

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bezirk Nord

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

- zum Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW
zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe,
Drucksache 18/192

anlässlich der mündliche Anhörung
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages,
am Mittwoch, 7. November 2012
im Landeshaus in Kiel.

Kiel/Hamburg, 07.11.2012



Herausgeber:
DGB Bezirk Nord

Verantwortlich:
Uwe Polkaehn,
Vorsitzender

Adresse:
Besenbinderhof 60
20095 Hamburg

Fragen an:
Dr. Susanne Uhl

E-Mail:
susanne.uhl@dgb.de

Der DGB Nord begrüßt ausdrücklich, dass es sich die neue Landesregierung so unmittelbar nach Amtsantritt zur Aufgabe gemacht hat, die kommunale Konsolidierungshilfe zu überarbeiten. Die Ausgestaltung kommunaler Haushalte betrifft die Mitglieder der Gewerkschaften in ganz unmittelbarer Weise:

- als öffentlich Beschäftigte, die vielfältige Dienste für die BürgerInnen und Bürger der Kommunen bereitstellen – von der Kinderbetreuung, Gesundheit, Bildung bis hin zur öffentlichen Sicherheit - ,
- als MitarbeiterInnen von Auftragnehmern öffentlicher Vergaben, die kommunal jährlich rund 6 Mrd. Euro ausmachen und natürlich
- als BürgerInnen, die darauf angewiesen sind, dass Kinderbetreuung, Schulen, soziale Dienste, aber auch die öffentlichen Verkehrsmittel und die gesamte Verkehrsinfrastruktur kommunal gut funktionieren und in demokratischen und beteiligungsorientierten Verfahren vor Ort ausgehandelt werden können.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes kann die gegenwärtig gültige Gesetzeslage die Gewährleistung einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen genauso wenig gewährleisten, wie grundlegende demokratische Standards von Beteiligung und regelmäßigen Aushandlungsprozessen. In diesem Sinne haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften im vergangenen Jahr in den Gesetzgebungsprozess interveniert und das Gesetz kritisiert – als finanziell unterausgestattet und unter Demokratieaspekten unzureichend.

Leider bleibt aber auch der gegenwärtige Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe hinter den Erwartungen des DGB zurück, auch wenn Fortschritte erkennbar sind. So werden einige Überbürokratisierungen im Verfahren zurückgenommen, zu rigide Trennungen in der möglichen Inanspruchnahme verschiedener Finanzhilfen relativiert (zwischen Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen) und Finanzmittel (15 Mio. Euro) zugunsten der mit weniger strikten Auflagen verbundenen Fehlbetragszuweisungen umgeschichtet. Neu ist, dass Konsolidierungshilfen nun nicht mehr bis ins Jahr 2022 vorgesehen sind, sondern nur für einen verkürzten Zeitraum mit Wirkung bis ins Jahr 2019.

Die Kritik des DGB bezieht sich im Einzelnen auf folgende Punkte:

1. Konsolidierungshilfen müssen nach wie vor in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag fixiert sein – das bedeutet eine aus Sicht des DGB übertriebene Einschränkung demokratischer Prozesse

Demokratische Aushandlungsprozesse müssen auch in den Kommunen von Alternativen und der Möglichkeit politischer Kontroversen geprägt sein können. Gerade die Frage, wie und wo gespart werden kann/muss, ist

hochpolitisch und muss von unterschiedlich zusammengesetzten Kommunalparlamenten, aber auch von Sparhaushalt zu Sparhaushalt mit verschiedenen Schwerpunktsetzungsmöglichkeiten beantwortet werden können. Denn die Einhaltung demokratischer Standards muss sich gerade auch in schwierigen Zeiten beweisen.

Die Bedingung, Konsolidierungshilfen nur für das Schließen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit im einzelnen fixierten Sparanstrengungen über einen Zeitraum von 8 Jahren erhalten zu können, schränkt aus Sicht des DGB die demokratischen kommunalen Verfahren in deutlich übertriebener Form ein – auch wenn wir wissen, dass es für einzelne Bürgermeister und Verwaltungen ein erfreuliches Instrument sein kann, ihre Kommunalparlamente zu bestimmten Sparkursen zu disziplinieren. Dies darf und kann aber kein Argument sein, wenn es darum geht, sich zu repräsentativen demokratischen Verfahren zu bekennen.

Aus Sicht des DGB muss es ausreichen, wenn Kommunen gegenüber Aufsichtsbehörden, Parlament und Öffentlichkeit in transparenter Form die Einhaltung bestimmter Eckwerte (bspw. Mindesthebesätze auf Kommunalsteuern, Erhebung bestimmter Kommunalsteuern, wie bspw. die sogenannte Bettensteuer, individuell zu fixierende kommunale Sparanstrengungen) in plausibler und demokratisch vor Ort legitimer Form dokumentieren; wenn dies geschehen ist, darf der Gewährung von Konsolidierungshilfen nichts im Wege stehen.

2. Kommunen finanzieren Konsolidierungshilfen nach wie vor in erster Linie selbst – Finanzausgleichsmasse bleibt reduziert

Eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit mag in einer Situation gerechtfertigt sein, in der mit tatsächlich „frischem“ Geld seitens des Landes operiert wird – in Analogie zu den Auflagen des Stabilitätsrates des Bundes gegenüber dem Land Schleswig-Holstein, die allerdings ebenfalls deutlich flexibler sind, als die Anforderungen aus dem o.g. öffentlich-rechtlichen Vertrag. Grundsätzlich wäre aber in einem solchen Fall gegen das Instrument (Konsolidierungshilfen für Auflagen) u.U. weniger einzuwenden. Dies ist aber in zweierlei Hinsicht hier nicht der Fall:

Erstens finanzieren die Kommunen ihren Entschuldungsfonds nach wie vor primär selbst; Auch der vorliegende Gesetzentwurf besteht in erster Linie aus der Umschichtung kommunaler Mittel. Lediglich 15 Millionen Euro bringt das Land zusätzlich auf – eine Summe, die im Übrigen dem Anteil der Kommunen an den jährlich 80 Mio. Konsolidierungshilfen des Bundes gegenüber dem Land Schleswig-Holstein entspricht. Auch wenn das FAG des Landes Schleswig-Holstein einen kommunalen Anteil an den Konsoli-

dierungshilfen des Bundes im Rahmen der Verbundmasse nicht explizit vorsieht, so gehen die Institutionen des Bundes jedoch wie selbstverständlich davon aus, dass anteilig alle Gebietskörperschaften an den Hilfen partizipieren sollen.

Zweitens rührt die schlechte finanzielle Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen - neben den Einnahmeausfällen aufgrund der Steuergesetzgebung des Bundes - nicht zuletzt aus dem Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich: 120 Mio. Euro pro Jahr erhalten Kommunen weniger, als ihnen nach dem FAG zusteht. Obwohl die damalige Landesregierung finanzielle Kompensationsmaßnahmen versprochen hatte, wurden diese seither in keinem Jahr auch nur zur Hälfte erreicht. So fehlt nach Überzeugung des DGB angesichts der kommunalen Finanzlage jede Rechtfertigung, den Kommunen die 120 Mio. Euro weiter vorzuenthalten. Im Übrigen kann die Landesfinanzierung der Krippengarantie im Umfang von 80 Mio. Euro die Rücknahme des Eingriffs in die Finanzausgleichsmasse legitimerweise nicht ersetzen.

3. Absehbare Finanzsituation des Landes lässt trotz Einhaltung der Schuldenbremse die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse und damit einen ernsthaften Beitrag zur kommunalen Haushaltskonsolidierung zu

Mit der Vorlage des Haushaltsplanentwurfs 2013 dokumentiert die Landesregierung ihren Sparwillen in einer Weise, die noch deutlich über die Anforderungen seitens des Bundes zur Erreichung der Konsolidierungsziele und zur Einhaltung des Schuldenabbaupfades als Voraussetzung für die Gewährung der Bundes-Konsolidierungshilfen hinausgeht. Die Anforderungen zur Einhaltung der Schuldenbremse werden so im dreistelligen Millionenbereich übererfüllt.

Dem Deutschen Gewerkschaftsbund stellt sich hier die Frage, ob die Übererfüllung der Sparanstrengungen angesichts der Herausforderungen in den Kommunen nicht übertrieben wird. Denn es ist unbestreitbar offensichtlich, dass die Kommunen ihre Haushalte auf Basis der derzeit zur Verfügung gestellten Mittel keineswegs bis ins Jahr 2019 konsolidiert bekommen, wie die folgende Graphik zeigt.

Dabei verkennt der DGB keineswegs, dass die Einhaltung der Schuldenbremse auch für das Land spätestens ab dem Jahr 2016 zu solchen Härten führen wird, dass eine Erfüllung der Sparvorgaben ohne nennenswerte Einnahmesteigerungen kaum möglich sein wird. Für diese Einnahmesteigerungen kann leider nur der Bund die Gesetzesgrundlagen schaffen.

Kommunaler Schuldenstand in Schleswig-Holstein am 31.12.2011
– in Mio. Euro –

Gebietskörperschaft	Schuldenstand			darunter Kassenkredite		
	2011	2010	Veränderung in %	2011	2010	Veränderung in %
Kreisfreie Städte	1 446	1 347	7,4	484	379	27,6
Kreisangehörige Gemeinden	1 515	1 416	7,0	124	136	- 8,8
Amtsverwaltungen	102	89	13,7	19	14	40,4
Kreisverwaltungen	624	618	1,1	147	125	17,7
Zusammen	3 687	3 470	6,3	774	654	18,4

4. Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs nötig – Verteilungsspielräume eröffnen

Die vorstehende Graphik verdeutlicht ebenfalls, dass – bekanntermaßen – die verschiedenen Gebietskörperschaften in ganz unterschiedlicher Weise von Konsolidierungsanforderungen betroffen sind. Hintergrund ist, dass die Gebietskörperschaften in Vergangenheit und Gegenwart verschieden von Aufgaben – und Ausgabenentwicklungen betroffen waren. So finden sich fraglos in den Kernstädten Aufgaben – wie bspw. soziale Einrichtungen, Theater und vieles mehr - während die Umlandgemeinden keine vergleichbaren Ausgaben haben.

Das heißt: Der kommunale Finanzausgleich schafft derzeit keine angemessene Finanzausstattung über alle Kommunalgruppen hinweg. Und dies insbesondere vor dem Hintergrund der Auf- und Ausgabenentwicklung in Bereichen, die von den Kommunen nur in einem geringen Maße selbst gesteuert werden können.

Der DGB begrüßt es deshalb ganz explizit, dass sich die neue Landesregierung die Erneuerung des kommunalen Finanzausgleichs zu Eigen gemacht hat. Der DGB betont an dieser Stelle erneut seine Bereitschaft, an diesem Reformprozess aktiv mitzuwirken.

Allerdings zeigt die empirische Erfahrung mit vergleichbaren Umsteuerungsprozessen, dass diese einerseits eine klare Positionierung derjenigen politischen Ebene erfordert, die den Umsteuerungsprozess organisiert – in diesem Fall des Landes. Andererseits sind solche Prozesse nur dann erfolgreich, wenn seitens der übergeordneten Ebene – auch hier des Landes - Verteilungsspielräume eröffnet werden, indem zusätzliche Mittel potentielle Härten für einzelne Gebietskörperschaften mindestens vorübergehend ausgleichen.