



Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte
(Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz)**

Federführend ist das Innenministerium

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz)

A. Problem

Im Zeitraum von 2001 bis 2004 hat sich die Finanzsituation aller öffentlichen Haushalte deutlich verschlechtert. In diesem Zeitraum sind auch die Fehlbeträge einer ganzen Reihe von Kommunen in Schleswig-Holstein deutlich angestiegen. Obwohl sich die Finanzsituation im Zeitraum von 2005 bis 2008 insgesamt wieder entspannt hat, ist es nicht gelungen, die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge nachhaltig abzubauen. Vielmehr haben sich diese in dem genannten Zeitraum verfestigt. Ab 2009 hat sich die Finanzsituation der Kommunen in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich verschlechtert. Im Jahr 2009 sind die Anzahl der Kommunen mit unausgeglichem Haushalt sowie die Höhe der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge spürbar angestiegen. Auch für die Jahre 2010 und 2011 ist noch mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Allerdings bleibt festzustellen, dass zwar eine ganze Reihe von Kommunen in Schleswig-Holstein besondere Finanzprobleme aufweisen, die überwiegende Mehrzahl der Kommunen jedoch in der Vergangenheit in der Lage war, ihren Haushalt auszugleichen. Insoweit liefert die kommunale Finanzsituation in Schleswig-Holstein insgesamt ein heterogenes Bild.

Die sehr hohen aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge stellen für die betroffenen Kommunen eine erhebliche Vorbelastung dar. Trotz der nach der Mai-Steuerschätzung 2011 zu erwartenden günstigen wirtschaftlichen Entwicklung wird es den Kommunen mit besonderen Finanzproblemen – auch unter Berücksichtigung der Gewährung von Fehlbetragszuweisungen sowie bei Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung – nicht gelingen, die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in einem überschaubaren Zeitraum abtragen zu können und damit absehbar einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ergriffen 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. In Anlehnung an die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge sollen die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen unter der Voraussetzung erhalten, dass sie ihre Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung deutlich intensivieren und diese Maßnahmen in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festgehalten werden. In diesem Vertrag wird ein individuelles Konsolidierungskonzept festgelegt mit dem anzustrebenden Ziel, langfristig wieder strukturell ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Dieses Ziel kann nur durch die zweckgerichtete Bereitstellung zusätzlicher Mittel erreicht werden. Hierfür sollen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf im kommunalen Finanzausgleich über das Instrument des Kommunalen Bedarfsfonds hinaus ab 2012 zusätzliche Mittel in Höhe von 45,0 Mio. Euro jährlich über einen Zeitraum von zehn Jahren bereitgestellt werden. Die zusätzlichen Mittel setzen sich aus folgenden jährlichen Finanzierungsbeiträgen zusammen:

- Das Land bringt sich trotz erheblicher eigener Finanzprobleme mit einem eigenen Teilbetrag von 15,0 Mio. Euro durch Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ein.
- Ein Teilbetrag von 15,0 Mio. Euro wurde bereits durch den Landesgesetzgeber im kommunalen Finanzausgleich 2012 für ‚Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation‘ noch ohne eingrenzende Zweckbestimmung reserviert (§ 7 Abs. 1 Nr. 8). Die Finanzierung dieses Teilbetrages kann durch den kommunalen Anteil an der zum Jahr 2012 wirksam werdenden Erhöhung der Grunderwerbsteuer, die zu den Verbundgrundlagen im Finanzausgleich zählt (§ 5 Abs. 1 Nr. 2), sichergestellt werden.
- Ein weiterer kommunaler Solidarbeitrag in Höhe von 15,0 Mio. Euro wird zu Lasten der Schlüsselzuweisungen aufgebracht; dieser Solidarbeitrag ist vertretbar, da die Schlüsselzuweisungen 2012 gleichwohl noch um rd. 57,5 Mio. Euro oder rd. 7 % gegenüber dem Finanzausgleichsjahr 2011 ansteigen werden.

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:

- Mit 90,0 Mio. Euro soll der überwiegende Anteil der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel zum Abbau der bislang aufgelaufenen und künftig noch entstehenden Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge und damit für Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation bereitgestellt werden. Der Gesetzentwurf sieht aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und unterschiedlicher Verfahren bis einschließlich 2021 für die Kommunen eine strikte Trennung von Konsolidierungshilfen einerseits und Fehlbetragszuweisungen andererseits vor; die Maßnahmen fußen somit auf zwei verschiedenen Säulen. Kommunen mit besonderen Finanzproblemen haben ab 2012 ausschließlich einen Anspruch auf Konsolidierungshilfe; allen übrigen Kommunen steht weiterhin der Kommunale Bedarfsfonds offen.
- Ein Teilbetrag von 5,0 Mio. Euro soll für Sonderbedarfzuweisungen – vorwiegend zugunsten defizitärer kreisangehöriger Gemeinden – verwendet werden.

C. Alternativen

Grundsätzlich wäre es möglich, die zusätzlich in Aussicht genommenen Mittel zur Aufstockung des bestehenden Kommunalen Bedarfsfonds zu verwenden. In dem Fall müsste jedoch auf die gezielte Unterstützung der Kommunen mit besonderen Finanzproblemen durch die Vereinbarung individueller Konsolidierungskonzepte verzichtet werden.

Denkbar wäre auch, auf die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und die gezielte Unterstützung der Kommunen mit besonderen Finanzproblemen gänzlich zu verzichten. In dem Fall wäre jedoch ein Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in einem überschaubaren Zeitraum nicht möglich.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Wie bereits dargestellt sollen im kommunalen Finanzausgleich über das Instrument des Kommunalen Bedarfsfonds hinaus im Zeitraum von 2012 bis 2021 jährlich 45,0 Mio. Euro zusätzlich zum Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge bereitgestellt werden. Hiervon erbringt das Land Schleswig-Holstein trotz eigener massiver Finanzprobleme einen Teilbetrag von 15,0 Mio. Euro jährlich durch

eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse. Der verbleibende Betrag von 30,0 Mio. Euro wird innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht. Einen Teilbetrag von 15,0 Mio. Euro hat der Landesgesetzgeber bereits im Zuge der letzten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes für ‚Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation‘ reserviert. Ein weiterer kommunaler Solidarbeitrag von 15,0 Mio. Euro wird zu Lasten der Schlüsselzuweisungen umgesetzt; selbst unter Berücksichtigung dieses Solidarbeitrages werden die im Landeshaushalt eingeplanten Schlüsselzuweisungen 2012 noch um rd. 57,5 Mio. Euro oder rd. 7 % gegenüber 2011 ansteigen.

Der Gesetzesvollzug verursacht durch das im Zusammenhang mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen an Kommunen vorgesehene Verfahren zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Neben dem Instrument des Kommunalen Bedarfsfonds sind im Jahr 2012 mit bis zu 18 potentiellen kommunalen Empfängern von Konsolidierungshilfen unter der Federführung des Innenministeriums sowie unter Einbeziehung des Finanzministeriums, der Landesverbände der Gemeinden und Kreise und – bei kreisangehörigen Kommunen – der Landrätin oder des Landrats intensive Beratungsgespräche zu führen, die in individuelle öffentlich-rechtliche Verträge zur Haushaltskonsolidierung münden sollen. Da die Haushaltskonsolidierung als gemeinsamer Prozess zwischen Land und Kommunen verstanden wird, sind auch in den Folgejahren Gespräche mit den kommunalen Empfängern der Konsolidierungshilfe über die tatsächliche Haushaltsentwicklung zu führen. Hierdurch entsteht dem Land ein zusätzlicher Personalaufwand, der sich gegenwärtig noch nicht beziffern lässt. Da die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Kommunen bis 2021 zeitlich befristet ist, entfällt der zusätzliche Aufwand nach erfolgter Abwicklung.

E. Information des Landtages

Die Unterrichtung des Landtages nach § 2 des Parlamentsinformationsgesetzes ist parallel mit der Zuleitung des Gesetzentwurfs an die Kommunalen Landesverbände mit Schreiben vom 28. Juni 2011 erfolgt.

F. Federführung

Federführend ist das Innenministerium.

Entwurf
eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte
(Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz)

Vom.....

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 76, ber. S. 123, 144) wird wie folgt geändert:

1. In § 5 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „von jährlich 44,804 Millionen Euro im Jahr 2011 und von 44,154 Millionen Euro ab dem Jahr 2012“ durch die Worte „von jährlich 29,154 Millionen Euro in den Jahren 2012 bis 2021 und von jährlich 44,154 Millionen Euro ab dem Jahr 2022“ ersetzt.
2. § 7 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 erhält folgende Fassung:
 - „1. die Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise nach § 16
90,0 Millionen Euro in den Jahren 2012 bis 2021 sowie
45,0 Millionen Euro ab dem Jahr 2022,“
 - b) Folgende Nummer 2 wird neu eingefügt:
 - „2. die Sonderbedarfszuweisungen nach § 17
5,0 Millionen Euro,“
 - c) Die bisherigen Nummern 2 bis 8 werden die Nummern 3 bis 9.
 - d) In Nummer 8 wird das Komma durch einen Punkt ersetzt.
 - e) Nummer 9 wird gestrichen.
3. In § 8 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Eine Gemeinde,

 1. in die eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden eingegliedert werden (Eingliederung), oder
 2. die durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden entsteht (Vereinigung), erhält in den drei Finanzausgleichsjahren nach dem Zusammenschluss eine Zuweisung in Höhe des Betrages, um den die Schlüsselzuweisungen nach den Absätzen 1 und 2 hinter der Summe der Schlüsselzuweisungen zurückbleiben, die den beteiligten Gemeinden im Durchschnitt der letzten drei Finanzausgleichsjahre vor der Gebietsänderung zugeflossen sind. Erfolgt die Eingliederung oder die Vereinigung zum 1. Januar eines Jahres, gilt die Regelung nach Satz 1 für das Finanzausgleichsjahr der Eingliederung oder Vereinigung und die beiden folgenden Finanzausgleichsjahre.“

4. § 16 erhält folgende Fassung:

„§ 16
Maßnahmen zur Verbesserung der
Finanzsituation der Gemeinden und Kreise

Zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise stehen aus den nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 bereitgestellten Mitteln jährlich

1. für Konsolidierungshilfen nach § 16 a 75,0 Millionen Euro in den Jahren 2012 bis 2021 sowie
2. für Fehlbetragszuweisungen nach § 16 b 15,0 Millionen Euro in den Jahren 2012 bis 2021 und 45,0 Millionen Euro ab dem Jahr 2022 zur Verfügung.“

5. Folgender § 16 a wird neu eingefügt:

„§ 16 a
Konsolidierungshilfen

(1) Gemeinden und Kreise, die ihren Haushalt nicht durch eigene Mittel und durch allgemeine Finanzzuweisungen nach diesem Gesetz ausgleichen können, können in den Jahren 2012 bis 2021 aus den nach § 16 Nr. 1 bereitgestellten Mitteln Konsolidierungshilfen erhalten, wenn

1. ein bis zum 31. Dezember 2009 aufgelaufener Fehlbetrag im Einzelfall mindestens 5,0 Millionen Euro beträgt und
2. die Gemeinde oder der Kreis im Zeitraum von 2002 bis 2009 mindestens fünf Jahre mit einem Fehlbetrag abgeschlossen hat.

Mit der Gewährung der Konsolidierungshilfen sollen die bisher aufgelaufenen sowie die künftig noch entstehenden Fehlbeträge bis zum Jahr 2021 zurückgeführt werden.

(2) Als Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen sind in einem Konsolidierungskonzept die bisher durchgeführten und künftig geplanten Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung mit ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde oder des Kreises müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den für das Jahr 2010 gewährten Konsolidierungshilfen stehen. Dabei sind auch die 2010 neu entstandenen Fehlbeträge sowie strukturelle Besonderheiten im Einzelfall zu berücksichtigen.

(3) Konsolidierungshilfen können gewährt werden, wenn diese im Jahr 2012 beantragt werden und

1. das Konsolidierungskonzept nach Absatz 2 im Einzelfall die Anforderungen nach Absatz 2 Satz 2 und 3 erfüllt,
2. auf der Grundlage dieses Konsolidierungskonzepts die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zwischen der Gemeinde oder dem Kreis und dem Innenministerium nach Beteiligung des Finanzministeriums und der Landrätin oder des Landrats, soweit die Gemeinde ihrer oder seiner Aufsicht untersteht, sowie nach Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise einvernehmlich abgestimmt und in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag verbindlich festgelegt worden sind und

3. die Gemeindevertretung oder der Kreistag dem Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach Nummer 2 innerhalb von zwei Monaten nach Abschluss der Abstimmungsgespräche zugestimmt hat.

(4) Die nach § 16 Nr. 1 jährlich bereitgestellten Mittel werden jeweils zur Hälfte auf die Gruppe der kreisfreien Städte sowie auf die Gruppe der Kreise und Gemeinden aufgeteilt. Werden die Mittel nach Satz 1 für eine Gruppe nicht vollständig benötigt, sind die nicht benötigten Mittel zugunsten der anderen Gruppe zu verwenden. Innerhalb der jeweiligen Gruppe werden die zur Verfügung stehenden Mittel an die Gemeinden und Kreise, die die Voraussetzungen nach den Absätzen 1 bis 3 erfüllen, im Verhältnis ihrer bis zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres aufgelaufenen Fehlbeträge aufgeteilt; Zuweisungen werden bis zur Höhe des aufgelaufenen Fehlbetrags gewährt. Sofern eine Gemeinde oder ein Kreis ab 2015 für das vorvergangene Jahr keine Jahresrechnung oder Ergebnisrechnung vorlegt, bleibt sie oder er bei der Aufteilung der Mittel nach Satz 3 unberücksichtigt.

(5) Bei Gemeinden und Kreisen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, treten anstelle der aufgelaufenen Fehlbeträge die nach der Ergebnisrechnung entstandenen Jahresfehlbeträge. Soweit die Gemeinde oder der Kreis bereits vor dem vorvergangenen Jahr die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt hat, werden die entsprechenden Jahresfehlbeträge hinzugerechnet. Ferner wird der aufgelaufene Fehlbetrag vor Umstellung auf die doppelte Buchführung dem Jahresfehlbetrag hinzugerechnet. Haben sich in den Jahren, in denen die Gemeinde oder der Kreis ihre oder seine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt hat, Überschüsse ergeben, vermindern diese bereits in Vorjahren aufgelaufene Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge.

(6) Über die Bewilligung der Konsolidierungshilfen im Einzelnen entscheidet das Innenministerium. Für Konsolidierungshilfen nicht benötigte Mittel sind für Fehlbetragszuweisungen nach § 16 b zu verwenden. Sofern einzelne Konsolidierungsmaßnahmen, die in dem nach Absatz 3 Nummer 3 beschlossenen Konsolidierungskonzept enthalten sind, nicht umgesetzt wurden, entscheidet das Innenministerium nach Beteiligung des Finanzministeriums und Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise über die Gewährung der Zuweisung.“

6. Folgender § 16 b wird neu eingefügt:

„§ 16 b
Fehlbetragszuweisungen

(1) Gemeinden und Kreise, die ihren Haushalt nicht durch eigene Mittel und durch allgemeine Finanzaufweisungen nach diesem Gesetz ausgleichen können, können aus den nach § 16 Nr. 2 bereitgestellten Mitteln Fehlbetragszuweisungen erhalten, wenn

1. ihre Höhe im Einzelfall mindestens 80.000 Euro beträgt und
2. ihnen in den Jahren 2012 bis 2021 nach § 16 a Abs. 1 keine Konsolidierungshilfen gewährt werden können.

(2) Fehlbetragszuweisungen werden zum Ausgleich von unvermeidlichen Fehlbeträgen oder von unvermeidlichen Jahresfehlbeträgen der abgelaufenen Haushaltsjahre gewährt; in Ausnahmefällen können Fehlbetragszuweisungen zum Ausgleich eines voraussichtlichen Fehlbetrages oder eines voraussichtlichen Jahresfehlbetrages des laufenden Haushaltsjahres gewährt werden.

(3) Bei der Feststellung der unvermeidlichen Haushaltsfehlbeträge oder Jahresfehlbeträge müssen diejenigen Teile der Haushaltsfehlbeträge außer Ansatz bleiben, die durch Ausgaben oder Aufwendungen entstanden sind, die nicht als unbedingt notwendig anerkannt werden können, oder die durch eigene Einnahmen oder Erträge abgedeckt werden können, wenn alle Einnahme- oder Ertragsquellen in zumutbarem Umfang ausgeschöpft werden. Abweichend von Satz 1 werden in den Jahren 2012 bis 2014 bei den Kreisen und Städten, die der Aufsicht des Innenministeriums unterliegen, jeweils zwei Drittel der bis zum Ende des Jahres 2011 aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge sowie der ab 2012 entstehenden neuen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge als unvermeidlich anerkannt.

(4) Sofern sich für einzelne Gemeinden und Kreise, die die Voraussetzungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen nach § 16 a Abs. 1 erfüllen, aus der Abrechnung von den für die Jahre bis einschließlich 2010 gewährten Fehlbetragszuweisungen Rückzahlungsverpflichtungen oder Erstattungsansprüche ergeben, erhöhen oder vermindern diese die nach § 16 Nr. 1 bereitgestellten Mittel.

(5) Über die Bewilligung der Fehlbetragszuweisungen im Einzelnen entscheidet das Innenministerium. Vor der Entscheidung über die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen sollen die Landesverbände der Gemeinden und Kreise gehört werden. Für Fehlbetragszuweisungen nicht benötigte Mittel sind in den Jahren von 2012 bis 2021 für Konsolidierungshilfen nach § 16 a zu verwenden; ab 2022 können nicht benötigte Mittel für Sonderbedarfszuweisungen nach § 17 verwendet werden.

(6) Für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen für die Jahre bis einschließlich 2010 gilt § 16 in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 76, ber. S. 123, 144). Absatz 4 bleibt unberührt.“

7. § 17 erhält folgende Fassung:

„§ 17 Sonderbedarfszuweisungen

(1) Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben, können aus den nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 bereitgestellten Mitteln Sonderbedarfszuweisungen erhalten, wenn

1. ihre Höhe im Einzelfall mindestens 80.000 Euro beträgt und
2. diese Mittel nicht für Berichtigungen (§ 38 Abs. 2) in Anspruch genommen werden.

Sonderbedarfswweisungen sollen vorrangig an kreisangehörige Gemeinden, die im vergangenen Jahr Konsolidierungshilfen nach § 16 a oder Fehlbetragszuweisungen nach § 16 b erhalten haben, gewährt werden.

(2) Abweichend von Absatz 1 können von den nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 bereitgestellten Mitteln bis zu 0,5 Millionen Euro für Sonderbedarfswweisungen an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände für Projekte zur modellhaften Erprobung neuer Formen der Verwaltungsorganisation nach Anhörung der Landesverbände der Gemeinden und Kreise gewährt werden. Dabei kann der Mindestbetrag von 80.000 Euro unterschritten werden.

(3) Sonderbedarfswweisungen sind auszuzahlen, sobald der Zuwendungsempfänger Zahlungen für den geförderten Zweck zu leisten hat.

(4) Über die Bewilligung der Sonderbedarfswweisungen im Einzelnen entscheidet das Innenministerium. Nicht benötigte Mittel sind für Fehlbetragszuweisungen nach § 16 b zu verwenden.“

8. § 18 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Worte „in den Jahren 2009 bis 2014“ gestrichen.
 - b) In Satz 2 werden die Worte „in den Jahren 2010 bis 2014“ gestrichen.
9. In § 20 Abs. 1 wird der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 2“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 3“ ersetzt.
10. In § 21 Abs. 1 wird der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 3“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 4“ ersetzt.
11. In § 22 wird in den Absätzen 1 bis 3 jeweils der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 4“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 5“ ersetzt.
12. In § 23 Abs. 1 wird der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 5“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 6“ ersetzt.
13. In § 24 Abs. 1 wird der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 6“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 7“ ersetzt.
14. In § 25 Abs. 1 wird der Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 7“ durch den Verweis „§ 7 Abs. 1 Nr. 8“ ersetzt.
15. In § 38 Abs. 2 werden die Worte „Fehlbetrags- und“ gestrichen.

Artikel 2

Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

Abweichend von den §§ 85 oder 95 g GO dürfen Gemeinden und Kreise, die für die Jahre 2009 oder 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, Kredite zur Ablösung von Kassenkrediten bis zur Höhe des Bestandes an Kassenkrediten zum 31. Dezember 2011 aufnehmen. Die Laufzeit der Kredite darf nicht über den 31. Dezember 2021 hinausgehen. Die Festsetzung des Gesamtbetrages der Kredite zur Ablösung von

Kassenkrediten ist gesondert in der Haushaltssatzung oder in der Nachtragshaushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2012 vorzunehmen; die §§ 85 Abs. 3 oder 95 g Abs. 3 gelten entsprechend. Die Kredite bedürfen abweichend von den §§ 85 oder 95 g GO keiner Genehmigung.

Artikel 3
Gesetz zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von
Rechtsverordnungen nach dem Gemeindefinanzreformgesetz

§ 1

Die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen nach dem Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502) wird abweichend von seinem § 8 auf das Innenministerium übertragen.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Peter Harry Carstensen
Ministerpräsident

Klaus Schlie
Innenminister

Rainer Wiegard
Finanzminister

Begründung

Allgemeiner Teil

1. Kommunale Finanzsituation – Ausgangslage

Ab dem Jahr 2001 hat sich die Finanzsituation aller öffentlichen Haushalte in Deutschland erheblich verschlechtert. Diese Entwicklung stand im Wesentlichen im Kontext

- des Steuersenkungsgesetzes 2001, dessen dritte Stufe zum Jahr 2005 in Kraft getreten ist, sowie
- des Konjunkturerinbruchs im Jahr 2001 mit anschließender Stagnation der Wirtschaft in den Jahren 2002 und 2003.

Dieser Entwicklung konnten sich auch die Kommunen in Schleswig-Holstein nicht entziehen. So sind bis zum Ende des Jahres 2004 bei den Kommunen, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen, Fehlbeträge in Höhe von über 440 Mio. Euro aufgelaufen.

In den Jahren 2005 bis 2008 haben sich die Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte wieder verbessert, im Wesentlichen begünstigt durch

- die Konjunkturerholung ab 2004,
- die Senkung der Gewerbesteuerumlage ab 2004 sowie
- die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 2005.

Gleichwohl haben die insgesamt verbesserten Rahmenbedingungen ab 2005 nicht zu einem Abbau der aufgelaufenen Defizite geführt. Dies wird durch die nachfolgende Übersicht für die Kommunen, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen, belegt (*aufgelaufene Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge, Angaben in Mio. Euro*):

Kommunalgruppe	2004	2005	2006	2007	2008
Kreise	121,4	166,2	194,6	188,7	161,5
kreisfreie Städte	298,8	338,3	326,7	335,3	311,4
Mittelstädte	24,4	21,2	14,9	14,4	14,9
Summe	444,6	525,7	536,2	538,5	487,9

Erkennbar ist, dass sich im Zeitraum von 2005 bis 2007 die aufgelaufenen Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge der Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte in der Summe mit einem hohen Bestand in einer Größenordnung von etwa 530 Mio. Euro verfestigt haben. Auch 2008 lag die Summe der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge mit etwa 490 Mio. Euro noch über den Ergebnissen des Jahres 2004.

Ab 2009 hat sich die Finanzsituation der Kommunen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Für die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehenden Kommunen ist nach derzeitigen Erkenntnissen mit einem Anstieg der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge von rd. 490 Mio. Euro im Jahr 2008 auf rd. 630 Mio. Euro im Jahr 2009 zu rechnen:

Kommunalgruppe	Anzahl der Kommunen innerhalb der Kommunalgruppe	davon Anzahl mit aufgelaufenem Fehlbetrag/ Jahresfehlbetrag	Summe aufgelaufener Fehlbeträge/ Jahresfehlbeträge (in Mio. Euro)
Kreisfreie Städte	4	4	429
Kreise	11	8	169
Mittelstädte	16	5	30
Zwischenergebnis	31	17	628
übrige kreisangeh. Gemd.	1.096	103	106
Gesamtergebnis	1.127	120	734

Unter Einbeziehung der kreisangehörigen Gemeinden, die der Aufsicht der Landrätinnen oder Landräte unterstehen, werden in der Summe aufgelaufene Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in Höhe von über 730 Mio. Euro ausgewiesen. Bei diesen Angaben ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich teilweise noch um Plandaten handelt. Die zu erwartenden Ist-Ergebnisse werden erfahrungsgemäß besser ausfallen und dürften sich im Bereich von 650 bis 700 Mio. Euro bewegen.

Auch für 2010 ist mit einem weiteren Anstieg der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge zu rechnen. Rechnungsergebnisse für das Jahr 2010 liegen jedoch bislang kaum vor. Nach derzeitigen Erkenntnissen ist für Ende 2010 mit einem Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf etwa 750 bis 800 Mio. Euro zu rechnen.¹

Ein weiterer Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist auch die Entwicklung der Kassenkredite. Grundsätzlich dienen Kassenkredite dazu, die Liquidität einer Kommune aufrecht erhalten zu können (vgl. § 87 GO). Bei defizitären Haushalten steigt auch der Bedarf an Kassenkrediten. Der Kassenkreditbestand hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:²

Kassenkreditbestand (Jahresende)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
absolut (Mio. Euro)	48	96	267	436	550	521	496	447	519	654
Euro/ Einwohner	17	34	94	154	194	184	175	158	183	231

Auch die Entwicklung der Kassenkredite zeigt, dass diese – korrespondierend mit der Entwicklung der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge – bis einschließlich 2005 deutlich auf rd. 550 Mio. Euro oder 194 Euro/ Einwohner angestiegen sind. Trotz der zuvor beschriebenen günstigen Rahmenbedingungen ab 2005 bis einschließlich 2008 ist es jedoch nicht gelungen, den Kassenkreditbestand nachhaltig zu verringern. Der Kassenkreditbestand 2008 liegt noch über dem Bestand des Jahres 2004. Für die Jahre 2009 und 2010 ist wieder eine deutliche Zunahme festzustellen.

2. Schlussfolgerung

Nach Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung ist Aufgabe des Landes, im Wege des Finanzausgleichs die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. Hierfür stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

Diesem Verfassungsauftrag kommt das Land durch entsprechende Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich nach. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Steuerkraftausgleich durch die Gewährung von Schlüsselzuweisungen. Dieser allgemeine Steuerkraftausgleich kann naturgemäß den individuellen Bedingungen der insgesamt 1.127 Kommunen in Schleswig-Holstein nicht vollständig Rechnung tragen.

¹ Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein', Bericht des Innenministeriums vom 17.8.2011, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzsituation/Finanzsituation_node.html

² Schulden öffentlicher Haushalte, Statistisches Bundesamt, 'Finanzen und Steuern' – Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Schuldenstand zum 31.12. des Jahres (Die Angabe für das Jahr 2010 ist einer Pressinformation des Statistischen Amtes entnommen worden – [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))

Vor diesem Hintergrund ist das Instrument des Kommunalen Bedarfsfonds wesentlicher Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs. Aus den Mitteln des Kommunalen Bedarfsfonds können Kommunen, die ihren Haushalt im Ergebnis nicht ausgleichen können, Fehlbetragszuweisungen erhalten. Angesichts der zuvor beschriebenen Finanzentwicklung ist der Kommunale Bedarfsfonds jedoch trotz erfolgter Aufstockung nicht auskömmlich, die bislang aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge, die sich über Jahre verfestigt haben, in einem überschaubaren Zeitraum abdecken zu können. Daher sollen Kommunen mit besonderen Finanzproblemen – auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel – gezielt bei der Haushaltskonsolidierung unterstützt werden. Ziel ist, im Interesse der nachfolgenden Generationen langfristig wieder strukturell ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Die Finanzsituation des Landes ist nach wie vor ausgesprochen schwierig. Schleswig-Holstein gehört zu den fünf hochverschuldeten Ländern, die im Rahmen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse bis einschließlich 2019 unter Einhaltung von strengen Konsolidierungsvorgaben Finanzhilfen durch den Bund und die Gesamtheit aller Länder erhalten können. Der Stabilitätsrat hat in seiner 3. Sitzung am 23. Mai 2011 festgestellt, dass dem Land Schleswig-Holstein neben drei weiteren Bundesländern eine Haushaltsnotlage droht. Zur Abwehr der Haushaltsnotlage wird das Land kurzfristig über einen Zeitraum von fünf Jahren zusätzlich ein umfangreiches Sanierungsprogramm erarbeiten. Trotz dieser außerordentlich schwierigen Situation bekennt sich das Land zu seiner Verantwortung gegenüber den Kommunen und beteiligt sich mit einem eigenen Finanzierungsbeitrag an der Unterstützung der Kommunen beim Abbau ihrer Defizite.

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.

3. Weitere Änderungen

Bei Gemeindefusionen können sich systembedingt finanzielle Nachteile bei der Gewährung der Schlüsselzuweisungen ergeben. Diese finanziellen Nachteile sollen durch eine Übergangsregelung im Finanzausgleichsgesetz gemildert werden. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 wird verwiesen.

Durch Artikel 2 dieses Gesetzentwurfes wird den Kommunen, die für die Jahre 2009 oder 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, die Möglichkeit eingeräumt, ihren zum 31. Dezember 2011 bestehenden Kassenkreditbestand durch ordentliche Kredite abzulösen.

Mit Artikel 3 dieses Gesetzentwurfes wird – abweichend vom Gemeindefinanzreformgesetz – die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf das Innenministerium übertragen.

4. Haushaltstechnische Umsetzung

Die haushaltstechnische Umsetzung des Artikel 1 dieses Gesetzentwurfes erfolgt auf der Grundlage des § 19 Abs. 6 des Haushaltsgesetzes 2011/2012 vom 17. Dezember 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 818, 828).

Einzelbegründung

Zu Artikel 1 Nummer 1:

Das Land Schleswig-Holstein befindet sich in einer außerordentlich schwierigen Finanzsituation. Der Stabilitätsrat hat in seiner 3. Sitzung am 23. Mai 2011 für Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Das Land wird ein weiteres Sanierungsprogramm auflegen, um die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse einhalten zu können. Zusätzliche finanzielle Spielräume sind damit nicht mehr vorhanden. Gleichwohl bekennt sich das Land zu seiner Verantwortung gegenüber den Kommunen und wird sich mit einem Finanzierungsbeitrag am Abbau der aufgelaufenen Defizite im kommunalen Bereich beteiligen. Für einen Zeitraum von zehn Jahren, beginnend im Jahre 2012, stockt das Land hierfür die Finanzausgleichsmasse jährlich um 15,0 Mio. Euro auf. Der bereits bestehende Abzugsbetrag von der Finanzausgleichsmasse in Höhe von jährlich 44,154 Mio. Euro wird in den Jahren 2012 bis 2021 entsprechend auf jährlich 29,154 Mio. Euro reduziert. Der Abzugsbetrag setzt sich damit aus folgenden Positionen zusammen (*Angaben in Tsd. Euro*):

	Jährlicher Abzugsbetrag 2012 - 2021	Jährlicher Abzugsbetrag ab 2022
Aufgabenverlagerungen (Musikschulen, Büchereiwesen, pauschalierte Mietkosten für Frauenhäuser)	+ 5.900	+ 5.900
Verlagerung des Förderfonds Hamburg/Schleswig-Holstein in den Landeshaushalt	- 767	- 767
Aufstockung des Vorwegabzuges Förderung des Büchereiwesens	+ 213	+ 213
Verlagerung der Frauenberatung in den Finanzausgleich	+ 500	+ 500
Zuweisung für die Förderung von Kindertagesstätten	+ 70.000	+ 70.000
Pauschale Kürzung der Finanzausgleichsmasse	- 120.000	- 120.000
Erhöhung der Finanzausgleichsmasse als Finanzierungsbeitrag zum Abbau kommunaler Fehlbeträge/ Jahresfehlbeträge	+ 15.000	0
Summe	- 29.154	- 44.154

Sofern künftig dieser auf einen Zeitraum von zehn Jahren gesetzlich festgeschriebene Landesbeitrag für die Unterstützung der Kommunen beim Abbau ihrer Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge nicht mehr erforderlich sein sollte, ist die Reduzierung des Abzugsbetrages von der Finanzausgleichsmasse vorzeitig durch Änderung des Finanzausgleichsgesetzes aufzuheben. Über die konkrete Höhe der Reduzierung ist im Zusammenhang mit einer Rückführung der Umschichtung von den Schlüsselzuweisungen zu entscheiden.

Zu Artikel 1 Nummer 2 a) und b):

Ein wesentlicher Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs ist das Instrument des Kommunalen Bedarfsfonds (§§ 16, 17). Aus dem Kommunalen Bedarfsfonds, der derzeit in der Summe mit 50,0 Mio. Euro jährlich dotiert ist, können sowohl Fehlbetragszuweisungen an Kommunen zum Abbau ihrer Defiziten (§ 16) als auch Sonderbedarfszuweisungen an Kommunen, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben (§ 17), gewährt werden. Aufgrund des in § 17 Abs. 1 Satz 1 normierten Vorrangs der Fehlbetragszuweisungen vor den Sonderbedarfszuweisungen können Sonderbedarfszuweisungen grundsätzlich nur dann gewährt werden, wenn die im Kommunalen Bedarfsfonds insgesamt bereitgestellten Mittel nicht für Fehlbetragszuweisungen benötigt werden. Angesichts der hohen Defizite im kommunalen Bereich werden die Mittel des Bedarfsfonds seit Jahren für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen benötigt.

Die Kommunen sollen künftig verstärkt beim Abbau ihrer aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge unterstützt werden. Die hierfür in den Jahren 2012 bis 2021 zusätzlich bereitzustellenden Mittel in Höhe von 45,0 Mio. Euro jährlich sollen wie folgt aufgebracht werden:

- 15,0 Mio. Euro Landesbeitrag
Das Land stockt die Finanzausgleichsmasse jährlich um 15,0 Mio. Euro auf; auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 wird verwiesen.
- 15,0 Mio. Euro bereits ausgebrachter Vorwegabzug
Im Zuge der jüngsten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch Artikel 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vom 17. Dezember 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789, 791) hat der Schleswig-Holsteinische Landtag zum Finanzausgleichsjahr 2012 in der Übersicht über die Vorwegabzüge (§ 7 Abs. 1) einen neuen Vorwegabzug mit der allgemeinen Zweckbestimmung ‚Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen‘ ausgebracht und mit einem Betrag von 15,0 Mio. Euro jährlich – zeitlich unbefristet – dotiert (§ 7 Abs. 1 Nr. 8 FAG). Die zwingend notwendige Konkretisierung des Vorwegabzuges soll nun mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erfolgen. Die Finanzierung dieses Vorwegabzuges ist durch zusätzliche Mehreinnahmen sichergestellt. Mit Artikel 22 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vom 17. Dezember 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789, 811) hat der Landesgesetzgeber den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer ab 2012 um 1,5 %-Punkte auf 5,0 % erhöht. Da die Grunderwerbsteuer nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 Bestandteil der Verbundgrundlagen ist, werden die Kommunen an den entsprechenden Mehreinnahmen des Landes in Höhe des Verbundsatzes beteiligt.
- 15,0 Mio. Euro kommunaler Solidarbeitrag
Um einen spürbaren Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in einem überschaubaren Zeitraum erreichen zu können, soll ein weiterer Teilbetrag von 15,0 Mio. Euro aus den Schlüsselzuweisungen bereitgestellt werden. Selbst unter Abzug dieses Solidarbeitrages ergibt sich ausweislich des Landeshaushalts 2011/ 2012 im Finanzausgleichsjahr 2012 noch ein Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen von rd. 57,5 Mio. Euro oder rd. 7 % gegenüber dem Finanzausgleichsjahr 2011. Durch den weiteren Aufstockungsbetrag leistet die Gesamtheit aller Kommunen einen bemerkenswerten Solidarbeitrag zum Abbau kommunaler Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge.

Unter Berücksichtigung der Mittel des vorhandenen kommunalen Bedarfsfonds in Höhe von 50,0 Mio. Euro sowie der für zehn Jahre zusätzlich bereitgestellten Mittel in Höhe von 45,0 Mio. Euro steht damit in den Jahren 2012 bis 2021 ein jährlicher Gesamtbetrag von 95,0 Mio. Euro zur Verfügung. Von diesem Gesamtbetrag sollen 90,0 Mio. Euro gezielt zum Abbau der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge und damit letztlich zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation verwendet werden; auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 wird verwiesen. Darüber hinaus soll ein Teilbetrag von 5,0 Mio. Euro ausdrücklich für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen bereitgestellt werden; auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 wird verwiesen.

Der ab 2012 neu strukturierte und mit 90,0 Mio. Euro jährlich dotierte Vorwegabzug ‚Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation‘ beinhaltet neben der Gewährung der neu eingeführten Konsolidierungshilfe (§ 16 a) auch die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen (§ 16 b).

Zu Artikel 1 Nummer 2 c):

Redaktionelle Anpassung. Durch die Ausweisung eines gesonderten Betrages für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen verschieben sich die übrigen Vorwegabzüge in der Aufzählung entsprechend.

Zu Artikel 1 Nummer 2 d) und e):

Der vom Schleswig-Holsteinischen Landtag in die Übersicht aufgenommene Vorwegabzug ‚Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen‘ wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf konkretisiert und unter Einbeziehung des Kommunalen Bedarfsfonds unter Ziffer 1 der Übersicht über die Vorwegabzüge berücksichtigt; auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 2 a) und b) wird verwiesen. Die Ziffer 9 kann somit entfallen.

Zu Artikel 1 Nummer 3:

In den vergangenen Jahren hat es vereinzelt freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden gegeben. Das Land fördert diese freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen mit einer Zuweisung, deren Höhe sich in Abhängigkeit von der Einwohnergröße der betroffenen Gemeinden zwischen 30 Tsd. Euro und 100 Tsd. Euro bewegt (§ 32 FAG). Derzeit gibt es im kommunalen Raum weitere Überlegungen für freiwillige gemeindliche Gebietsänderungen.

Sofern eine Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert wird oder aber durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden entsteht, können sich im System der Schlüsselzuweisungen finanzielle Nachteile ergeben, die sich wie folgt erklären lassen:

Jede einzelne Gemeinde hat – je nach Steuerkraft – einen Anspruch auf die Gewährung von Schlüsselzuweisungen und ggf. zusätzlich auf die Gewährung von Sonderschlüsselzuweisungen. Besonders steuerstarke Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen und müssen stattdessen eine Finanzausgleichumlage abführen. Im Falle eines Zusammenschlusses oder einer Eingliederung wird die Steuerkraft der bisherigen Gemeinden, für die jeweils ein eigener Anspruch auf Schlüsselzuweisungen und ggf. Sonderschlüsselzuweisungen bestand oder die eine Verpflichtung zur Abführung der Finanzausgleichumlage hatten, addiert. Aus der addierten Steuerkraft der neuen Gemeinde resultiert nunmehr ein einzelner Anspruch auf Finanzausgleichsleistungen. In diesem Fall kann ein Anspruch auf die Gewährung von Sonderschlüsselzuweisungen, der zuvor für eine an der Fusion beteiligte Gemeinde bestand, entfallen, wenn die Steuerkraft der neuen Gemeinde oberhalb des Anspruchs auf Gewährung von Sonderschlüsselzuweisungen liegt. Die unterschiedlichen Ansprüche und die möglichen Folgen eines Zusammenschlusses von Gemeinden auf das Schlüsselzuweisungssystem werden beispielhaft anhand der folgenden Übersicht dargestellt:

	Gemeinde A	Gemeinde B	Neue Gemeinde AB
Einwohnerzahl	1.000	1.000	2.000
Steuerkraft			
- absolut	760.000	400.000	1.160.000
- Euro/ Ew.	760,00	400,00	580,00
Anspruchsberechtigt			
- Allgemeine Schlüsselzuw.	ja	ja	ja
- Sonderschlüsselzuw.	nein	ja	nein

In dem dargestellten fiktiven Beispielfall würde nach einer Fusion der Gemeinden A und B der bisherige Anspruch der Gemeinde B auf die Gewährung von Sonder-

schlüsselzuweisungen entfallen. Ebenfalls finanzielle Nachteile ergeben sich, wenn eine steuerstarke Gemeinde, die eine Finanzausgleichsumlage zu entrichten hat, mit einer Gemeinde, die Schlüsselzuweisungen erhält, fusioniert. Die finanziellen Nachteile durch geringere Schlüsselzuweisungen werden nur anteilig durch eine geringere Kreisumlagebelastung kompensiert.

Diese finanziellen Nachteile, denen auch Synergieeffekte gegenüberstehen, sollen für einen Übergangszeitraum von drei Jahren ausgeglichen werden. Schließen sich beispielsweise zwei Gemeinden zum 1. Juli 2013 zu einer neuen Gemeinde zusammen, erhält künftig die neue Gemeinde in den Finanzausgleichsjahren 2014 bis 2016 Schlüsselzuweisungen mindestens in Höhe des Betrages, den die einzelnen Gemeinden in der Summe im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 erhalten haben. Sofern sich die Gemeinden bereits zum 1. Januar 2013 zusammenschließen würden, gilt die dreijährige Übergangsregelung für den Zeitraum von 2013 bis 2015.

Die neue Gemeinde wird im Jahr nach der Eingliederung oder Vereinigung im System des kommunalen Finanzausgleichs entsprechend berücksichtigt. Der sich aus § 8 Abs. 3 ergebende Anspruch wird für drei Jahre individuell ermittelt und ein sich ergebender Differenzbetrag wird zusätzlich aus dem Betrag, der für Gemeindeschlüsselzuweisungen bereit steht, in monatlichen Teilbeträgen ausgezahlt.

Zu Artikel 1 Nummer 4:

Nach § 7 Abs. 1 stehen in den Jahren 2012 bis 2021 jährlich 90,0 Mio. Euro sowie ab 2022 jährlich 45,0 Mio. Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zur Verfügung. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 a) und b) wird verwiesen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Kommunen mit besonderen Finanzproblemen gezielt bei der Haushaltskonsolidierung unterstützt werden. Diese Kommunen haben in den Jahren 2012 bis 2021 einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 16 a). Hierfür wird ein Betrag von 75,0 Mio. Euro jährlich bereitgestellt. Ein Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen schließt einen gleichzeitigen Anspruch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen aus. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 5 wird verwiesen.

Allen übrigen Kommunen steht ab 2012 der Kommunale Bedarfsfonds, der bis 2021 mit 15,0 Mio. Euro jährlich dotiert wird, offen. Mit dem Auslaufen der zeitlich befristeten Konsolidierungshilfen zum Jahr 2021 können ab dem Jahr 2022 wieder alle Kommunen einen Anspruch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen geltend machen. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 6 wird verwiesen.

Zu Artikel 1 Nummer 5:

Mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen sollen Kommunen mit besonderen Finanzproblemen zielgerichtet bei der Haushaltskonsolidierung über einen Zeitraum von zehn Jahren unterstützt werden. Die neu zu implementierenden Zuweisungen lassen sich – auch im Kontext der kommunalen Finanzsituation – wie folgt darstellen:

1. Ausgangslage – allgemeine kommunale Finanzsituation

Ab 2001 hat sich die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein deutlich verschlechtert. Die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge sind bis Ende 2005 stark angestiegen und haben sich anschließend trotz insgesamt positiver Rahmenbedingungen bis 2008 auf hohem Niveau verfestigt. In Folge der Wirtschafts- und

Finanzkrise ergibt sich für 2009 ein weiterer Anstieg der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge; auch für 2010 ist mit einem weiteren Zuwachs zu rechnen.

Nach den Erfahrungen der Jahre 2005 bis 2008 ist davon auszugehen, dass es Kommunen mit besonderen Finanzproblemen auch bei einer guten wirtschaftlichen Entwicklung und trotz der Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nicht gelingen wird, die aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in einem überschaubaren Zeitraum aus eigener Kraft abzubauen zu können. Diese Kommunen sollen bei der Haushaltskonsolidierung zielgerichtet unterstützt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die Finanzsituation der insgesamt 1.127 Kommunen in Schleswig-Holstein sehr heterogen darstellt. Während die weit überwiegende Mehrzahl der Kommunen ihren Haushalt im Jahr 2009 noch ausgleichen konnte, mussten 120 Kommunen ein Defizit ausweisen³. Von diesen 120 Kommunen haben 50 Kommunen Fehlbetragszuweisungen vom Innenministerium erhalten. Die verbleibenden 70 Kommunen haben entweder die Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nicht erfüllt oder lagen unterhalb der gesetzlich festgelegten Bagatellgrenze für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen durch das Innenministerium in Höhe von 80 Tsd. Euro. Bezogen auf die einzelnen Kommunalgruppen stellt sich die Situation für das Jahr 2009 wie folgt dar:

Kommunalgruppe	Anzahl der Kommunen innerhalb der Kommunalgruppe	davon Anzahl mit aufgelaufenem Fehlbetrag/ Jahresfehlbetrag	Summe aufgelaufener Fehlbeträge/ Jahresfehlbeträge (in Mio. Euro)
Kreisfreie Städte	4	4	429
Kreise	11	8	169
Mittelstädte	16	5	30
Zwischenergebnis	31	17	628
übrige kreisangeh. Gemd.	1.096	103	106
Gesamtergebnis	1.127	120	734

Für die Kommunen werden somit in der Summe für das Jahr 2009 aufgelaufene Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in Höhe von über 730 Mio. Euro ausgewiesen. Bei diesen Angaben ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich teilweise noch um Plandaten handelt. Die noch ausstehenden Ist-Ergebnisse werden erfahrungsgemäß besser ausfallen und dürften sich vermutlich im Bereich von 650 bis 700 Mio. Euro bewegen. Für 2010 ist nach derzeitigen Erkenntnissen mit einem Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf etwa 750 bis 800 Mio. Euro zu rechnen.

2. Kommunen mit besonderen Finanzproblemen – Abgrenzung des Empfängerkreises für die Gewährung von Konsolidierungshilfen

Das für 2009 zu erwartende Gesamtdefizit in Höhe von 650 bis 700 Mio. Euro entfällt somit auf insgesamt 120 Kommunen. Innerhalb dieser Gruppe ist eine starke Konzentration des Gesamtdefizits auf einige wenige Kommunen feststellbar, die somit besondere Finanzprobleme aufweisen. Besondere Finanzprobleme lassen sich nicht ausschließlich an der Höhe eines vorhandenen Fehlbetrages oder Jahresfehlbetrages ablesen, sondern auch an häufiger auftretenden negativen Rechnungsergebnissen. Dazu zählen insoweit nicht die Kommunen, die beispielsweise erstmalig im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten. Unter diesen Prämissen werden künftig die Kommunen gezielt bei der Haushaltskonsolidie-

³ ‚Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein‘, Bericht des Innenministeriums vom 17.8.2011, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzsituation/Finanzsituation_node.html

rung unterstützt, die als Indiz für besondere Finanzprobleme kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Unausgeglichenes Rechnungsergebnis in der Mehrzahl der Jahre im Zeitraum von 2002 bis 2009
2. Über 5,0 Mio. Euro aufgelaufener Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag Ende 2009

Diese Voraussetzungen erfüllen nach einer vorläufigen Ermittlung neben den vier kreisfreien Städten auch sieben der elf Kreise (*Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Ostholstein, Pinneberg, Plön und Schleswig-Flensburg*) sowie sieben kreisangehörige Gemeinden (*Lauenburg/Elbe, Schwarzenbek, Pellworm, Elmshorn, Pinneberg, Uetersen und Bad Segeberg*). Unter Vorbehalt der noch ausstehenden Rechnungsergebnisse würden allein auf diese Gruppe etwa 90 % des insgesamt aufgelaufenen Defizits entfallen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei diesen Kommunen in der Summe für die Jahre 2010 und 2011 noch mit einem weiteren Anstieg der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahrsfehlbeträge zu rechnen ist.

Diese Dimension verdeutlicht, dass sich die gemeinsamen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung vor allem auf die Finanzsituation dieser Kommunen konzentrieren sollten. Die Ursachen der besonderen Finanzprobleme sind vielschichtig und lassen sich im Einzelfall auch nicht bestimmten Faktoren zurechnen. Grundsätzlich gilt, dass nicht die Ursachen der Finanzprobleme aufzuarbeiten, sondern vielmehr gemeinsam Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen sind mit der langfristigen Zielsetzung, im Interesse künftiger Generationen strukturell ausgeglichene Haushalte zu erreichen und damit auch wieder eine Gestaltungsperspektive zu ermöglichen.

Nicht übersehen wird, dass es auch im kreisangehörigen Bereich zahlreiche kleinere Kommunen gibt, deren Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag unterhalb von 5,0 Mio. Euro eine ganz erhebliche Belastung darstellt. Für diese Kommunen ist der Kommunale Bedarfsfonds, der sich vor dem Entstehen der besonderen Finanzprobleme seit Jahrzehnten bewährt hat, auch künftig ein geeignetes Instrument. Anders ist die Situation jedoch für die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen zu bewerten. Hier ist der bestehende Kommunale Bedarfsfonds nur bedingt geeignet, diesen Finanzproblemen – allein aufgrund ihrer absoluten Dimension – gerecht zu werden. Die besonderen Finanzprobleme des gesetzlich definierten Empfängerkreises rechtfertigen es daher, ihnen einerseits höhere Zuweisungen zukommen zu lassen, ihnen gleichzeitig aber auch höhere Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung abzuverlangen. Kommunen mit besonderen Finanzproblemen erfahren durch die zeitlich befristete Bereitstellung erheblicher Mittel ausdrücklich die Solidarität der Gesamtheit aller Kommunen. Die Zweckbindung dieser kommunalen Mittel ist zwangsläufig mit einem Verzicht auf höhere Schlüsselzuweisungen verbunden. Im Gegenzug lässt sich daraus zu Recht die Erwartung ableiten, durch nachhaltige Haushaltskonsolidierung langfristig ausgeglichene Haushalte anzustreben. Dabei wird jedoch ausdrücklich nicht verkannt, dass die in Rede stehenden Kommunen mit besonderen Finanzproblemen in der Vergangenheit bereits umfangreiche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen haben.

3. Trennung von Konsolidierungshilfen für Kommunen und Fehlbetragszuweisungen

Für den Zeitraum von 2012 bis 2021 sollen die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen bei der Fortsetzung ihrer Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ausschließlich durch die Gewährung von Konsolidierungshilfen unterstützt werden. Für alle übrigen Kommunen bleibt ausschließlich der Kommunale Bedarfsfonds bestehen. Ab 2022 haben dann mit dem Fortfall der zeitlich befristeten Konsolidierungs-

hilfe grundsätzlich wieder alle Kommunen einen Anspruch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen. Die im Zeitraum von 2012 bis 2021 vorgesehene Trennung der Anspruchsberechtigten – Gewährung von Konsolidierungshilfen an Kommunen mit besonderen Finanzproblemen, Gewährung von Fehlbetragszuweisungen an alle übrigen Kommunen – erfordert zwangsläufig auch eine Umwidmung von Mitteln des Kommunalen Bedarfsfonds zugunsten der Konsolidierungshilfen. Für Konsolidierungshilfen an Kommunen sollen in den Jahren 2012 bis 2021 jährlich 75,0 Mio. Euro bereitgestellt werden. Dieser Zuweisungsbetrag ist angemessen, um für den potentiellen Empfängerkreis sowohl die bis 2009 aufgelaufenen sowie die ab 2010 noch zu erwartenden Defizite langfristig zurückführen zu können. Sofern Mittel für Konsolidierungshilfen nicht vollständig benötigt werden, ist der nicht benötigte Anteil zugunsten von Fehlbetragszuweisungen zu verwenden.

4. Zielsetzung, weitere Voraussetzungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen an Kommunen und Verfahren

Die gemeinsame Zielsetzung muss sein, unter Berücksichtigung der Gewährung der Konsolidierungshilfen sowie eigener nachhaltiger Konsolidierungsanstrengungen spätestens zum Jahr 2021 sowohl die aufgelaufenen Defizite abzubauen als auch einen strukturell ausgeglichenen Haushalt anzustreben. Dabei muss berücksichtigt werden, dass dieses Ziel zwar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vielmehr jedoch noch von den strukturellen Rahmenbedingungen vor Ort abhängig ist. So können sich für den Haushalt einer einzelnen Kommune auch in einer insgesamt konjunkturell stabilen Lage beispielsweise durch den Fortgang eines Unternehmens finanziell negative Auswirkungen durch geringere Gewerbesteuerereinnahmen und höhere Soziallasten ergeben. Da bei einem Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag eine Differenzierung zwischen einem strukturellen Anteil und einem konjunkturellen Anteil nicht möglich ist, kann ein allgemein gültiger, linearer Pfad für den Abbau der Defizite nicht angelegt werden. Im Gegenteil dürfen vielmehr beim Abbau der Defizite die Besonderheiten des Einzelfalls nicht unberücksichtigt bleiben.

Die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Kommunen ist antragsgebunden. Vorgesehen ist, dass die Konsolidierungshilfeempfänger bis zu einem in den Richtlinien noch festzulegenden Zeitpunkt im Jahr 2012 einen entsprechenden Antrag stellen. Eine Antragstellung zu einem späteren Zeitpunkt ist nicht mehr möglich. Dieser Fristsetzung liegt der Gedanke zu Grunde, dass nur in einem längerfristigen Prozess über einen Zeitraum von zehn Jahren die Rückführung der hohen aufgelaufenen Defizite möglich ist. Ein späterer Einstieg widerspricht dieser Zielsetzung und erschwert für alle übrigen Hilfeempfänger die Planungssicherheit. Alle Kommunen, die die Voraussetzungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfe erfüllen, werden auf ihrem Weg der Haushaltskonsolidierung im Zeitraum von 2012 bis 2021 kontinuierlich begleitet. Insoweit behält eine Kommune, die zwischenzeitlich ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen konnte, auch mangels Zugang zu den Fehlbetragszuweisungen in den Folgejahren bis 2021 ihren grundsätzlichen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfe.

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. Folglich müssen Kommunen mit einem höheren Defizit auch größere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unter-

nehmen, sofern dies im Einzelfall möglich ist. Näheres zum Antragsverfahren sowie insbesondere zum Konsolidierungskonzept wird in einer Richtlinie festgelegt.

Die in dem Konzept vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen müssen geeignet sein, den Haushalt strukturell und nachhaltig zu entlasten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Einnahmepotential der Konsolidierungshilfeempfänger häufig bereits weitgehend ausgeschöpft ist, so dass die Haushaltskonsolidierung im Wesentlichen die Ausgabeseite in den Blick nehmen muss. Die kommunalen Empfänger von Konsolidierungshilfen müssen im Zeitraum bis 2021 eine äußerst strenge Ausgabendisziplin wahren. Dazu zählt, insbesondere bei stagnierenden oder rückläufigen Steuereinnahmen sowie bei rückläufigen Einwohnerzahlen auch das vorhandene Angebot des kommunalen Leistungsspektrums kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Die eine oder andere Kommune mit besonderen Finanzproblemen wird nicht umhin kommen, bei der Haushaltskonsolidierung auch die – sicher als schmerzlich empfundene – Schließung vorhandener Einrichtungen zu erwägen. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung obliegt es jedoch den kommunalen Entscheidungsträgern, Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung zu unterbreiten.

Das Konsolidierungskonzept bildet die Grundlage für Abstimmungsgespräche zwischen der antragstellenden Kommune und dem Innenministerium. In die Gespräche sind das Finanzministerium, die Landesverbände der Gemeinden und Kreise sowie bei kreisangehörigen Kommunen die Landrätin oder der Landrat einzubinden; eine Teilnahme des Landesrechnungshofes wäre wünschenswert.

Das Ergebnis der Verhandlungen mündet in eine Zielvereinbarung in der Rechtsform eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, in dem die mit der antragstellenden Kommune vereinbarten weiteren Konsolidierungsmaßnahmen verbindlich festgelegt werden. In diesen Prozess ist auch die Selbstverwaltung frühzeitig einzubinden. Zu dem öffentlich-rechtlichen Vertrag ist innerhalb von zwei Monaten eine abschließende Zustimmung der Gemeindevertretung oder des Kreistages erforderlich.

Die Konsolidierungsmaßnahmen sind regelmäßig in den Folgejahren gemeinsam zwischen Innenministerium und Zuweisungsempfänger zu evaluieren. Sofern einvernehmlich abgestimmte Maßnahmen durch die Kommune nicht umgesetzt wurden, kann die Gewährung der Konsolidierungshilfe versagt werden. Näheres dazu ist in der Richtlinie zu regeln sowie in den öffentlich-rechtlichen Verträgen zu vereinbaren. Gleichwohl behält eine Kommune, deren Zuweisung abgelehnt wurde, ihren grundsätzlichen Anspruch in den Folgejahren.

5. Verteilungsmaßstab für die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Kommunen

Die im vorvergangenen Jahr aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge bilden den Maßstab für die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Kommunen. Das bedeutet, dass die Ende 2010 aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge für die Verteilung der Konsolidierungshilfen an Kommunen im Jahr 2012 zu berücksichtigen sind. Die Ende 2011 aufgelaufenen Defizite wiederum sind relevant für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Konsolidierungshilfen im Jahr 2013, usw. Zu erwähnen ist, dass die potentiellen kommunalen Empfänger von Konsolidierungshilfen noch im Jahr 2011 Fehlbetragszuweisungen zur Abdeckung der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge 2010 erhalten können. Unter Berücksichtigung dieser Fehlbetragszuweisungen, die gerade bei den Kommunen mit besonderen Finanzproblemen nur einen geringen Teil abdecken, bildet der Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag 2010 ebenfalls die Grundlage für die Gewährung der Konsolidierungshilfen im

Jahr 2012. Systemimmanent ergibt sich daraus, dass bei der letztmaligen Gewährung der Konsolidierungshilfe an Kommunen im Jahr 2021 auf den Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag des Jahres 2019 abgestellt wird. Sollten Kommunen, die bis 2021 Konsolidierungshilfe erhalten haben, ab 2022 noch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen angewiesen sein, wäre dann der Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag des Jahres 2021 relevant. In dem Fall bleibt der Fehlbetrag oder Jahresfehlbetrag des Jahres 2020 gänzlich unberücksichtigt. Dieses ist vertretbar, da es im Wesentlichen auf den Zufluss der Hilfen ankommt, die potentiellen Hilfeempfänger also in keinem Jahr auf Zuweisungen verzichten müssen (*2011 Gewährung von Fehlbetragszuweisungen, 2012 bis 2021 Gewährung von Konsolidierungshilfen, ab 2022 Gewährung von Fehlbetragszuweisungen*).

Voraussetzung für einen Anspruch der Kommunen auf Konsolidierungshilfe ist die Vorlage des Rechnungsergebnisses des vorvergangenen Jahres durch die antragstellende Kommune. Das bedeutet, dass mit der Antragstellung im Jahr 2012 das Rechnungsergebnis 2010 vorgelegt werden muss. Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften ist sowohl die kamerale Jahresrechnung als auch der doppische Jahresabschluss bereits bis zum 1. Mai des Folgejahres der jeweiligen Kommunalaufsicht vorzulegen. Entgegen dieser Vorgabe liegen bislang jedoch kaum Rechnungsergebnisse für das Jahr 2010 vor. Insbesondere Kommunen, die auf die Doppik umgestellt haben, aber auch Kommunen, die mit der Umstellung auf die Doppik befasst sind, haben aufgrund der mit der Umstellung verbundenen umfangreichen Arbeiten sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanz weitgehend ihre Rechnungsergebnisse nicht zeitgerecht festgestellt. 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. Ab 2015 ist dann die fristgerechte Vorlage des Rechnungsergebnisses des vorvergangenen Jahres für die Geltendmachung des Anspruchs der Kommune auf Konsolidierungshilfe obligatorisch. Das bedeutet für eine Kommune, die ihr Rechnungsergebnis dann nicht fristgerecht vorlegt, den Verlust ihres Anspruchs auf Konsolidierungshilfe in dem entsprechenden Jahr. Sofern diese Kommune im Folgejahr das Rechnungsergebnis wieder rechtzeitig vorlegt, wird sie bei der Verteilung der Konsolidierungshilfe wieder berücksichtigt.

Der potentielle kommunale Empfängerkreis für die Gewährung von Konsolidierungshilfen ist sehr unterschiedlich. Kreisfreien Städten mit ihren teilweise überproportional hohen Defiziten stehen kreisangehörige Gemeinden mit im Vergleich deutlich geringeren Defiziten gegenüber. 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. Die zweite Hälfte der Mittel steht den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu. Damit werden zwei Gruppen gebildet, innerhalb derer jeweils die aufgelaufenen Defizite den Verteilungsmaßstab bilden. Die innerhalb einer Gruppe ermittelten Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge werden zueinander ins Verhältnis gesetzt; dabei muss unberücksichtigt bleiben, dass aufgrund des unterschiedlichen Rechnungswesens die Fehlbeträge der Kommunen, die die Kameralistik anwenden, mit den Jahresfehlbeträgen der Kommunen, die die Doppik anwenden, nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Der errechnete jeweilige Anteil der einzelnen Kommune bildet den Verteilungsmaßstab für die Gewäh-

rung der Konsolidierungshilfen. Sofern bei der Verteilung der Konsolidierungshilfen einzelne Kommunen unberücksichtigt bleiben, da sie ab 2015 die Jahresrechnung des vorvergangenen Jahres nicht fristgerecht vorgelegt oder ein positives Rechnungsergebnis erzielt hat, erhöht sich der Anteil der verbleibenden Kommunen entsprechend. Gleiches gilt bei Ablehnung von Ansprüchen aufgrund nicht umgesetzter Konsolidierungsmaßnahmen. Zuweisungen werden maximal bis zur Höhe der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge gewährt. Für die Folgejahre wird gleichermaßen verfahren.

Sofern die Mittel für eine Gruppe nicht vollständig benötigt werden, können diese Mittel zugunsten der anderen Gruppe verwendet werden. Werden die Mittel für beide Gruppen nicht vollständig benötigt, können sie zugunsten der Fehlbetragszuweisungen verwendet werden. Im Übrigen gilt § 7 Abs. 2. 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.

6. Erwartungen und Ausblick

Mit der solidarischen Unterstützung zugunsten defizitärer Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung wird die Erwartung verknüpft, für den gesamten kommunalen Bereich wieder tragfähige Finanzen zu erreichen. Dabei ist die weitere Finanzentwicklung von vielen äußeren Einflussfaktoren abhängig und somit nur schwer prognostizierbar. Neben der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung bleiben auch mögliche Entlastungen der Kommunen, die im Rahmen der Arbeit der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen auf Bundesebene in Aussicht gestellt wurden, abzuwarten.

Der Gewährung von Konsolidierungshilfen an Kommunen liegt ein vollständig neues System zugrunde, das unter Berücksichtigung der künftigen Finanzentwicklung unter der Beteiligung des Finanzministeriums und der Landesverbände der Gemeinden und Kreise regelmäßig zu evaluieren und bei Bedarf – ggf. durch den Landesgesetzgeber – nachzusteuern sein wird. Die zeitlich befristete Unterstützung defizitärer Kommunen in der vorgesehenen Größenordnung schließt vorerst dauerhafte strukturelle Umschichtungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aus.

Zu Artikel 1 Nummer 6:

§ 16 b entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung über die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen (§ 16 FAG). Grundsätzlich steht allen Gemeinden und Kreisen der Zugang zu Fehlbetragszuweisungen offen. Angesichts der hohen aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge einiger Kommunen ist der Kommunale Bedarfsfonds nur bedingt geeignet, diese Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge in absehbarer Zeit abzubauen zu können. Die Kommunen mit besonderen Finanzproblemen haben im Zeitraum von 2012 bis 2021 ausschließlich einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfe nach § 16 a; auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 5 wird verwiesen. Allen übrigen Kommunen steht in dem genannten Zeitraum das Instrument der Fehlbetragszuweisungen zur Verfügung.

Der befristete Ausschluss der potentiellen kommunalen Konsolidierungshilfeempfänger von Ansprüchen auf Gewährung von Fehlbetragszuweisungen erfordert zwangsläufig eine weitgehende Umwidmung der Mittel des Kommunalen Bedarfsfonds zugunsten der Konsolidierungshilfen für Kommunen. Im Zeitraum von 2012 bis 2021 stehen für Fehlbetragszuweisungen jährlich 15,0 Mio. Euro bereit. Die defizitären

Kommunen, die auch künftig ausschließlich einen Anspruch auf die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen geltend machen können, haben im Jahr 2010 zur Abdeckung ihrer aufgelaufenen Fehlbeträge und Jahresfehlbeträge 2009 knapp 10 Mio. Euro erhalten.

Bis zum Jahr 2021 bestehen innerhalb der Gruppe der Kreise sowie innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden unterschiedliche, sich gegenseitig ausschließende Anspruchsberechtigungen für die Gewährung entweder von Fehlbetragszuweisungen oder von Konsolidierungshilfen. Aufgrund dieser Trennung ist für die Fehlbetragszuweisungen eine Kontingentbildung nach Kommunalgruppen nicht mehr angebracht. Der Einfachheit halber sollten – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Kommunalgruppe – ausschließlich die zum Ende des vergangenen Jahres aufgelaufenen unvermeidlichen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge den Verteilungsmaßstab für die Gewährung der Fehlbetragszuweisungen bilden.

Möglich ist, dass sich für Kommunen, die ab 2012 einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfe haben, aus der Abrechnung der bis einschließlich im Jahr 2011 gewährten Fehlbetragszuweisungen Nachzahlungsbeträge oder Rückzahlungsverpflichtungen ergeben. Mit derartigen Abrechnungsbeträgen sind die Fehlbetragszuweisungen ab 2012 nicht zu befrachten. Vielmehr sind diese Abrechnungen bei den Konsolidierungshilfen nach § 16 a entsprechend zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass sich bei einer Rückzahlungsverpflichtung aus der Abrechnung der Fehlbetragszuweisungen der Zuweisungsbetrag für die Konsolidierungshilfe entsprechend erhöht. Eine sich aus der Abrechnung der Fehlbetragszuweisungen ergebende Nachzahlung zugunsten einer Kommune ist aus dem Betrag der Konsolidierungshilfe zu bestreiten. Dabei ist die Gruppenbildung nach § 16 a Abs. 4 entsprechend zu berücksichtigen.

Durch die Übergangsregelung in Absatz 6 wird klargestellt, dass für die Gewährung der Fehlbetragszuweisungen bis einschließlich 2011 das bisherige Recht gilt. Das schließt auch Abrechnungen zu einem späteren Zeitpunkt mit ein.

Zu Artikel 1 Nummer 7:

Derzeit werden nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 im Landeshaushalt für Fehlbetragszuweisungen nach § 16 sowie für Sonderbedarfzuweisungen nach § 17 in der Summe Mittel in Höhe von 50,0 Mio. Euro jährlich bereitgestellt. Nach der geltenden Rechtslage können von dem Gesamtbetrag Zuweisungen in Höhe von 0,5 Mio. Euro für Projekte zur modellhaften Erprobung neuer Formen der Verwaltungsorganisation gewährt werden (§ 17 Abs. 1 Satz 2); darüber hinaus können Sonderbedarfzuweisungen nur dann gewährt werden, soweit die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nicht für Fehlbetragszuweisungen nach § 16 oder für Berichtigungen nach § 38 Abs. 2 benötigt werden (§ 17 Abs. 1 Satz 1). Dieser gesetzlich normierte Vorrang der Fehlbetragszuweisungen vor den Sonderbedarfzuweisungen unterstreicht die grundsätzliche Bedeutung des Haushaltsausgleichs. Aufgrund dieses Vorrangs werden wegen der hohen aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge seit Jahren die Mittel des Bedarfsfonds für Fehlbetragszuweisungen benötigt.

Nach vorab veröffentlichten Pressinformationen 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

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)

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. Den defizitären Kommunen ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, Eigenbeiträge zur Finanzierung notwendiger Investitionsmaßnahmen erwirtschaften zu können, so dass aufgrund der erforderlichen Fremdfinanzierung von Investitionen der Schuldenstand gestiegen ist. Um vor allem defizitäre Kommunen künftig bei der Begrenzung ihrer Verschuldung unterstützen zu können, sollen ab dem Finanzausgleichsjahr 2012 – neben der Förderung von Projekten zur modellhaften Erprobung neuer Formen der Verwaltungsorganisation – auch wieder Sonderbedarfszuweisungen für Investitionsmaßnahmen gewährt werden. 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.

In den kommenden Jahren steht der nachhaltige Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund ist für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen lediglich ein Gesamtbetrag in Höhe von bis zu 5,0 Mio. Euro jährlich vertretbar.

Zu Artikel 1 Nummer 8:

Jeder Kreis bildet einen Kreisfonds, um an kreisangehörige Gemeinden und Zweckverbände, die der Aufsicht der Landrätin oder des Landrats unterstehen, Fehlbetragszuweisungen bis zu 80.000 Euro im Einzelfall sowie Sonderbedarfszuweisungen gewähren zu können. Bis zum Jahr 1998 waren die Kreise verpflichtet, mindestens 2 % ihrer Einnahmen aus den Kreisschlüsselzuweisungen sowie der allgemeinen Kreisumlage im Rahmen des Kreisfonds bereitzustellen. Mit der Zielsetzung einer eigenverantwortlichen Entscheidung der Kreise über die Bereitstellung der erforderlichen Fördermittel wurde diese Verpflichtung zum Jahr 1999 aufgehoben.

Vor dem Hintergrund einer anhaltend schwierigen Finanzsituation auch im kreisangehörigen Bereich wurden die Kreise – unabhängig von ihrer eigenen Finanzsituation – im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2009/2010 verpflichtet, für die Jahre 2009 bis 2014 mindestens 0,5 % ihrer Einnahmen aus den Kreisschlüsselzuweisungen sowie der allgemeinen Kreisumlage ausschließlich für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen bereitzustellen (Art. 3 des Gesetzes vom 12.12.2008, GVObI. Schl.-H. S. 791, 813). Dadurch sollte sichergestellt werden, dass auch die Gemeinden, bei denen der Kreis für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen zuständig ist, eine wirksame Unterstützung beim Abbau ihrer Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge erfahren.

Angesichts eines insgesamt zu erwartenden weiteren Anstiegs der Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge wird die zeitliche Begrenzung der Dotation der Kreisfonds aufgehoben. Auch künftig gilt, dass in dem Fall, in dem erkennbar kein Bedarf für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen an kreisangehörige Gemeinden gegeben ist, auf die Veranschlagung verzichtet werden kann. Nicht benötigte Fördermittel gelten am Ende des Jahres als erspart und verbessern den Jahresabschluss.

Zu Artikel 1 Nummer 9 – 14:

Redaktionelle Anpassung. Ab 2012 werden Sonderbedarfszuweisungen eigenständig mit 5,0 Mio. Euro jährlich dotiert und in Folge dessen als neue Nummer 2 in der Übersicht über die Vorwegabzüge berücksichtigt. Daraufhin verschieben sich die Verweise bei den einzelnen Vorwegabzügen entsprechend.

Zu Artikel 1 Nummer 15:

Nach dem geltenden Recht besteht die Möglichkeit, den Mittelbedarf für Berichtigungen der Schlüsselzuweisungen durch Abrundung der Grundbeträge oder aus den Mitteln für Fehlbetrags- und Sonderzuweisungen zu decken (§ 38 Abs. 2). In den vergangenen Jahren war die Abrundung der Grundbeträge stets auskömmlich, die Berichtigungen finanzieren zu können. Aufgrund der mit diesem Gesetzentwurf verbundenen Umstrukturierung des Kommunalen Bedarfsfonds soll künftig noch die Möglichkeit bestehen, bei Bedarf die Sonderbedarfszuweisungen zur Finanzierung von Berichtigungen mit in Anspruch nehmen zu können.

Zu Artikel 2:

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Finanzsituation weist derzeit eine Reihe von Kommunen in Schleswig-Holstein einen hohen Bestand an Kassenkrediten aus. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus kann daraus eine erhebliche finanzielle Belastung erwachsen. Vor diesem Hintergrund soll den Kommunen, die für die Jahre 2009 oder 2010 Fehlbetragszuweisungen erhalten haben, die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Ende 2011 vorhandenen Bestand an Kassenkrediten durch ordentliche Kredite abzulösen. Damit besteht die Möglichkeit, durch eine individuelle Entscheidung der Kommunen vor Ort ein mögliches Zinsänderungsrisiko zu begrenzen.

Die Kredite zur Ablösung von Kassenkrediten sind in der Haushaltssatzung oder in der Nachtragshaushaltssatzung 2012 gesondert festzusetzen. Unter Verweis auf §§ 85 Abs. 3 GO oder 95 g Abs. 3 gilt die Ermächtigung zur Aufnahme entsprechender Kredite bis zum Ende des Haushaltsjahres 2013 und, wenn die Haushaltssatzung für das Jahr 2014 nicht rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung. In zeitlicher Anlehnung an die Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunalen Finanzsituation (vgl. Artikel 1 dieses Gesetzentwurfes) darf die Laufzeit dieser Kredite jedoch nicht über den 31. Dezember 2021 hinausgehen, so dass entsprechende Tilgungen zu vereinbaren sind.

Aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Verwendungszwecks der Ablösung von Kassenkrediten durch Kredite kann sich die Gesamtverschuldung der kommunalen Haushalte aus Kreditbestand und Kassenkreditbestand insgesamt nicht erhöhen. Die in der Haushaltssatzung gesondert ausgewiesene Festsetzung für die Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten bedarf daher keiner kommunalaufsichtlichen Genehmigung.

Zu Artikel 3:

Gemäß § 8 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen – Gemeindefinanzreformgesetz – (GFRG) können Landesregierungen – soweit sie durch das GFRG zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden – diese Ermächtigung auf die oberste Finanzbehörde des Landes übertragen.

In Schleswig-Holstein liegt die zuständige Bearbeitung von Rechtsverordnungen auf Grundlage des GFRG in langjähriger Verwaltungspraxis beim Innenministerium.

Mit Artikel 2 wird nun die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften abweichend von § 8 des Gemeindefinanzreformgesetzes auf das Innenministerium übertragen. Dies stellt einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung dar. Die Abweichung von der bundesgesetzlichen Regelung erfolgt auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Zu Artikel 4:

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.