Städte als Verhandlungspartner des Innenministeriums zu ergänzen.
- In Ziff.3 ist die zeitliche Befristung für die Zustimmung der Gemeindevertretung bzw. Kreistag großzügiger zu gestalten, um angesichts der Tragweite der Entscheidung eine ausreichende Beratung in den kommunalen Gremien zu ermöglichen.

Art. 1 § 16a Abs. 4: Verteilung der Konsolidierungshilfen

§ 16 Abs. 4 regelt die Mittelverteilung:

a) Verteilung zwischen Kreisen und kreisfreien Städten

Mit dem Gesetzentwurf soll folgendes Ziel erreicht werden:

„Nach Artikel 1 sollen vor allem die Kommunen, die durch besondere Finanzprobleme gekennzeichnet sind, ab 2012 für einen Zeitraum von zehn Jahren gezielt bei der Haushaltskonsolidierung unterstützt werden.“ Dies soll „in Anlehnung an die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge“ geschehen.

Die aufgelaufenen Defizite im Zeitraum 2004 bis 2009 entfallen zu knapp einem Drittel auf die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden und zu gut zwei Dritteln auf die kreisfreien Städte. Die Mittel der Konsolidierungshilfe sollen jedoch je zur Hälfte auf die Kreise und Gemeinden einerseits und die kreisfreien Städte andererseits verteilt werden.

In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es lediglich „Kreisfreien Städten mit teilweise überproportional hohen Defiziten stehen kreisangehörige Gemeinden mit im Vergleich deutlich geringeren Defiziten gegenüber. Um dies Ungleichgewicht zu begrenzen, wird für vertretbar erachtet, den Anteil der kreisfreien Städte an der Konsolidierungshilfe auf die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel zu begrenzen“.

Diese Vorabquotierung erweist sich als nicht vertretbar. Insoweit sollten die Konsolidierungshilfen bedarfsgerecht auf Grundlage des Anteils der aufgelaufenen Defizite quotiert werden.

Die vorgesehene Regelung würde die Kreise/Gemeinden einseitig und unbegründet begünstigen. Aufgrund der gegenüber der tatsächlichen Defizitentwicklung überproportional zur Verfügung gestellten Konsolidierungshilfen wären die Kreise/Gemeinden in wesentlich kürzerer Zeit in der Lage, die aufgelaufenen Defizite abzubauen. Diese Verteilung entspricht nicht den tatsächlichen Bedarfen, begünstigt die Kommunalgruppen der Kreise/Gemeinden eindeutig zu Lasten der Kreisfreien Städte und stellt daher eine Abkehr vom Solidaritätsprinzip dar.

b) Verteilung innerhalb einer Gruppe der kreisfreien Städte

Innerhalb einer Gruppe werden die zur Verfügung stehenden Mittel im Verhältnis der aufgelaufenen Fehlbeträge aufgeteilt. Die Hansestadt Lübeck und die Stadt Neumünster halten den Verteilungsmaßstab des Gesetzentwurfs für gerechtfertigt.

Die Landeshauptstadt Kiel und die Stadt Flensburg plädieren für eine Modifizierung des Verteilungsmaßstabs.

Alternativvorschlag:

Der aufgelaufene Fehlbetrag ist als alleiniges Verteilungskriterium innerhalb der Gruppe nicht ausreichend. Aus Sicht der Landeshauptstadt Kiel muss beispielsweise als weiteres Kriterium der langfristige Schuldenstand berücksichtigt werden.

Defizitäre Städte verfügen über keine Eigenmittel zur Finanzierung ihrer Investitionen. Dies erfolgt ausschließlich über Kredite, die in der Folge hohe Kapitalkosten verursachen und somit den Fehlbetrag weiter erhöhen. Das Innenministerium wiederum steuert die kommunalen Haushalte ausschließlich über die Begrenzung der Kredite für Investitionen und beeinflusst darüber die Gesamtverschuldung. Die finanzielle Situation kann nicht allein aus dem Defizit des Ergebnisplanes abgeleitet werden, vielmehr muss die Gesamtverschuldung der Stadt als Kriterium herangezogen werden.

Die nachfolgende Tabelle enthält die Ergebnisse einer Berechnung in der der Konsolidierungsbetrag jeweils zur Hälfte nach den Kriterien

- aufgelaufene Defizite 2002 bis 2009
- und
- Schuldenstand am 31.12.2009

hälftig verteilt wird (detaillierte Berechnung vgl. Anlage).

Da die Stadt Flensburg im Jahr 2006 den Immobilienbereich und 2008 das Infrastrukturvermögen jeweils mit den zugehörigen Schulden aus dem Haushalt ausgliedert hat, sollten die ausgegliederten Einrichtungen Berücksichtigung finden.

Beispielsrechnung:

	Flensburg in Mio. €	Kiel in Mio. €	Lübeck in Mio. €	Neumünster in Mio. €	Gesamt
Gesetzentwurf	2,63	2,09	25,94	6,84	37,50
Vorschlag Kiel	4,74	7,02	20,41	5,33	37,50

Nach Auffassung der Stadt Flensburg könnte auch ein Sockelbetrag in Höhe von 10 Mio. € nach Einwohnern aufgeteilt und der Übrige Betrag nach aufgelaufenen Fehlbeträgen verteilt werden.

Das Wort „aufgelaufene Fehlbeträge“ meint, dass die Fehlbeträge aus den Jahren vor dem vorvergangenen Jahr in die Berechnungsgrundlage für den Verteilungsschlüssel eingehen. So liest sich zumindest § 16a Abs. 5. Die Begründung könnte anders verstanden werden (Nummer 5, Ziff 5, S. 22). Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

Unabhängig davon ist die Höhe der Konsolidierungshilfen abhängig vom festgestellten Fehlbetrag/Jahresfehlbetrag des vorvergangenen Jahres und der Höhe der Zuweisungsquote, auf die der jeweilige Empfänger aber gar keinen Einfluss hat. Da stellt sich die zusätzliche Frage, auf welcher Grundlage ein Konsolidierungskonzept für die jeweilige Kommune bis 2021 verlässlich geplant werden kann.

c) Frist zur Vorlage der Jahresrechnung

Mit Rücksicht auf die Startschwierigkeiten, mit denen Doppik-Kommunen bei der Erstellung ihrer Rechnungsergebnisse zu kämpfen haben, wird die in § 16a (4) des Gesetzentwurfes vorgesehene Übergangsregelung grundsätzlich begrüßt. Hinsichtlich des starren Auslaufens zum Jahr 2015 halten wir für die Stadt Flensburg aber eine flexiblere Herangehensweise für notwendig.

Für die Stadt Flensburg ist nach derzeitigem Stand die Doppik-Einführung zum Haushaltsjahr 2015 vorgesehen. Davon ausgehend, dass es auch hier zu entsprechenden Startschwierigkeiten kommen wird, droht ab 2017 ein Totalverlust der Konsolidierungshilfen. Um dies zu verhindern, könnte die Doppik-Umstellung auf das Jahr 2020 verschoben werden. Da dies nicht i.S. der Kommunalaufsicht sein kann, wird angeregt, für die Kommunen, die noch nicht auf Doppik umgestellt haben, im Gesetzentwurf analog zu der jetzt vorgesehenen Regelung eine individuelle fünfjährige Übergangsphase mit Abschlagszahlungen zu berücksichtigen.

Artikel 1 § 16a Abs. 6: Bewilligung und Evaluation

- Nicht geregelt ist, dass bei einer Übererfüllung des Eigenanteils in einen Jahr dieser auf den Eigenanteil des Folgejahres vorgetragen werden kann. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Konsolidierungseffekte hinsichtlich ihrer Höhe und des Eintrittszeitpunkts nicht genau bestimmbar sind.
- Ferner ist die Frage ungeklärt, ob Zuweisungen zurück erstattet werden müssen, wenn die Konsolidierungsmaßnahme nicht den gewünschten Effekt erzielt, später eintritt oder z.B. auf der Grundlage einer Gesetzesänderung rückgängig gemacht werden muss. Unklar ist, ob in diesen Fällen der Konsolidierungseffekt in den Folgejahren durch zusätzliche Maßnahmen zu erbringen ist. In der Konsequenz bedeutet das, dass regelmäßig wie in der Begründung angedeutet (Nummer 5, Ziff. 4, 5. 21) das Konsolidierungsprogramm zu evaluieren und anzupassen ist. Das sollte sich auch im Gesetzentwurf wiederfinden und nicht nur in einer späteren Durchführungsrichtlinie. Eine mögliche Rückerstattungspflicht ist auf Fälle zu begrenzen, in denen vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen auf Grund einer Entscheidung der Gemeindevertretung rückgängig oder nicht umgesetzt werden.
- Im Konfliktfall entscheidet gemäß § 16a Abs. 6 das Innenministerium nach Beteiligung des Finanzministeriums und Anhörung der Kommunalen Landesverbände über die Gewährung der Konsolidierungshilfen. Hier wird nicht deutlich, welche Rolle der betroffenen Kommune in diesem Entscheidungsprozess zugebilligt wird. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Ablehnung von Konsolidierungshilfen der Kommune der Rechtsweg offen steht.
- Nach § 16 a Abs. 6 des Gesetzentwurfes entscheidet das Innenministerium über die Gewährung der Zuweisung, sofern einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nicht umgesetzt wurden. Der Gesetzestext lässt leider offen, ob dann die Zuweisung vollständig oder nur anteilig in Höhe der nicht eingehaltenen Positionen gekürzt wird. Hier ist eine Klarstellung im Gesetzestext sehr wünschenswert. Im Falle der Nichtumsetzung einzelner Konsolidierungsmaßnahmen sollten die Zuweisungen nur anteilig für diese Positionen gestrichen werden. Bei einer Vertragsdauer von 10 Jahren ist es naturgemäß zu erwarten, dass sich Dinge und Situationen verändern und ggf. Entscheidungen neu getroffen werden müssen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag mit einer Laufzeit von 10 Jahren sollte hier keine „Knebelung“ für die Gemeinden bedeuten. In jedem Fall sollte eine Regelung in den Gesetzestext aufgenommen werden, wonach der öffentlich-rechtliche Vertrag auch vor Ablauf der Vertragslaufzeit durch den Abschluss von Nachträgen geändert werden kann oder ggfs. auch eine Kündigung des Vertrages möglich ist.
- In den Gesetzentwurf ist aufzunehmen, dass eine Kommune auch dann weiter Anspruch auf Konsolidierungshilfen hat, wenn die Kommune bereits vor dem Jahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt ausweist. Die Konsolidierungshilfen sollen dann dazu dienen, zum Abbau der Verschuldung und zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit beizutragen. Der Verteilungsschlüssel wäre entsprechend zu modifizieren (§ 16a Abs. 4). Alles andere wäre eine Ungerechtigkeit gegenüber der Kommune, die erfolgreich vor der Frist ihren Haushalt saniert und damit ihren Beitrag geleistet hat. Auf der anderen

Seite muss dann auch das Land seinen verbindlich zugesicherten Beitrag leisten. Vor diesem Hintergrund wäre § 16a Abs. 6 Satz 2 in der Weise einzuschränken, dass eine Mittelübertragung nur in Frage kommt, wenn sowohl ausgeglichene Haushalte vorliegen als auch die Verschuldung der betroffenen Kommunen abgebaut ist.

Art. 2: Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

Die Absicht der Landesregierung wird begrüßt, Kommunen, die in den Jahren 2009 und 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, die Möglichkeit einzuräumen, Kredite bis zur Höhe der Kassenkredite zum 31.12.2011 aufnehmen zu können, um dadurch Zinseffekte zur Haushaltsentlastung zu realisieren. Nach dem Gesetzesentwurf sind diese Kredite bis zum Jahr 2021 zurück zu führen und bedürfen keiner Genehmigung nach § 95g GO.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



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, 19.08.11

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/Bl

**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 solidare 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 Sonderbedarfzuweisungen 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 Kontingentsentscheidungen 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 Konsolidie-

rungshilfe 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 kameral 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 begehen 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 (kamental) 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 selbständigen 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 Liquiditätslage 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', written in a cursive style.

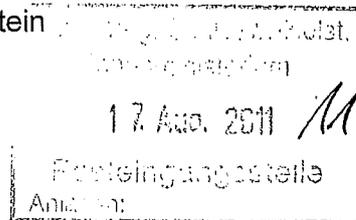
Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



LANDESRECHNUNGSHOF
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
- Kommunalabteilung -
24105 Kiel



Ihr Schreiben vom
28.06.2011

Unser Zeichen
41.06.01

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8660

Datum
16. August 2011

Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die dem Landesrechnungshof eingeräumte Gelegenheit, zu dem o. g. Entwurf Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Wir teilen die Einschätzung, dass sich die finanzielle Situation im kommunalen Bereich im Allgemeinen und insbesondere für einzelne Kommunen bzw. Kommunalgruppen verschärft hat. Angesichts der vereinzelt aufgelaufenen hohen Defizite erscheint nicht absehbar, dass sich die entsprechenden Kommunen allein mit eigener Kraft aus dieser finanziellen Schieflage befreien könnten. Gemeinsame Anstrengungen des Landes und der kommunalen Solidargemeinschaft sind daher aus Sicht der Finanzkontrolle dringend angezeigt.

Mit Blick auf die aus der Presse bereits zu entnehmenden kritischen Äußerungen einzelner Kommunen zum Inhalt des Gesetzentwurfs (GE) nimmt der Landesrechnungshof im Folgenden zu einzelnen beabsichtigten Regelungen Stellung. Bei seinen Bewertungen hat er berücksichtigt, dass der GE ein (Kompromiss-)Ergebnis aus den Beratungen in der Arbeitsgruppe „Konsolidierungsfonds“ darstellt, in der Innenministerium, Finanzministerium, kommunale Landesverbände und Landesrech-

- 2 -

nungshof unterschiedliche Vorschläge unterbreitet haben, welche der Gesetzentwurf soweit möglich „unter einen Hut“ bringen soll.

1. Der Landesrechnungshof unterstützt die Zusammenlegung der „neuen“ Mittel zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise mit den „alten“ hierfür schon immer bereitgestellten Mitteln aus dem Kommunalen Bedarfsfonds zu einem Volumen von 90 Mio. €. Gleiches gilt für die erstmals unabhängig von den Fehlbetragszuweisungen und damit eigenständig bereitgestellten Mittel für Sonderbedarfszuweisungen gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 17 FAG. Sonderbedarfszuweisungen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs ein sehr flexibel und zielgerichtet einsetzbares Instrument des Finanzausgleichs.
2. Gemäß § 16 a Abs. 1 Nr. 2 GE werden grundsätzlich die in der Vergangenheit aufgelaufenen Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge als Maßstab für die Identifizierung finanziell besonders belasteter Kommunen festgelegt. Diesen Maßstab hält der Landesrechnungshof für sachgerecht. Demzufolge befürwortet er auch die grundsätzliche Aufteilung der Konsolidierungsmittel nach dem Anteil des zu einem bestimmten Stichtag aufgelaufenen Fehlbetrags einer Kommune an der Summe aller zu diesem Stichtag aufgelaufenen Fehlbeträge der für das Programm grundsätzlich in Betracht kommenden Kommunen (vgl. hierzu aber auch 3. und 5.).
3. Wegen der Stichtagsbezogenheit aufgelaufener Fehlbeträge unterstützt der Landesrechnungshof die Voraussetzung für die Teilnahme am „Konsolidierungsfonds“ gemäß § 16 a Abs. 1 Nr. 2 GE, wonach eine Kommune (nur) dann zu den finanziell besonders belasteten und damit zu den potenziellen Empfängern von Konsolidierungshilfen gerechnet wird, wenn sie in den vergangenen Jahren in der Mehrzahl der Jahre Fehlbeträge ausgewiesen hat (und nicht nur in einem konjunkturell besonders schwierigen Jahr bzw. in wenigen Jahren wie etwa 2003, 2004 und/oder 2009).
Auch die zweite Voraussetzung, dass der aufgelaufene Fehlbetrag mindestens 5 Mio. € betragen muss, um Konsolidierungshilfen zu erhalten, wird für vertretbar gehalten. Für die - in der Regel „kleineren“ - Kommunen mit „geringeren“ aufgelaufenen Fehlbeträgen stellen die Fehlbetragszuweisungen das geeignete Instrument dar.

4. Die mit der Unterscheidung von Konsolidierungshilfen einerseits und Fehlbetragszuweisungen andererseits ebenfalls verbundene Trennung der Anspruchsvoraussetzungen auf Finanzaufweisungen aus jeweils nur der einen oder der anderen Zuweisungsquelle wird vom Landesrechnungshof unterstützt. Die durch die Regelung des § 16 a Abs. 1 Nr. 2 GE festgelegte Differenzierung zwischen den finanziell besonders belasteten Kommunen und den übrigen finanziell problematischen Kommunen lässt es sachgerecht erscheinen, die finanzwirtschaftlich nachvollziehbar voneinander getrennten Gruppen auch unterschiedlich zu behandeln. Dies gilt insbesondere für die Unterwerfung der finanziell besonders belasteten Kommunen unter besondere (Konsolidierungs-)Anforderungen.
5. Unabhängig von der grundsätzlichen Aussage unter 2. zum Maßstab „aufgelaufene Fehlbeträge“ hält es der Landesrechnungshof im Hinblick auf die jeweilige Größenordnung der aufgelaufenen Fehlbeträge für gerechtfertigt, zwischen der Gruppe der kreisfreien Städte und der Gruppe der übrigen Kommunen mit finanziellen Problemen zu differenzieren und diesen Gruppen Teilkontingente der bereitgestellten Konsolidierungshilfen zuzuordnen. Angesichts der Festlegung des Volumens der Konsolidierungshilfen auf 75 Mio. € - in den Beratungen der Arbeitsgruppe war seinerzeit zunächst von 70 Mio. € die Rede - wäre im Hinblick auf die aufgelaufenen Fehlbeträge zu erwägen, ggf. eine Aufteilung der Summe in 40 Mio. € für die Gruppe der kreisfreien Städte und 35 Mio. € für die übrigen Empfänger-Kommunen vorzusehen.
6. Aus Sicht des Landesrechnungshofs erscheint das Volumen von 75 Mio. € Konsolidierungshilfe ausreichend, um die potenziell für die Gewährung von Konsolidierungshilfen infrage kommenden Kommunen im Zeitraum von 2012 bis 2021 in erheblichem Maße zu entlasten. Ebenfalls erscheint das Volumen von 15 Mio. € für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen im Hinblick auf die bisher aufgelaufenen Fehlbeträge derjenigen Kommunen ausreichend, die für die Gewährung von Konsolidierungshilfen nicht in Betracht kommen, um bei diesen aufgelaufenen und möglicherweise in Zukunft noch auftretende Fehlbeträge/Jahresfehlbeträge weitgehend ausgleichen zu können.

Im Übrigen erachtet es der Landesrechnungshof als sinnvoll und erforderlich, dass mit den Konsolidierungshilfen konkrete Eigenanstrengungen der potenziellen Empfänger-Kommunen verknüpft und hierfür verbindliche Konzepte unter Einbeziehung aller Beteiligten erstellt werden sollen.

Mit Blick auf die noch zu erarbeitenden Richtlinien sollten in den öffentlich-rechtlichen Verträgen auch die konkreten Auswirkungen geregelt werden, falls einzelne Konsolidierungsmaßnahmen, die in dem Konsolidierungskonzept enthalten sind, nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt für so einen Fall, im öffentlich-rechtlichen Vertrag (Konsolidierungskonzept) einvernehmlich Sanktionen bzw. „Vertragsstrafen“ festzuschreiben. In Betracht kommen könnte beispielsweise eine Kürzung der Konsolidierungshilfe in Höhe der prozentualen Abweichung vom ursprünglich zu erzielenden Konsolidierungsbetrag. Damit wären die „Spielregeln“ für alle Beteiligten verbindlich und die jeweilige Kommune könnte die Konsequenzen für ein etwaiges Unterlassen abschätzen und bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen. Dies würde der Transparenz und zugleich der Rechtssicherheit dienen.

Schließlich erneuert der Landesrechnungshof seine Empfehlung, den Kommunen - trotz aller gewünschten Individualität bei der Beurteilung der Finanzsituation und der Bewertung bereits ergriffener Konsolidierungsmaßnahmen der einzelnen Kommunen - in den Richtlinien einen quantitativen Hinweis darauf zu geben, was in Bezug auf die zum Teil sehr hohen Konsolidierungszahlungen als „*angemessenes Verhältnis*“ der im Gegenzug erwarteten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen im Sinne von § 16 a Abs. 2 Satz 2 des GE angesehen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



Asmussen

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte
(Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz);
hier: Auswertung der im Rahmen des Anhörungsverfahrens vorgelegten
Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände sowie des
Landesrechnungshofes**

1. Tenor der Stellungnahmen, generelle Ausführungen

Der Städteverband begrüßt im Grundsatz die Zielrichtung des Gesetzentwurfes. Die Haushaltskonsolidierung bleibe auch im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit alternativlos. Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfes offenbare jedoch nach Einschätzung des Städteverbandes einen erheblichen Ergänzungs- und Änderungsbedarf.

Der Landkreistag begrüßt das Gesetzesvorhaben als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Erstmalig seien Anreize erarbeitet worden, einen finanziellen Konsolidierungspfad zu beschreiten. Das Gelingen hänge jedoch maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Konsolidierungskonzepte und vom Umgang mit diesen ab. Eine schwierige Frage sei beispielsweise der Umgang mit Abweichungen vom Konsolidierungskonzept. Letztlich werde der Landkreistag das Verfahren, mit dem Neuland betreten werde, konstruktiv begleiten. Die Chance zu einem dauerhaften Abbau der strukturellen Defizite sollte unbedingt ergriffen werden.

Der Gemeindetag weist darauf hin, dass er die Vorarbeiten an der Konsolidierungshilfe in der Arbeitsgruppe stets konstruktiv-kritisch begleitet habe, obwohl Mitglieder des Gemeindetages nur begrenzt von der Konsolidierungshilfe profitierten. Nach dem Gesetzentwurf erfülle lediglich Pellworm die Voraussetzungen. Einen Konsens über den Gesetzentwurf habe es in der Arbeitsgruppe nicht gegeben. Gleichwohl könne der Gemeindetag der Konsolidierungshilfe unter bestimmten Voraussetzungen zustimmen. Entscheidend seien die dauerhafte Beseitigung struktureller Defizite, die Überwachung eines strengen Einsparpfades auf der Grundlage eines konsequenten Konzeptes und die Vorbeugung der Entstehung neuer Defizite. Die Konsolidierungshilfe müsse wirksam, glaubhaft und nachhaltig sein.

Der Landesrechnungshof teilt die Einschätzung, dass sich die finanzielle Situation im kommunalen Bereich verschärft habe und nicht absehbar erscheine, dass sich die entsprechenden Kommunen allein aus dieser finanziellen Schieflage befreien könnten. Gemeinsame Anstrengungen des Landes und der kommunalen Solidargemein-

schaft seien daher aus Sicht der Finanzkontrolle dringend angezeigt. Der Gesetzentwurf stelle ein (Kompromiss-)Ergebnis aus den Beratungen in der Arbeitsgruppe dar.

Alle kommunalen Verbände nutzen die Gelegenheit zur Stellungnahme, um erneut und mit Nachdruck die ab 2007 erfolgte Kürzung der Finanzausgleichsmasse um jährlich 120 Mio. Euro zu kritisieren. Einigkeit besteht seitens der kommunalen Verbände in der Einschätzung, dass die Kürzung der Finanzausgleichsmasse für die kommunalen Finanzprobleme mitverantwortlich sei und letztlich die Notwendigkeit von Konsolidierungshilfen erfordere. Städteverband und Landkreistag halten den Eingriff nach wie vor für verfassungswidrig und fordern dessen Rückführung.

Bewertung:

Nach Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet wird. Die Finanzsituation des Landes ist nach wie vor ‚katastrophal‘.¹ Der Stabilitätsrat hat im Mai 2011 für das Land Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Das Land wird ein weiteres Sanierungsprogramm auflegen, um die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse einhalten zu können. Eine Rückführung der Kürzung der Finanzausgleichsmasse kann somit nicht in Betracht kommen. Gleichwohl beteiligt sich das Land zeitlich befristet mit 15,0 Mio. Euro jährlich am Abbau der aufgelaufenen Fehlbeiträge oder Jahresfehlbeträge (vgl. § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfes).

Hinzuweisen ist darauf, dass sich die kommunale Finanzsituation in Schleswig-Holstein – beispielsweise gemessen am Indikator ‚Kassenkreditbestand‘ (vgl. *allgemeine Begründung zum Gesetzentwurf, Ziff. 1*) – bereits im Zeitraum von 2001 bis 2005 und damit vor der angesprochenen Kürzung der Finanzausgleichsmasse massiv verschlechtert hat.

Unter Hinweis auf den Kita-Ausbau und die auf Bundesebene geplante Steuersenkung ab 2013 vermisst der Städteverband im Gesetzentwurf eine verbindliche Selbstverpflichtung des Landes, nichts zu unternehmen bzw. alles zu unterbinden,

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2009 vom 12. April 2011, Ziff. 7 – Aktuelle Haushaltslage (<http://landesrechnungshof-sh.de/>)

was zu einer weiteren Belastung der Kommunen führe. Im Übrigen löse der Gesetzentwurf nicht den Konflikt über Konnexitätsanforderungen als Voraussetzung für ein für beide Seiten verbindliches Konsolidierungsprogramm. Der Städteverband stellt klar, dass der Ausgleichsanspruch beim Kita-Ausbau U3 gemäß Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung in vollem Umfang aufrechterhalten werde.

Aus Sicht des Städteverbandes sollten mit dem Gesetzentwurf auch der signifikante Abbau der Verschuldung und die dauerhafte Absicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit als weitere Ziele verfolgt werden.

Der Gemeindetag weist darauf hin, dass die weit überwiegende Mehrheit der schleswig-holsteinischen Gemeinden in ihrer Handlungsfähigkeit von sehr knappen Finanzen bedroht sei. Offenbar gelinge es aber vielen Gemeinden, durch nachhaltiges Wirtschaften, strengen Verzicht und eine hohe Steuerungsfähigkeit der Kommunalpolitik den Haushaltsausgleich regelmäßig zu erreichen.

Über den Gesetzentwurf hinaus müssen, so der Gemeindetag, die strukturellen Ursachen der Finanzsituation in den Blick genommen werden. Langfristig müsse die finanzielle Handlungsfähigkeit aller Gemeinden in Schleswig-Holstein gesichert werden. Mit dem Gesetzentwurf seien die finanziellen Probleme der Kommunen in keiner Weise gelöst. Das Gesetz könne lediglich einen Beitrag leisten, bestimmten Kommunen einen Ausweg zu bieten.

Der Gemeindetag begrüßt die Feststellung, dass die Haushaltskonsolidierungskonzepte zusätzlichen Personalaufwand erforderten. Die aktuellen Personalkapazitäten der Haushaltsaufsicht im Innenministerium seien nicht ausreichend. In der Gesetzesbegründung sei der Hinweis zu ergänzen, dass auch die Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsleistungen zu dem zusätzlichen Personalaufwand beitrage.

Bewertung:

Im Vorblatt zum Gesetzentwurf wird unter Buchstabe D. ausgeführt, dass die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Kommunen bis 2021 zeitlich befristet ist und der zusätzliche Personalaufwand nach erfolgter Abwicklung entfallen kann. Dies schließt auch die regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Verträge bis zum Ablauf mit ein.

Der Landkreistag hofft, dass eine grundlegende FAG-Reform, die dringend erforderlich sei, durch den Gesetzentwurf nicht weit nach hinten verschoben werde.

Bewertung:

In der konstituierenden Sitzung des Finanzausgleichsbeirats am 9. März 2011 wurde erörtert, dass langfristig wirkende strukturelle Änderungen des Finanzausgleichs mit deutlichen Verschiebungen zwischen den Kommunen aufgrund

- der Datenlage (*Umstellungsprozess auf die Doppik, verspätetes Vorliegen von Haushaltsabschlüssen, Mängel in den statistischen Daten*),
- der Finanzlage der Kommunen (*aufgelaufene Defizite Ende 2009 in der Größenordnung von etwa 650 – 700 Mio. Euro*) und
- der derzeitigen verbesserungsfähigen Transparenz des Finanzausgleichsgesetzes

zum Jahr 2013 nicht realisierbar seien. Als Ergebnis wurde vereinbart, dass der Finanzausgleichsbeirat

1. sich zunächst der kurzfristig zu realisierenden Maßnahmen im FAG annimmt,
2. eine Verbesserung der Transparenz des FAG anstrebt und auf dieser Grundlage
3. sich mit Änderungsüberlegungen befasst, die eine langfristige Vorgehensweise bedingen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen auf der Grundlage der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung (§ 19 Abs. 6 des Haushaltsgesetzes 2011/2012 vom 17. Dezember 2010, GVOBl. Schl.-H. S. 818, 828) die kurzfristig zu realisierenden Maßnahmen umgesetzt werden. Die unter Ziff. 2. und 3. dargestellten Änderungen bleiben der nächsten Legislaturperiode vorbehalten.

2. Wesentliche Anmerkungen der kommunalen Landesverbände zum Gesetzentwurf

2.1 Artikel 1 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

2.1.1 Finanzierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen (§§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 FAG)

Der Gemeindetag begrüßt einerseits den Landesbeitrag im Kontext der Haushaltslage sowie der Schuldenbremse des Landes. Er betont jedoch andererseits, dass aufgrund des höheren kommunalen Anteils im Kern weiterhin eine solidarische Selbsthilfe der Kommunen stehe. Auch der Landkreistag erklärt, dass es sich bei den Hilfen nahezu ausschließlich um kommunale Finanzmittel handele. Darüber hinaus erwartet

der Städteverband, dass sich das Land im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch vor dem Hintergrund des Eingriffs in die Finanzausgleichsmasse in höherem Maße beteilige.

Bewertung:

Zutreffend ist, dass über die vorhandenen Mittel des Kommunalen Bedarfsfonds hinaus (50 Mio. Euro jährlich) zusätzlich im Zeitraum von 2012 bis 2021 45 Mio. Euro jährlich für ‚Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation‘ bereitgestellt werden. An diesen zusätzlichen Mitteln beteiligt sich das Land trotz eigener erheblicher Finanzprobleme mit 15 Mio. Euro jährlich. Diese finanzielle Beteiligung stellt für das Land einen erheblichen Kraftakt dar. Auf die bekannte Finanzsituation des Landes wird hingewiesen (vgl. auch Ausführungen unter Ziff. 1 dieser Auswertung). Eine stärkere finanzielle Beteiligung des Landes kann somit nach Auffassung der Landesregierung nicht in Aussicht gestellt werden.

Der Landkreistag und der Gemeindetag sprechen sich gegen die Umschichtung von 15 Mio. Euro aus den Schlüsselzuweisungen aus. Beide Verbände verweisen darauf, dass dadurch in erheblichem Umfang die Gefahr bestehe, dass künftig weitere, insbesondere finanzschwächere Kommunen in eine finanzielle Schieflage geraten könnten. Ohnehin stehe derzeit nach Auffassung des Landkreistages nicht fest, welche Kommunen sich für die Gewährung von Konsolidierungshilfen qualifizieren. Daher erscheine zunächst der Verzicht auf die Umschichtung aus den Schlüsselzuweisungen vertretbar. Erst bei nachweisbarem Bedarf und nachgewiesener Zumutbarkeit für alle Kommunen sei nach erfolgreicher Antrags- und Anlaufphase eine Aufstockung durch eine Gesetzesänderung zu erwägen. Bei dem Hinweis in der Begründung zum Gesetzentwurf auf die noch verbleibende Steigerungsrate der Schlüsselzuweisungen 2012 müsse aus Sicht des Landkreistages berücksichtigt werden, dass 2011 eines der schlechtesten Finanzjahre für die Kreise werden könne und kaum als Maßstab für die Beurteilung der Verkraftbarkeit taue.

Bei der Darstellung des kommunalen Solidarbeitrages müsse nach Ansicht des Landkreistages und des Gemeindetages gesehen werden, dass auch die bisherige Aufstockung des Kommunalen Bedarfsfonds von 18 Mio. Euro im Jahr 2008 über 36 Mio. Euro im Jahr 2009 und 50 Mio. Euro ab dem Jahr 2010 zu Lasten der Schlüsselzuweisungen und damit der Gesamtheit der Kommunen finanziert worden sei. Die Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen werde, so der Gemeindetag, von den

Empfängern von Schlüsselzuweisungen als ‚Überspannung der Solidarität und Überforderung‘ angesehen.

Der Landkreistag schlägt vor, die Laufzeit für die Gewährung von Konsolidierungshilfen auf fünf Jahre zu befristen. Es sei sicherzustellen, dass der ‚Solidarbeitrag‘ auf ein Mindestmaß begrenzt und in einem gelungenen System adressatengerecht verteilt werde. Diese Begrenzung sei legitim, da nach der Einzelbegründung auch der Gesetzgeber den Landesbeitrag aufheben würde, sofern die insgesamt bereitgestellten Mittel für den Abbau der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge nicht mehr benötigt würden. Sollte dieser Fall eintreten, müsse diese Regelung ebenfalls für die kommunalen Mittel gelten.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes erscheint das Volumen von 75 Mio. Euro Konsolidierungshilfen für eine erhebliche Entlastung der potentiellen Empfänger ausreichend zu sein. Ebenfalls scheine das Volumen von 15 Mio. Euro für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen ausreichend, um aufgelaufene und möglicherweise in Zukunft noch auftretende Fehlbeträge/ Jahresfehlbeträge weitgehend ausgleichen zu können.

Bewertung:

Auf die in der Begründung zum Gesetzentwurf dargelegte heterogene Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein wird hingewiesen. Bei der Dotation von derzeit 50 Mio. Euro jährlich ist der Kommunale Bedarfsfonds nicht auskömmlich, die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge, die sich Ende 2009 auf etwa 650 bis 700 Mio. Euro beliefen und bis Ende 2010 auf etwa 750 bis 800 Mio. Euro angestiegen sein dürften, in einer absehbaren Zeit abdecken zu können. Erst durch die vorgesehene befristete Bereitstellung (zehn Jahre) der zusätzlichen Mittel in dem vorgesehenen Umfang, verknüpft mit einer Intensivierung der Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen, scheinen langfristig wieder ausgeglichene Kommunalhaushalte erreichbar zu sein.

Die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen erfahren durch die zeitlich befristete Bereitstellung erheblicher Mittel ausdrücklich die Solidarität der Gesamtheit aller Kommunen (*vgl. Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5, Ziff. 2*). Die zeitlich befristete Unterstützung defizitärer Kommunen in der vorgesehenen Größenordnung schließt dauerhafte strukturelle Umschichtungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs vorerst aus (*vgl. Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5, Ziff. 6*). Dies

entspricht auch der Verabredung im Finanzausgleichsbeirat (*vgl. Ausführungen unter Ziff. 1 dieser Auswertung*). Die Unterstützung der Kommunen mit besonderen Finanzproblemen dürfte insoweit im Interesse aller Kommunen liegen.

Der Ansatz des Landkreistages und des Gemeindetages, den Solidarbeitrag auf ein Mindestmaß zu begrenzen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die bisherige Analyse der kommunalen Finanzsituation zeigt jedoch im Hinblick auf die Summe der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge, dass die vorgesehenen Mittel für den Zweck ‚Defizitabbau‘ benötigt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch über das Jahr 2010 hinaus vor allem Kommunen mit besonderen Finanzproblemen noch weiter defizitäre Ergebnisse ausweisen werden. Ein Abbau der aufgelaufenen Defizite ist erst möglich, wenn wieder positive Rechnungsergebnisse erzielt werden.

An der vorgeschlagenen Dotationshöhe einschließlich der vorgesehenen Umschichtung aus den Schlüsselzuweisungen und der vorgesehenen Dauer (zehn Jahre) der besonderen Unterstützung sollte festgehalten werden. Gleichwohl wird im Hinblick auf eine Begrenzung des kommunalen Solidarbeitrages vorgeschlagen, die Begründung wie folgt zu ergänzen:

1. In Ziff. 2 der allgemeinen Begründung wird der letzte Satz im dritten Absatz gestrichen; der vierte Absatz erhält folgende Fassung (*vgl. Seite 17 der Synopse*):

„Neben dem Landesbeitrag soll durch Umschichtungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs die gezielte Unterstützung der Kommunen mit besonderen Finanzproblemen, die ihrerseits die eigenen Konsolidierungsanstrengungen deutlich intensivieren müssen, erfolgen. Sofern künftig der auf einen Zeitraum von zehn Jahren begrenzte Landesbeitrag sowie die Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen für den genannten Zweck nicht mehr benötigt werden, ist eine vorzeitige Rücknahme des Landesbeitrages und der Umschichtung durch eine entsprechende Änderung des Gesetzes vorzusehen.“

2. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 1 erhält der letzte Satz folgende Fassung (*vgl. Seite 19 der Synopse*):

„Über die konkrete Höhe der Reduzierung ist im Zusammenhang mit einer Rückführung der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen zu entscheiden.“

3. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 erhält unter Ziff. 5 der letzte Satz folgende Fassung (*vgl. Seite 33 der Synopse*):

„Sofern die insgesamt bereitgestellten Mittel für den Abbau der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge nicht mehr benötigt werden, sind eine Rücknahme des durch Aufstockung der Finanzausgleichsmasse erbrachten Landesanteils und der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen für die Zukunft vorzusehen.“

2.1.2 Trennung der Anspruchsberechtigung für Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen (§ 16 FAG)

Der Städteverband spricht sich gegen die vorgesehene Trennung der Anspruchsberechtigung aus und begründet dieses ausführlich. Nach seiner Auffassung müsse allen Kommunen das Recht auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen zustehen. Wegen der weitreichenden Folgen müsse eine Teilnahme an dem Verfahren zur Gewährung von Konsolidierungshilfen freiwillig sein. Einen gesetzlichen bzw. faktischen Zwang zur Antragstellung dürfe es nicht geben. Sofern sich für eine Kommune die Chance biete, hauptsächlich aus eigener Kraft eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen, dürfe dies nicht durch den Ausschluss von Fehlbetragszuweisungen bestraft werden.

Im Übrigen sprächen nach Auffassung des Städteverbandes auch verfassungsrechtliche Gründe gegen einen Ausschluss von Fehlbetragszuweisungen. Die mit der kommunalen Entscheidung auf einen Verzicht der Konsolidierungshilfe verbundene Folge eines Ausschlusses von Fehlbetragszuweisungen verstoße gegen Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung. Danach habe das Land die Leistungsfähigkeit steuer schwacher Gemeinden zu sichern, einen Ausgleich unterschiedlicher Aufgabenbelastungen herbeizuführen und eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Die strikte Trennung benachteilige die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen, die den alternativlos vorgegebenen Weg eines zehnjährigen Konsolidierungsprojekts ganz oder teilweise nicht gehen könnten oder wollten. Auch werde, so der Städteverband, die Verknüpfung von Finanzausstattungen mit konkreten haushaltsrechtlichen Verhaltensvorgaben im Finanzausgleichsgesetz dem Verfassungsauftrag nicht gerecht. Die Verhaltensanforderungen seien in der Gemeindeordnung oder der Gemeindehaushaltsverordnung zu regeln.

Für den Gemeindetag hingegen ist die vorgesehene strenge Trennung von Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen von besonderer Bedeutung. Nur so könne der Fehlbetragsfonds wieder wirksamer werden. Im Übrigen sei angesichts unterschiedlicher Ausgangslagen die vorgesehene Trennung logisch zwingend.

Die mit der Unterscheidung von Konsolidierungshilfen einerseits und Fehlbetragszuweisungen andererseits verbundene Trennung der Anspruchsvoraussetzungen wird auch vom Landesrechnungshof unterstützt. Es erscheine sachgerecht, die finanzwirtschaftlich nachvollziehbar voneinander getrennten Gruppen auch unterschiedlich zu behandeln.

Bewertung:

Die Frage der Trennung beider Anspruchsberechtigungen ist ausführlich in der gemeinsamen Arbeitsgruppe erörtert worden. Durch die definierten Anspruchsvoraussetzungen für eine Gewährung von Konsolidierungshilfe sind die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen identifiziert worden. Diesen Kommunen, die offensichtlich über dauerhafte und in ihrer Dimension besondere Probleme verfügen, bietet der Kommunale Bedarfsfonds im Regelfall keine nachhaltige Perspektive für einen Haushaltsausgleich. Als Surrogat für den Kommunalen Bedarfsfonds stehen diesen Kommunen künftig Konsolidierungshilfen zu. Gegenüber dem Kommunalen Bedarfsfonds können die potentiellen Empfänger höhere Zuweisungen erhalten, müssen jedoch gleichzeitig – sowohl formal als auch materiell – höhere Anforderungen erfüllen. Die besonderen Finanzprobleme einiger Kommunen, die im Gesetzentwurf definiert sind, rechtfertigen für einen vorübergehenden Zeitraum die unterschiedlichen Förderungen, deren Intention ‚Defizitabbau‘ letztlich jedoch identisch ist.

2.1.3 Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 16 a FAG)

a) Kreis der Anspruchsberechtigten (Absatz 1)

Der Gemeindetag weist darauf hin, dass geeignete Kriterien für den Zugang zur Konsolidierungshilfe nicht leicht zu finden seien. Zu den gewählten Abgrenzungskriterien betont der Gemeindetag, dass über den Empfängerkreis hinaus eine deutlich größere Zahl von Gemeinden ebenfalls von erheblichen Defiziten betroffen sei. Sichertgestellt werden müsse, dass nur Kommunen Konsolidierungshilfe erhalten, deren finanzielle Probleme strukturell bedingt seien. Daher regt der Gemeindetag an, zu prüfen, ob hierfür im Zeitraum von 2002 bis 2009 das Vorhandensein eines Fehlbetrages in fünf Jahren genüge.

Aus Sicht des Städteverbandes wäre klarstellend zu ergänzen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen von Ziff. 1 und 2 Kommunen mit besonderen Finanzproblemen einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen haben.

Der Landesrechnungshof unterstützt die Voraussetzung, nach der eine Kommune Konsolidierungshilfe erhält, sofern sie in der Mehrzahl der vergangenen Jahren Fehlbeträge ausgewiesen hat. Auch die weitere Voraussetzung, nach der der aufgelaufene Fehlbetrag mindestens 5 Mio. Euro betragen muss, werde für vertretbar gehalten. Für die Kommunen mit geringeren Fehlbeträgen stellen die Fehlbetragszuweisungen das geeignete Instrument dar.

Bewertung:

Allein bei Vorliegen der in Absatz 1 Ziff. 1 und 2 definierten Zugangsvoraussetzungen wird noch kein Anspruch auf Konsolidierungshilfen begründet. Erst bei Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages werden die formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt. Insoweit kann der Forderung des Städteverbandes nicht entsprochen werden.

Hinsichtlich der Prüfbitte des Gemeindetages ist festzustellen, dass durch eine Erhöhung oder Reduzierung der vorgegebenen Anzahl unausgeglichener Ergebnisse in dem gewählten Zeitraum der Empfängerkreis erweitert oder verringert werden würde. Das gewählte Kriterium eines bis 2009 vorhandenen Defizits in fünf von acht Jahren stellt sicher, dass es sich im Einzelfall nicht nur um ein partielles Finanzproblem handelt. Durch einen Ende 2009 existierenden aufgelaufenen Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag von mindestens 5,0 Mio. Euro als weitere Zugangsvoraussetzung kann darüber hinaus auch aktuell ein erhebliches Problem grundsätzlich unterstellt werden.

b) Materielle Voraussetzungen (Absatz 2)

Der Landesrechnungshof erachtet es als sinnvoll und erforderlich, dass mit den Konsolidierungshilfen konkrete Eigenanstrengungen der potenziellen Empfänger verknüpft und hierfür verbindliche Konzepte unter Einbeziehung aller Beteiligten erstellt werden sollen.

Der Gemeindetag betont, dass es angesichts der Unterschiedlichkeit der betroffenen Kommunen richtig sei, dass der Gesetzentwurf auf ein schematisches Einheitskonzept verzichte. Gleichzeitig sollten jedoch bestimmte Vorgaben, wie beispielsweise

die Frage der Veräußerung von Vermögen, durch den Gesetzgeber selbst festgelegt werden. Nach Auffassung des Städteverbandes sei zumindest in den Richtlinien zu ergänzen, welche Maßnahmen als Eigenanteil anerkannt werden – Einsparungen durch Aufgabenstreichung und -reduzierung, Vermögensveräußerungen und Einnahmeverbesserungen.

Der Landesrechnungshof erneuert seine Empfehlung, den Kommunen – trotz gewünschter Individualität bei der Beurteilung der Finanzsituation und der Bewertung bereits ergriffener Maßnahmen der einzelnen Kommune – in den Richtlinien einen quantitativen Hinweis darauf zu geben, was als ‚angemessenes Verhältnis‘ angesehen werden kann. Auch der Städteverband weist darauf hin, dass die Frage des ‚angemessenen Verhältnisses‘ der Konsolidierungsmaßnahmen noch konkretisierungsbedürftig sei. Vieles spreche zwar dafür, die Angemessenheit unter Einbeziehung bisheriger Konsolidierungsmaßnahmen individuell zu bestimmen. Gleichwohl bestehe die Gefahr einer Ungleichbehandlung.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf selbst bestimmt die Höhe des von den Kommunen zu erbringenden Eigenanteils nicht und beschränkt sich auf den unbestimmten Rechtsbegriff ‚angemessenes Verhältnis‘. Letztlich sind mit der Zielsetzung eines möglichst ausgeglichenen Haushalts in zehn Jahren die Konsolidierungsmaßnahmen individuell festzulegen. Gleichwohl sollte die angesprochene Richtlinie Regelungen zur Konkretisierung des von der Kommune zu erbringenden Eigenanteils enthalten. Die Kommune wird dann im Rahmen des Konsolidierungskonzeptes konkret einzelne Maßnahmen vorschlagen, die in der Summe den ‚angemessenen‘ Eigenanteil bilden.

Die Darstellung der bisher durchgeführten Maßnahmen im Konsolidierungskonzept mache nach Auffassung des Städteverbandes Sinn, wenn diese angerechnet werden können. Die bisherigen Maßnahmen seien der Kommunalaufsicht jedoch bekannt.

Ferner seien, so der Städteverband, die zu berücksichtigenden ‚strukturellen Besonderheiten‘ auslegungsbedürftig. Neben individuellen Besonderheiten sollten auch belastende nicht steuerbare Effekte berücksichtigt werden, beispielsweise Mindereinnahmen aufgrund einer Steuerreform, Mehrbelastungen aus der Umsetzung von Bundes-/ und Landesgesetzen sowie aus der Umstellung auf Doppik. Auch könnten

zu einem bestimmten Anteil steuerliche Mindereinnahmen infolge der Finanzkrise einbezogen werden.

Bewertung:

Grundsätzlich soll jede Kommune den in der Richtlinie noch festzulegenden angemessenen Eigenanteil erbringen. Im Einzelfall mag es jedoch aus Gründen, die die Kommune nicht zu vertreten hat, trotz Ausnutzung jeglicher Sparmöglichkeit nicht möglich sein, den angemessenen Eigenanteil zu erfüllen. In dem Fall wäre ein Ausschluss von der Gewährung der Konsolidierungshilfe nicht vertretbar. Dies bedarf jedoch einer Prüfung im Einzelfall.

Dem vom Städteverband erwogenen Ansatz, bestimmte strukturelle Besonderheiten, die für alle Konsolidierungshilfeempfänger gelten, zu ermitteln und generell ‚in Abzug‘ zu bringen, kann nicht entsprochen werden. Ein solches Vorgehen, das auch in der gemeinsamen Arbeitsgruppe erörtert wurde, entspricht zwar der Regelung über die Gewährung der Konsolidierungshilfe des Bundes und der Ländergemeinschaft an die fünf hochverschuldeten Länder. Das Vorgehen dort basiert jedoch auf einem aufwändigen, wissenschaftlich fundierten Konjunkturbereinigungsverfahren. Ein solches Verfahren ist für die kommunalen Konsolidierungshilfeempfänger nicht leistbar. Vor diesem Hintergrund wurden die Überlegungen in der Arbeitsgruppe wieder verworfen.

Der Städteverband weist darauf hin, dass die kommunale Selbstverantwortung für den Zeitraum von zehn Jahren – und damit zwei Kommunalwahlperioden – erheblich beschnitten werde. Auch der Gemeindetag spricht den Zeithorizont des Konzeptes an und erwägt eine ergänzende Regelung, nach der eine Anpassung im Prozess möglich sei, insbesondere wenn sich die Umsetzung einzelner Maßnahmen ohne Zutun der Kommune als unmöglich erweise.

Bewertung:

Das Modell der Konsolidierungshilfe ist bewusst auf einen Zeitraum von zehn Jahren angelegt worden. Dies entspricht in etwa auch dem Zeitraum, der dem Land auf der Grundlage der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse für die Sanierung der Landesfinanzen zur Verfügung steht. In der Tat ist in diesem Zeitraum der (kommunal-)politische Gestaltungsspielraum grundsätzlich eingeschränkt. Dieses ist jedoch Folge der besonderen Finanzprobleme einzelner Kommunen, die durch die Konsolidierungshilfe überwunden werden sollen.

Im Übrigen obliegt es der Kommune selbst, verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vorzuschlagen und somit auch Prioritäten zu setzen.

Nach dem Hinweis des Landkreistages müsse in § 16 a Abs. 2 S. 2 nicht auf das Jahr 2010, sondern richtigerweise auf das Jahr 2012 Bezug genommen werden.

Bewertung:

Im Jahr 2012 können die Empfänger von Konsolidierungshilfen bei Erfüllung der Voraussetzungen Zuweisungen zur Abdeckung der bis Ende 2010 aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge erhalten. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen müssen nach § 16 a Abs. 2 S. 2 in einem angemessenen Verhältnis zu den im Jahr 2012 für das Jahr 2010 gewährten Konsolidierungshilfen stehen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen werden in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 in Ziff. 4 im 3. Absatz die ersten beiden Sätze wie folgt formuliert (*vgl.*

Seite 29 der Synopse):

„Mit dem Antrag ist dem Innenministerium ein Konsolidierungskonzept vorzulegen, in dem die in den vergangenen Jahren bereits durchgeführten und künftig noch geplanten Konsolidierungsmaßnahmen dargestellt und monetär bewertet werden. Um das Ziel des ausgeglichenen kommunalen Haushalts erreichen zu können, sollen die Maßnahmen in Abhängigkeit zur Größenordnung der für das Jahr 2010 gewährten Konsolidierungshilfe und damit letztlich zum aufgelaufenen Defizit stehen.“

c) Formale Voraussetzungen (Absatz 3)

Der Städteverband weist darauf hin, dass nicht deutlich werde, bis wann ein Antrag gestellt sein muss. Denkbar sei, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag 2013 rechtswirksam zustande komme mit der Folge, dass Konsolidierungshilfen für das Jahr 2012 erst im Jahr 2013 ausgezahlt würden. Klarstellend sei auszuschließen, dass in diesem Fall der Anspruch auf Zahlung der Konsolidierungshilfe nicht entfalle.

Darüber hinaus sieht der Städteverband einen Zeitdruck, bereits in 2012 ein stadtintern abgestimmtes Konsolidierungskonzept vorlegen zu müssen. Die Erarbeitung eines Konzeptes bedürfe einer gründlichen Vorbereitung und Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik. Eine verspätete Abgabe hätte zur Folge, dass ein potentieller Empfänger für die nächsten Jahre weder einen Anspruch auf Konsolidierungshilfe noch auf Fehlbetragszuweisungen geltend machen könnte. Vor diesem Hintergrund

plädiert der Städteverband dafür, die Abgabe des Konzepts auch noch im Jahr 2013 zuzulassen.

Bewertung:

Analog zur Gewährung von Fehlbetragszuweisungen wird der Zeitpunkt für die Antrag auf Gewährung von Konsolidierungshilfen in den Richtlinien festzulegen sein. Nach den Erörterungen in der Arbeitsgruppe wird dieser Zeitpunkt noch in der ersten Jahreshälfte 2012 liegen. Zur Klarstellung wird vorgeschlagen, in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 unter Ziff. 4 im zweiten Absatz den zweiten Satz wie folgt zu formulieren (*vgl. Synopse Seite 29*):

„Vorgesehen ist, dass die Konsolidierungshilfeempfänger bis zu einem in den Richtlinien noch festzulegenden Zeitpunkt im Jahr 2012 einen entsprechenden Antrag stellen.“

Mit dem Antrag sind auch die Konsolidierungskonzepte vorzulegen, die dann zwischen den Beteiligten im Einzelnen verhandelt werden.

Die potentiellen Empfänger von Konsolidierungshilfen dürften sich bereits seit Jahren mit Fragen der Haushaltskonsolidierung befasst haben. Erfahrungsgemäß sind dabei bereits die unterschiedlichsten Maßnahmen erwogen worden, die teilweise jedoch auch aus kommunalpolitischen Gründen wieder verworfen wurden. Auf diesen Diskussionsstand kann insoweit aufgesetzt werden. Zudem ist den potentiellen Empfängern von Konsolidierungshilfen mit Einleitung des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf bekannt, dass Konsolidierungskonzepte zu erstellen sein werden, so dass bereits jetzt kommunalpolitisch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erörtert werden können.

Vorgeschlagen wird, in der Begründung zu Artikel 1 Nr. 5 in Ziff. 5 im ersten Satz des zweiten Absatzes das Wort ‚geprüften‘ zu streichen. Nach § 44 Abs. 4 GemHVO-Doppik sind die Kommunen zur Vorlage des ungeprüften Rechnungsergebnisses verpflichtet. Die Vorlage des noch ungeprüften Rechnungsergebnisses führt zu einer Beschleunigung des Verfahrens. Grundsätzlich werden Korrekturen ohnehin erst bei einem späteren Jahresabschluss einbezogen. Sollte die Prüfung des Rechnungsergebnisses durch das Prüfungsamt aufgrund einer nicht unerheblichen Abweichung zu einer Korrektur führen, wäre diese Korrektur jedoch bei der Gewährung der Konsolidierungshilfe entsprechend zu berücksichtigen.

Der Städteverband hinterfragt den Nutzen der vorgesehenen Einbindung zahlreicher Akteure in die Verhandlungen. Die Verhandlungen sollten nur zwischen der Aufsichtsbehörde und mittelgewährenden Stelle und dem Antragsteller geführt werden. Der jeweils zuständige kommunale Verband könne auf Wunsch in beratender Funktion teilnehmen. Für die Transparenz des Prozesses stehe etwa der FAG-Beirat zur Verfügung, dem berichtet werden könne.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf sieht ausdrücklich die Einbindung aller Akteure in die Abstimmungsgespräche zur Haushaltskonsolidierung vor. Dieses erhöht nicht nur die Transparenz des Verfahrens, sondern ermöglicht auch, Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen und Erfahrungshintergründe zu erhalten. Daher wird in der Begründung ausdrücklich auch eine Teilnahme des Landesrechnungshofes für wünschenswert erachtet (*vgl. Begründung zu Art. 1 Nr. 5 Ziff. 4*). Die Einbindung aller Akteure dürfte insoweit auch im Interesse der potentiellen Empfänger von Konsolidierungshilfen liegen. Vorgeschlagen wird daher, an dem gewählten Verfahren festzuhalten.

In Ziff. 2 sind nach Auffassung des Städteverbandes die kreisfreien Städte als Verhandlungspartner des Innenministeriums zu ergänzen, in Ziff. 3 sei die zeitliche Befristung für die Zustimmung der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages großzügiger zu gestalten.

Bewertung:

Generell ist im Gesetzentwurf von Gemeinden und Kreisen die Rede, sofern die kreisfreien Städte nicht ausdrücklich als eigenständige Gruppe erfasst werden (z.B. Abs. 4). Der kommunalverfassungsrechtliche Terminus ‚Gemeinde‘ im Sinne des Gesetzentwurfes umfasst somit auch die kreisfreien Städte.

Der Zeitraum für die Zustimmung der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages ist bewusst eng gewählt worden, um im Interesse der Konsolidierungshilfeempfänger zügig die Zuwendungen gewähren zu können. Aufgrund der frühzeitigen Einbindung der kommunalpolitischen Entscheidungsträger in den gesamten Prozess scheint der enge Zeitraum für die Zustimmung vertretbar zu sein.

d) Verteilungsmaßstab (Absatz 4)

Der Landkreistag kritisiert hinsichtlich der Mittelverteilung die einseitige Ausrichtung auf Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge und fordert, zusätzliche Erkenntnisse aus der Anwendung der Doppik mit einzubeziehen. So seien beispielsweise negative Eigenkapitalvorträge gleichfalls als Bestandteil der Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge zu betrachten.

Nach Auffassung des Gemeindetages setze eine Vergabe der Hilfen anhand der Höhe der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge keinerlei Anreize, die Eigenanstrengungen zum Abbau der Fehlbeträge zu verstärken. Der Gemeindetag schlägt daher vor, diesem Verteilungsprinzip eine ‚erfolgsbezogene Komponente‘ hinzuzufügen, ohne dies näher auszuführen.

Der Städteverband weist darauf hin, dass die aufgelaufenen Defizite etwa zu zwei Dritteln auf die kreisfreien Städte entfielen. Diese Vorabquotierung, die die Kreise und Gemeinden einseitig und unbegründet begünstige und eine Abkehr vom Solidaritätsprinzip darstelle, erweist sich aus Sicht des Städteverbandes als nicht vertretbar; die Konsolidierungshilfen sollten bedarfsgerecht auf Grundlage des Anteils der aufgelaufenen Defizite quotiert werden.

Der Landesrechnungshof hält die in der Vergangenheit aufgelaufenen Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge als Verteilungsmaßstab für sachgerecht. Auch sei im Hinblick auf die Größenordnung der Defizite eine Differenzierung zwischen der Gruppe der kreisfreien Städte und der Gruppe der übrigen Kommunen und Zuordnung von Teilkontingenten gerechtfertigt. Der Landesrechnungshof spricht sich im Hinblick auf die Defizite für eine Aufteilung von 40 Mio. Euro zugunsten der kreisfreien Städte und 35 Mio. Euro zugunsten der übrigen Kommunen aus.

Bewertung:

Im bestehenden Kommunalen Bedarfsfonds werden derzeit die Fehlbetragszuweisungen nach Kontingenten auf die einzelnen Kommunalgruppen verteilt, die den Anteilsverhältnissen an den Schlüsselzuweisungen entsprechen. Innerhalb der kontingentierten Kommunalgruppen erfolgt die Aufteilung der Fehlbetragszuweisungen nach dem Anteilsverhältnis der Defizite.

Die Einführung der Konsolidierungshilfen und die kommunalgruppenübergreifende Abgrenzung zu den Fehlbetragszuweisungen schließt eine Kontingentbildung

künftig aus. Der Intention des Gesetzentwurfes entsprechend wird der Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge angestrebt, so dass diese zwangsläufig den sachgerechten Verteilungsmaßstab bilden.

Da die unterschiedlichen Kommunen – kleinere kreisangehörige Gemeinden, Kreise sowie kreisfreie Städte – mit zum Teil stark divergierenden Fehlbeträgen/ Jahresfehlbeträgen gleichermaßen einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen geltend machen können, würde eine reine Ausrichtung ausschließlich auf das Verhältnis der Fehlbeträge zueinander gerade die kleineren Gemeinden – auch gegenüber dem bestehenden System der Fehlbetragszuweisungen – unangemessen benachteiligen. Unter Berücksichtigung dieser Prämisse ist die gewählte Kontingentierung zwischen den kreisfreien Städten einerseits sowie allen übrigen Kommunen andererseits geboten. Bei der Kontingentbildung ist ferner zu berücksichtigen, dass die Mittel, die für eine Gruppe nicht mehr benötigt werden, der anderen Gruppe zufließen. Vor diesem Hintergrund wird in der vorgesehenen Kontingentierung auch keine Abkehr vom Solidaritätsprinzip gesehen. Klarstellend sollte in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 in Ziff. 5 im dritten Absatz der dritte Satz wie folgt formuliert werden (*vgl. Synopse Seite 32*):

„Um dieses Ungleichgewicht mit erheblichen Nachteilen zu Lasten kleinerer Kommunen gegenüber dem Status Quo zu begrenzen, wird für vertretbar erachtet, den Anteil der kreisfreien Städte an der Konsolidierungshilfe auf die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel zu begrenzen.“

Hinsichtlich der vom Gemeindetag geforderten Erfolgskomponente ist darauf hinzuweisen, dass die Konsolidierungshilfen im Regelfall nur gewährt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen angemessenen Eigenanteil aufbringt.

Mit dem künftigen Abbau der Jahresfehlbeträge erfolgt gleichzeitig eine Verringerung eines negativen Eigenkapitals bei den betreffenden Kommunen. Sofern nach erfolgreichem Abbau der Jahresfehlbeträge noch ein negatives Eigenkapital ausgewiesen wird, wird damit letztlich ein Werteverzehr über einen längeren Zeitraum abgebildet. Zielsetzung des Gesetzentwurfes ist die nachhaltige Rückführung der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge. Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass der Vorschlag des Landkreistages, im Zuge der Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation über den Abbau der Defizite hinaus zusätzlich auch negatives Eigenkapital auszugleichen, nicht mit der gleichzei-

tig erhobenen Forderung auf Verzicht der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen vereinbar sein dürfte.

Der Städteverband teilt mit, dass die Städte Lübeck und Neumünster den ebenfalls für die Verteilung der Konsolidierungshilfe innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte gewählten Maßstab ‚aufgelaufene Fehlbeträge bzw. Jahresfehlbeträge‘ für gerechtfertigt halten. Die Städte Flensburg und Kiel plädieren hingegen für eine Modifizierung des Verteilungskriteriums. Aus Sicht der Landeshauptstadt müsse der langfristige Schuldenstand (hälftig) einbezogen werden, wobei angesichts zahlreicher Ausgliederungen bei der Stadt Flensburg auch die ausgegliederten Einrichtungen einzubeziehen wären. Die Stadt Flensburg könne sich auch einen Sockelbetrag vorstellen, der nach Einwohnerzahlen verteilt wird.

Bewertung:

Während der Städteverband die aufgelaufenen Defizite als Verteilungsmaßstab für die Gewährung der Konsolidierungshilfe bei der Gruppenbildung nach Satz 1 als bedarfsgerecht ansieht, gibt er für die Mittelverteilung innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte, für die nach § 16 a Abs. 4 Satz 3 ebenfalls die aufgelaufenen Defizite maßgeblich sind, eine differenzierte Stellungnahme ab. So stimmen die Städte Lübeck und Neumünster diesem Verteilungsmaßstab zu, die Städte Flensburg und Kiel hingegen unterbreiten einen abweichenden Verteilungsmodus. Die von der Stadt Flensburg vorgeschlagene Verteilung eines Sockelbetrages nach Einwohnern steht in keiner Beziehung zu den aufgelaufenen Fehlbeträgen oder Jahresfehlbeträgen und wäre somit sachfremd und nicht gerechtfertigt. Die Einwohnerzahlen sind vielmehr ein rechnerischer Bestandteil des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems.

Auch die von der Landeshauptstadt vorgeschlagene Einbeziehung der Verschuldung wäre aus sachlichen Gründen schwer zu vertreten. Bei Berücksichtigung dieses Vorschlages stünden für das Ziel des Abbaus aufgelaufener Defizite letztlich weniger Mittel zur Verfügung, da in späteren Jahren Kommunen noch Zuwendungen erhalten würden, obwohl sie ihre aufgelaufenen Defizite bereits abgedeckt haben. Da Kassenkredite auch Schulden der Kommunen sind, führt der Abbau der Defizite zu einer Verringerung der Verschuldung der kommunalen Haushalte aus Kreditmarktmitteln und Kassenkrediten.

Sofern die von den Städten Flensburg und Kiel ins Gespräch gebrachten Alternativvorschläge auf die hohe Disparität der Defizite innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte abzielen, wäre grundsätzlich eine Deckelung der maximalen Zuweisungshöhe denkbar. Eine solche Regelung wäre jedoch nicht zielführend, da mit dem Abbau der Defizite und dem damit verbundenen Herauswachsen einzelner Kommunen aus der Konsolidierungshilfe im Laufe der Jahre die Zuwendungen für die verbleibenden Empfänger zwangsläufig ansteigen werden. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, der Intention des Gesetzentwurfes ‚Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge‘ folgend die Entwicklung der Fehlbeträge auch als Verteilungsmaßstab beizubehalten.

Der Städteverband begrüßt die Übergangsregelung für die Vorlage der Jahresrechnungen, hält jedoch mit Blick auf die Stadt Flensburg als Alternative zum starren Auslaufen im Jahr 2015 eine flexiblere Lösung für notwendig. Denkbar sei, für Kommunen, die noch nicht auf die Doppik umgestellt haben, eine fünfjährige Übergangsphase mit Abschlagzahlungen zuzulassen.

Bewertung:

Die großzügige Übergangsregelung im Gesetzentwurf ermöglicht es Kommunen, die ihr Rechnungswesen in absehbarer Zeit auf die Doppik umstellen werden, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Jahresrechnungen zeitgerecht vorzulegen. Eine Übergangsregelung, die im Einzelfall bis zum Ende der zeitlich bis 2021 befristeten Konsolidierungshilfen gelten kann, wäre insoweit nicht vertretbar. Dieses gilt umso mehr, als dass umstellungswillige Kommunen auch von den Erfahrungen der Kommunen profitieren können, die ihr Rechnungswesen bereits frühzeitig umgestellt haben, so dass bei entsprechenden Vorbereitungen eine erfolgreiche Umstellung des Rechnungswesens durchaus möglich ist.

e) Unterschiedliches Rechnungswesen (Absatz 5)

Nach Auffassung des Gemeindetages sei die Gleichsetzung von Fehlbeträgen bei kameraler Haushaltsführung mit den Jahresfehlbeträgen bei doppischer Buchführung problematisch. Aufgrund nicht zahlungswirksamer Aufwendungen (z. B. Abschreibungen) wiesen Kommunen mit doppischer Buchführung einen höheren Fehlbetrag aus mit der Folge, dass bei Gleichsetzung von Fehlbeträgen und Jahresfehlbeträgen Kommunen mit doppischer Buchführung begünstigt werden. Gleichzeitig entstehe

das unzutreffende Bild, der weit überwiegenden Mehrheit der kreisangehörigen Gemeinden ‚gehe es noch gut‘, während die Defizite der überwiegend doppelkreisfreien Städte ‚in die Höhe schießen‘. Der Gemeindetag plädiert für eine Bereinigung der Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge um nicht zahlungswirksame Elemente.

Bewertung:

Mit der Einführung der Doppik ist die Zielsetzung verbunden, gemessen am Ressourcenverbrauch vor Ort ein realitätsnahes Bild über die kommunale Finanzsituation zu erhalten. Die vom Gemeindetag geforderte ‚Bereinigung‘ doppischer Ergebnisse um nicht zahlungswirksame Elemente würde letztlich dieser Zielsetzung widersprechen und wäre zudem mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Dem Vorschlag sollte daher nicht gefolgt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die potentiellen Empfänger der Konsolidierungshilfe ihr Rechnungswesen bereits ganz überwiegend auf die Doppik umgestellt haben.

Der Städteverband weist darauf hin, dass in den ‚aufgelaufenen Fehlbetrag‘ als Verteilungsschlüssel Fehlbeträge aus früheren Jahren eingehen; die Begründung in Nummer 5, Ziff. 5, S. 22 könne anders verstanden werden und bedürfe der Klarstellung. Zusätzlich stelle sich die Frage, wie angesichts der nicht bekannten Höhe der Zuweisungsquote das Konsolidierungskonzept bis 2021 verlässlich geplant werden könne.

Bewertung:

In der Begründung zu Artikel 1 Nr. 5 Ziff. 5 werden im zweiten Absatz die Sätze 6 und 7 klarstellend wie folgt formuliert (*vgl. Synopse Seite 32*):

„Auch vor diesem Hintergrund wird bei der Gewährung der Konsolidierungshilfe nicht auf den aufgelaufenen Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag des vergangenen Jahres, sondern auf den des vorvergangenen Jahres abgestellt. Sofern mit dem Antrag der Kommune auf Gewährung von Konsolidierungshilfen für das Jahr 2010 das Rechnungsergebnis 2010 nicht rechtzeitig vorgelegt wird, kann zunächst lediglich eine Abschlagszahlung geleistet werden; dies gilt für die Folgejahre entsprechend.“

f) Bewilligungen (Absatz 6)

Der Gemeindetag führt aus, dass es nach dem Gesetzentwurf im Rahmen der Kompetenz des Innenministeriums liege, die Konsolidierungshilfe auch bei Nichteinhaltung der Konsolidierungsmaßnahmen vollständig zu gewähren. Der Gesetzentwurf

solle bei Nichteinhaltung zwingend vorsehen, dass das Innenministerium eine angemessene Kürzung der Konsolidierungshilfe vornehmen muss.

Auch der Städteverband betont, dass im Konfliktfall das Innenministerium nach Beteiligung des Finanzministeriums und Anhörung der kommunalen Verbände über die Gewährung der Konsolidierungshilfe entscheide. Die Rolle der betroffenen Kommune in diesem Entscheidungsprozess sei nicht deutlich. Ferner sei unklar, ob die Konsolidierungshilfe bei nicht umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen ganz oder teilweise gekürzt werde – eine Klarstellung im Gesetzestext sei wünschenswert. Der Städteverband spricht sich für eine anteilige Kürzung aus. Unklar sei ebenfalls die Frage, ob beispielsweise bei Ausbleiben des gewünschten Effekts einzelner Maßnahmen die Zuweisungen zu erstatten seien. Das sich dadurch ergebende Erfordernis einer regelmäßigen Evaluation und Anpassung solle sich im Gesetzentwurf selbst wiederfinden. Eine mögliche Rückerstattungspflicht sei auf Fälle zu begrenzen, in denen vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen auf Grund einer Entscheidung der Gemeindevertretung rückgängig gemacht oder nicht umgesetzt werden. Im Übrigen vermisst der Städteverband eine Regelung, dass bei Übererfüllung des Eigenanteils dieser auf den Eigenanteil des Folgejahres vorgetragen werden kann.

Im Gesetzestext solle nach Auffassung des Städteverbandes ferner eine Regelung aufgenommen werden, wonach der öffentlich-rechtliche Vertrag auch vor Ablauf der Vertragslaufzeit durch Nachträge geändert werden kann oder ggf. auch eine Kündigung des Vertrages möglich sei.

Der Landesrechnungshof spricht sich mit Blick auf die noch zu erarbeitende Richtlinie dafür aus, in den öffentlich-rechtlichen Verträgen auch die konkreten Auswirkungen in Form von Sanktionen bzw. ‚Vertragsstrafen‘ Regelungen zu treffen, falls einzelne Maßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Auch der Landesrechnungshof spricht sich für eine prozentuale Kürzung der Zuweisung aus.

Bewertung:

Für den Fall der Nichtumsetzung einzelner Konsolidierungsmaßnahmen sind Regelungen in der Richtlinie aufzunehmen und individuell vertraglich zu vereinbaren. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 ist unter Ziff. 4 im letzten Absatz folgender Satz 3 neu einzufügen (vgl. *Synopse Seite 31*):

„Näheres dazu ist in der Richtlinie zu regeln sowie in den öffentlich-rechtlichen Verträgen zu vereinbaren.“

Unter der Voraussetzung, dass die Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen unterbleibt, stimmt der Gemeindetag der vorgesehenen Verwendung der für Konsolidierungshilfen nicht benötigten Mittel zugunsten der Fehlbetragszuweisungen zu.

Bewertung:

Zu der Frage der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 2.1.1 dieser Auswertung verwiesen. Trotz Trennung der Anspruchsberechtigung besteht zwischen der Konsolidierungshilfe und den Fehlbetragszuweisungen insoweit eine Durchlässigkeit, als dass für den Zweck nicht benötigte Mittel jeweils umgewidmet werden können, sofern dort noch ein Bedarf besteht. Diese Durchlässigkeit folgt der Zielsetzung, die Defizite im gesamten kommunalen Bereich innerhalb von zehn Jahren nachhaltig zurückzuführen. Sofern die vorhandenen Mittel weder für Konsolidierungshilfen noch für Fehlbetragszuweisungen benötigt werden, wären eine Rückführung der Landesmittel und eine Aufhebung der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen zu prüfen.

g) Sonstige Anmerkungen

Nach Auffassung des Städteverbandes ist im Gesetzentwurf eine Regelung aufzunehmen, nach der Kommunen auch bei vorzeitigem Haushaltsausgleich Konsolidierungshilfen zum Abbau ihrer Verschuldung und zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit erhalten können. Dafür seien der Verteilungsschlüssel (Absatz 4) sowie die mögliche Mittelübertragung zugunsten der Fehlbetragszuweisungen (Absatz 6) zu modifizieren.

Bewertung:

Die Konsolidierungshilfe stellt für Kommunen mit besonderen Finanzproblemen ein Surrogat für die heute bestehenden Fehlbetragszuweisungen dar. Sowohl bei der Konsolidierungshilfe als auch bei den Fehlbetragszuweisungen geht es im Ergebnis um den Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge. Eine davon abweichende Mittelverwendung kann nicht in Betracht kommen.

Der Gemeindetag bittet um Prüfung, ob angesichts der Unterschiedlichkeit der betroffenen Kommunen bei der Veranschlagung der Fehlbeträge der gesamte Haushalt betrachtet werden könne, oder ob nicht eine Konzentration auf den Kernhaushalt stattfinden müsse.

Bewertung:

Durch eine Konzentration nur auf bestimmte Bereiche des Haushalts würden folglich andere Bereiche und damit mögliches Konsolidierungspotential ausgespart bleiben. Bei der Frage nach möglichen Einsparungen muss der gesamte Haushalt in den Blick genommen werden. § 75 Abs. 3 GO bezieht sich insoweit auch auf den Ausgleich des gesamten Haushalts.

Alle kommunalen Verbände weisen darauf hin, dass zur Konkretisierung die Umsetzungsrichtlinie zügig vorgelegt werden sollte. Der Städteverband regt an, im Rahmen der Richtlinie für die Anträge und das Konzept entsprechende Muster vorzugeben.

Bewertung:

Eine untergesetzliche Richtlinie, die kurzfristig zu erarbeiten ist, wird Gegenstand weiterer Gespräche mit den kommunalen Verbänden sein.

2.1.4 Gewährung von Fehlbetragszuweisungen (§ 16 b FAG)

Der Gemeindetag sieht unter Hinweis auf frühere Vorschläge in dem jetzigen Gesetzentwurf die Chance zur Reform der Fehlbetragszuweisungen. Die Einführung von Konsolidierungshilfen eröffne die Möglichkeit, die Fehlbetragszuweisungen für die verbleibenden Kommunen wieder zu einem wirksamen Instrument zu machen. Daran sei auch die vorgeschlagene Mittelverteilung zu messen. In diesem Zusammenhang hinterfragt der Gemeindetag die Dotationshöhe der Fehlbetragszuweisungen unter Hinweis auf einen Anstieg defizitärer Kommunen und fordert einen entsprechenden Nachweis. Zielsetzung müsse sein, den verbleibenden Gemeinden wieder stärker zu helfen als bisher.

Auch der Landkreistag kritisiert, dass durch den Gesetzentwurf nicht sichergestellt werde, dass die künftigen Empfänger von Fehlbetragszuweisungen gegenüber der geltenden Regelung nicht schlechter gestellt würden. Zwar werde im Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass die künftigen Empfänger von Fehlbetragszuweisungen 2009 etwa 10 Mio. Euro Fehlbetragszuweisungen erhalten hätten. Nicht sichergestellt sei, dass die zusätzlichen 5 Mio. Euro angesichts des ab 2010 zu erwartenden Anstiegs der Fehlbeträge ausreichen werden.

Bewertung:

Zutreffend ist, dass sich – gemessen an den bisherigen Fehlbetragszuweisungsempfängern, die keinen Zugang zur Konsolidierungshilfe erhalten – durch die Do-

tationshöhe von 15 Mio. Euro ein Zuwachs gegenüber den bisherigen Fehlbetragszuweisungen ergibt. Bei dem Hinweis, dieser Zuwachs sei möglicherweise nicht auskömmlich, einem künftig gestiegenen Bedarf Rechnung tragen zu können, muss berücksichtigt werden, dass bei Beibehaltung des bestehenden Bedarfsfonds ebenfalls kein höherer Betrag zur Abdeckung ansteigender Defizite zur Verfügung stünde.

Im Übrigen steht die Befürchtung, die Dotation der Fehlbetragszuweisungen sei nicht auskömmlich, im Widerspruch zu der Forderung, auf die Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen ersatzlos zu verzichten. Bei einer Reduzierung der insgesamt für Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation zur Verfügung stehenden Mittel wäre auch die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Dotationshöhe für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen zu überprüfen.

Auch bei den Fehlbetragszuweisungen bestehe nach Einschätzung des Gemeindetages das Problem der Gleichbehandlung kameraler Fehlbeträge und doppischer Jahresfehlbeträge mit der Folge einer Verzerrung der tatsächlichen Verhältnisse zu Lasten der kameral rechnenden Kommunen.

Bewertung:

Auf die Ausführungen zu Ziff. 2.1.3 Buchst. e) dieser Auswertung wird hingewiesen.

Unter Hinweis auf die Regelung in § 16 a Abs. 4 regt der Landkreistag an, den im Begründungstext enthaltenen Hinweis im Gesetzestext aufzunehmen, dass die bis zum 31. Dezember des Vorjahres aufgelaufenen Fehlbeträge den Verteilungsmaßstab bilden. Eine solche Regelung habe dann die gleiche Rechtsqualität wie bei der gesetzlichen Regelung zur Konsolidierungshilfe.

Bewertung:

Aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt sich, dass für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen ausschließlich die zum Ende des vergangenen Jahres aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Kommunalgruppe – den Verteilungsmaßstab bilden sollten. Klarstellend sollte in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 6 im letzten Satz des drit-

ten Absatzes vor den Worten ‚Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge‘ das Wort ‚unvermeidlichen‘ eingefügt werden (*vgl. Synopse Seite 35*).

Die Regelung zur Konsolidierungshilfe (§ 16 a) sieht in Absatz 4 im Hinblick auf die dort vorgenommene Kontingentbildung zwischen kreisfreien Städten einerseits sowie kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen andererseits eine gesetzliche Regelung vor.

2.1.5 Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen (§ 17 FAG)

Der Gemeindetag begrüßt die Einführung von Sonderbedarfszuweisungen zugunsten des kreisangehörigen Bereichs – dies entspreche einem früheren Vorschlag des Gemeindetages.

Auch der Landesrechnungshof unterstützt die Bereitstellung von Mitteln für Sonderbedarfszuweisungen als flexibel und zielgerichtet einsetzbares Instrument des Finanzausgleichs.

Der Landkreistag kritisiert, dass vorrangig defizitäre kreisangehörige Gemeinden Empfänger von Sonderbedarfszuweisungen sein sollen. Der Landkreistag spricht sich gegen die Eingrenzung des Empfängerkreises aus und erwartet insofern eine Korrektur.

Bewertung:

Der Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge steht im Zentrum des Gesetzentwurfes, so dass vorerst nur ein geringer Betrag für Sonderbedarfszuweisungen bereitgestellt werden kann. Bei einer erfolgreichen Rückführung der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge wäre langfristig auch eine Erhöhung des Ansatzes für Sonderbedarfszuweisungen denkbar; in diesem Zusammenhang wäre dann auch eine generelle Öffnung des potentiellen Empfängerkreises zu prüfen.

Zur Klarstellung wird vorgeschlagen, den zweiten Absatz der Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 um folgenden Satz zu ergänzen (*vgl. Synopse Seite 36*):

„Wegen der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel für Sonderbedarfszuweisungen und der erheblichen Auswirkungen von kreditfinanzierten Investitionen bei kleineren Gemeinden auf die Schulden je Einwohner sollen Sonderbedarfszuweisungen vorrangig kreisangehörigen Gemeinden, die im vergangenen Jahr Konsolidierungshilfe oder Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, gewährt werden.“

2.1.6 Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen durch die Kreise (§ 18 FAG)

Zu der vorgesehenen Regelung, die bis 2014 geltende Befristung der pflichtigen Dotation der Kreisfonds aufzuheben, enthalten die vorgelegten Stellungnahmen keine Ausführungen. Der Gemeindetag greift jedoch einen bereits früher mehrfach unterbreiteten Vorschlag auf, die Zuständigkeitsabgrenzung für die Gewährung von Fehlbeträgen unter 80 Tsd. Euro durch die Kreise aufzugeben und somit für sämtliche Fehlbetragszuweisungen – unabhängig von der Höhe – die Zuständigkeit des Innenministeriums zu begründen.

Bewertung:

Die Kompetenzverteilung zwischen Innenministerium und den Landrätinnen und Landräten als allgemeine untere Landesbehörde hat sich in der Praxis – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – bewährt. Ein Aufgreifen des Vorschlages würde zudem bedeuten, dass die heute von den Kreisen bereitgestellten Mittel für Fehlbetragszuweisungen in Zukunft durch den Bedarfsfonds aufgebracht werden müssten. Damit stünden insgesamt weniger Mittel zur Abdeckung aufgelaufener Defizite zur Verfügung. Die bestehende Kompetenzverteilung sollte daher nicht geändert werden.

2.1.7 Übergangsregelung für die Gewährung von Schlüsselzuweisungen bei Gemeindefusionen (§ 8 Abs. 3)

Der Gemeindetag hält die Übergangsregelung im Grundsatz für sinnvoll und stimmt dieser zu. Der Übergangszeitraum von drei Jahren sei angemessen, dürfe jedoch nicht überschritten werden. Die übrigen Verbände und der Landesrechnungshof gehen in ihren Stellungnahmen auf die Übergangsregelung nicht ein.

Bewertung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsregelung sollte beibehalten werden. Da die Synergieeffekte je nach Bedingungen des Einzelfalls unterschiedlich hoch ausfallen, wird vorgeschlagen, in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 3 im zweiten Absatz nach der Tabelle den ersten Satz wie folgt zu formulieren (*vgl. Seite 23 der Synopse*):

„Diese finanziellen Nachteile, denen auch Synergieeffekte gegenüberstehen, sollen für einen Übergangszeitraum von drei Jahren ausgeglichen werden.“

2.1.8 Weitere Änderungen zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes

Aus Gründen der Präzisierung sowie Aktualisierung vorhandener Daten werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- a) In der Überschrift zum Gesetzentwurf wird die Kurzbezeichnung in ‚Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz‘ geändert (*vgl. Seite 1 der Synopse*)
- b) Unter Buchstabe B. des Vorblatts – Lösung – ist der erste Satz im letzten Absatz wie folgt zu fassen (*vgl. Seite 3 der Synopse*):

„Zusammen mit den Mitteln des bestehenden Kommunalen Bedarfsfonds in Höhe von 50,0 Mio. Euro jährlich stehen damit ab 2012 bis einschließlich 2021 jährlich insgesamt 95,0 Mio. Euro zur Verfügung, die wie folgt verwendet werden sollen:“
- c) Unter Bezugnahme auf die aktuelle Fortschreibung des Berichts des Innenministeriums zur ‚Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein‘ ist unter Ziff. 1 der allgemeinen Begründung im zweiten Absatz unterhalb der zweiten Tabelle folgender Satz anzufügen (*vgl. Seite 15 der Synopse*):

„Nach derzeitigen Erkenntnissen ist für Ende 2010 mit einem Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf etwa 750 bis 800 Mio. Euro zu rechnen.“¹“

Dieser Satz ist mit einem Verweis in Form einer Fußnote auf den aktuellen Finanzbericht zu versehen; die bisherigen Fußnoten verschieben sich entsprechend.
- d) In der allgemeinen Begründung ist unter Ziff. 1 die dritte Tabelle um die aktuellen Daten zum Kassenkreditbestand für das Jahr 2010 zu ergänzen (*vgl. Seite 16 der Synopse*); in diesem Zusammenhang ist die Fußnote 2 (neu) um folgenden Hinweis zu ergänzen (*vgl. Seite 15 der Synopse*):

„(Die Angabe für das Jahr 2010 ist einer Presseinformation des Statistischen Amtes entnommen worden - [www. http://www.statistik-nord.de/publikationen/](http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/presseinformationen/finanzen-steuern-und-oeff.-dienst) publikationen/presseinformationen/finanzen-steuern-und-oeff.-dienst)“

Ferner ist der letzte Satz unterhalb der dritten Tabelle wie folgt zu fassen (*vgl. Seite 16 der Synopse*):

„Für die Jahre 2009 und 2010 ist wieder eine deutliche Zunahme festzustellen.“
- e) In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 5 ist unter Ziff. 1 in der Fußnote 3 (neu) der aktuelle Bericht des Innenministeriums in Bezug zu nehmen (*vgl. Seite 25 der Synopse*); ferner ist der letzte Absatz um folgenden Satz zu ergänzen (*vgl. Seite 26 der Synopse*):

„Für 2010 ist nach derzeitigen Erkenntnissen mit einem Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf etwa 750 bis 800 Mio. Euro zu rechnen.“

- f) In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 7 werden im zweiten Absatz die Sätze 1 bis 3 wie folgt formuliert (vgl. Seite 36 der Synopse):

„Nach vorab veröffentlichten Presseinformationen des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein⁴ zum noch ausstehenden Bericht „Öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein am 31. Dezember 2010“ belief sich die kommunale Verschuldung Ende 2010 ohne Kassenkredite auf rd. 2,8 Mrd. Euro oder 994 Euro pro Einwohner. Dabei ergibt sich innerhalb der kommunalen Familie auch hinsichtlich der Verschuldung ein sehr heterogenes Bild. Während ausweislich der Presseinformation 352 Gemeinden und damit knapp ein Drittel aller Gemeinden schuldenfrei waren, wiesen häufig gerade defizitäre Kommunen einen überdurchschnittlichen Schuldenstand aus.“

Die in Bezug genommene Presseinformation ist mit folgender Fußnote zu versehen (vgl. Seite 36 der Synopse):

„⁴ Pressinformation des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein – [www.http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/presseinformationen/finanzen-steuern-und-oeff.-dienst](http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/presseinformationen/finanzen-steuern-und-oeff.-dienst)“

2.2 Artikel 2 – Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

Der Städteverband begrüßt die Absicht der Landesregierung, den Kommunen, die für die Jahre 2009 oder 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, die Möglichkeit einzuräumen, ihren Ende 2011 vorhandenen Bestand an Kassenkrediten durch ordentliche Kredite abzulösen.

Der Gemeindetag sieht die Regelung in Artikel 2 hingegen kritisch. Zwar möge die Regelung für die betroffenen Kommunen ein sinnvoller Schutz vor Risiken sein. Gleichzeitig bedeute sie jedoch eine Abkehr vom Prinzip, dass Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen (§ 85 Abs. 1 GO), sowie die Legalisierung eines Zustandes, der mit der kurzfristigen liquiditätssichernden Funktion der Kassenkredite nach § 87 GO nicht vereinbar sei. Letztlich stelle § 85 Abs. 1 GO eine Schuldenbremse für den kommunalen Bereich dar, die mit der Regelung nicht unerheblich aufgeweicht werde.

Bewertung:

Die Einwände des Gemeindetages sind nachvollziehbar. Gleichwohl ist angesichts der erreichten Dimension der Kassenkredite und des damit verbundenen Zinsänderungsrisikos die einmalige Ermächtigung zur Umschichtung in ordentliche Kredi-

te, deren Laufzeit bis 2021 begrenzt ist, vertretbar. Letztlich obliegt es der Entscheidung der einzelnen Kommune, ob sie zur Begrenzung des Zinsrisikos von der Ausnahmeregelung Gebrauch macht. Die Regelung sollte beibehalten werden.

2.3 Artikel 3 – Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften nach dem Gemeindefinanzreformgesetz

Der Gemeindetag äußert gegen die vorgesehene Regelung keine Bedenken. Die übrigen Verbände sowie der Landesrechnungshof äußern sich in ihren Stellungnahmen zu der Regelung nicht.

Bewertung:

Die Regelung sollte beibehalten werden.