

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

Kiel, 28. Oktober 2010

Stellungnahme zur finanziellen Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen (Drucksache 17/664)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem o.g. Bericht Stellung nehmen zu können, die wir gerne wahrnehmen.

Die finanzielle Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen stellt sich höchst unterschiedlich dar, diese Erkenntnis wird durch den vorliegenden Bericht noch einmal bestätigt. Während allgemein die katastrophale Finanzsituation der Kommunen bemängelt wird, gibt es in Schleswig-Holstein nach wie vor eine große Anzahl von Städten und Gemeinden, deren Finanzsituation man als „gesund“ bezeichnen kann. Offenbar sind es also weniger die generellen Rahmenbedingungen, die für die Finanzlage verantwortlich sind, als vielmehr die Besonderheiten des Einzelfalls, bis hin zur personellen Besetzung einzelner Schlüsselpositionen. Denn mit dem Unterzentrum Bargteheide gibt es immerhin eine Stadt mit rund 15.000 Einwohnern, die ohne jegliche Verschuldung ist. Und 12 kreisangehörige Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern weisen teilweise beträchtliche positive freie Finanzspielräume auf. Das Gleiche gilt für immerhin drei Landkreise. Diese Beispiele zeigen, dass auch unter den derzeitigen Rahmenbedingungen eine solide Finanzwirtschaft in den Kommunen möglich ist, wenn sie denn über lange Frist nachhaltig angelegt ist.

Besonders problematisch erscheint die finanzielle Situation einiger Landkreise und der kreisfreien Städte. Hier sticht insbesondere die Hansestadt Lübeck hervor, die bei 7,4 Prozent aller Einwohner 17 Prozent der ausgewiesenen Kommunalschulden auf sich vereint. Darin enthalten sind weder Kassenkredite noch die Schulden der städtischen Einrichtungen, mit denen zusammen Lübeck einen Schuldenstand von fast 1,3 Mrd. Euro aufweist.

Bei aller Unterschiedlichkeit lassen sich einige allgemeine Trends feststellen. So gelingt es ganz offenkundig den kleineren Gemeinden und Städten in Schleswig-Holstein im Durchschnitt wesentlich besser, ihre Ausgaben an die Einnahmesituation anzupassen, als dieses bei den größeren Kommunen der Fall ist. In der kleinteiligen Struktur der ehrenamtlich geführten Gemeinden werden viele öffentliche Aufgaben durch private Initiative erledigt. Das Gemeinschaftsgefühl der Einwohner als nachbarschaftliche Solidargemeinschaft erweist sich hier noch als tragfähig. Die Struktur der kleineren ehrenamtlich geführten Gemeinden, die gemeinsam mit anderen von hauptamtlichen Amtsverwaltungen verwaltet werden, erweist sich in finanzpolitischer Hinsicht als ausgesprochen leistungsfähig. Auch aus fiskalischen Gründen muss daher in Zweifel gezogen werden, ob eine Abschaffung der Amtsebene bei gleichzeitigem Zusammenschluss zu größeren hauptamtlich verwalteten Gemeinden tatsächlich finanzielle Vorteile erbringt.

Die finanzielle Lage der Landkreise und kreisfreien Städte legt den Schluss nahe, dass diese Körperschaften nicht in der Lage sind, ihren derzeitigen Aufgabenumfang mit der vorhandenen Finanzausstattung zu bewältigen. Dieses gilt insbesondere auch für die beiden kleineren kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster. Deshalb erneuert der Bund der Steuerzahler seinen Vorschlag, die Landkreise unter Einschluss von Flensburg und Neumünster zu größeren neuen Kreisen zusammenzulegen. Belastbare Ergebnisse der vom Land in Auftrag gegebenen Gutachten haben 2007 aufgezeigt, dass sich durch eine Verwaltungsreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte mindestens 30 Mio. Euro im Jahr einsparen ließen. Detaillierte Berechnungen für das Fusionsmodell der Kreise Ostholstein und Plön haben zu einem Einsparvolumen von über 3 Mio. Euro pro Jahr geführt. Damit wird die Erwartung der Gutachter bestätigt. Ein Einsparvolumen in dieser Größenordnung würde es den neuen Kreisen erleichtern, mit der vorhandenen Finanzausstattung ihr Aufgabenspektrum zu erfüllen.

Die Hansestadt Lübeck stellt einen Sonderfall in der kommunalen Struktur Schleswig-Holsteins dar. Denn die Stadt ist nicht nur überaus hoch verschuldet, sie lebt auch seit Jahrzehnten beständig weit über ihre finanziellen Verhältnisse. Hinzu kommt ein Selbstverständnis von Ratsversammlung und Verwaltung, das keinerlei ernsthafte Anstrengungen erkennen lässt, an dieser Situation kurzfristig etwas zu ändern. Offenbar lebt und arbeitet man mit der Hoffnung, dass andere staatliche Ebenen beizeiten die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stellen werden, die absehbar von der Stadt zwar ausgegeben aber nicht mehr eingenommen werden können. Insbesondere die Bürgerschaft kommt ihrer Verpflichtung nicht nach, sich um eine solide Finanzpolitik zumindest zu bemühen. Man hat die Stadt finanzpolitisch praktisch aufgegeben. In dieser Situation sehen wir es als geboten an, dass der Innenminister als Kommunalaufsicht gemäß § 127 Gemeindeordnung einen Beauftragten bestellt, der alle finanzwirksamen Aufgaben der Gemeinde wahrnimmt. Nach unserer Einschätzung ist derzeit der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung aufgrund der hohen Verschuldung, des großen jährlichen Defizits und der dem nicht angepassten Bürgerschaftsbeschlüsse nicht mehr gewährleistet, und das Anordnungsrecht des Innenministers reicht offenbar nicht aus, um an dieser Situation et-

was nachhaltig zu ändern. Die kürzlich von der Stadt selbst vorgelegte erste Eröffnungsbilanz auf Basis der doppischen Haushaltsführung hat festgestellt, dass die Verbindlichkeiten der Hansestadt das bewertete Vermögen deutlich übersteigen. Für privatrechtliche Unternehmen wäre diese Feststellung mit der Verpflichtung verbunden, einen Insolvenzantrag zu stellen. Diese Situation kann von der Landesregierung nicht länger tatenlos hingenommen werden. Hier sind klare Zeichen gefordert, damit nicht etwa andere Kommunen aus dem Beispiel „lernen“, und mit Hoffnung auf Finanzzuweisungen Dritter die Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung einstellen.

Auch bei einigen anderen besonders hoch verschuldeten Städten und Gemeinden stellt sich die Frage, ob die Kommunalaufsicht durch die Kreise und das Innenministerium ihrer Aufgabenstellung hinreichend gerecht geworden ist. Offenbar gelingt es nicht, erkannten Fehlentwicklungen ausreichend Einhalt zu gebieten. Nach unserer Einschätzung fehlt es dabei weniger an der richtigen Erkenntnis als vielmehr an der Konsequenz bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen. Sowohl die Landräte als auch das Innenministerium sind über die finanzielle Situation der Kommunen in ihrem Aufsichtsbereich detailliert und zeitnah informiert. Sie weisen auch immer wieder auf bedenklichen Situationen hin. Letztlich verhindern sie aber nicht, dass sich Fehlentwicklungen fortsetzen. Möglicherweise liegt dieses an einem falsch verstandenen Selbstverständnis, nach dem man sich stärker in der Berater- als in der Aufsichtsrolle fühlt. Hier erwarten wir künftig ein deutlich stringenteres Vorgehen. Nicht befriedigend sind jedoch solche Stellungnahmen der Kommunalaufsicht, bei denen die Kommunen lediglich aufgefordert werden, ihre Einnahmesituation durch die Erhöhung von Kreisumlagen, Hebesätzen oder die Erhebung zusätzlicher Gebühren zu verbessern. Wir erwarten von einer offensiv agierenden Kommunalaufsicht, dass sie konkrete Vorgaben zur Ausgabenkürzung macht und ggf. auch kostenträchtige Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltung untersagt.

Als besonders problematisch erweist sich für viele Kommunen die hohe Abhängigkeit von den Gewerbesteuereinnahmen. Die Gewerbesteuer, die steuersystematisch vollkommen korrekt den Gewerbeertrag erfasst, wirkt prozyklisch. Das heißt, im konjunkturellen Abschwung bricht das Gewerbesteueraufkommen der Städte und Gemeinden überproportional ein, während es in Aufschwungsphasen überproportional stark ansteigt. Für Gemeinden und Städte ist das tatsächliche Aufkommen aus der Gewerbesteuer nur sehr schwer prognostizierbar. Zusätzlich erschwerend wirkt sich die zeitliche Verzögerung aus, mit der die tatsächliche Haushaltseinnahme festgestellt wird. Zwischen dem Entstehen des betrieblichen Ergebnisses bei den Unternehmen durch eine gute oder schlechte Wirtschaftslage und der endgültigen Gewerbesteuerfeststellung durch die Gemeinde vergehen in der Regel mindestens zwei Kalenderjahre. Geht der Gewerbeertrag zurück, muss die Gemeinde nicht nur zuviel kassierte Steuer zurückerstatten, sondern darüber hinaus entsprechend gekürzte Vorauszahlungsbescheide erlassen. Ein solcher Einbruch bei einigen großen oder der breiten Masse durchschnittlicher Gewerbesteuerzahler kann jegliche Haushaltsplanung einer Kommune zunichte machen. Umgekehrt gilt natürlich genauso, dass durch nicht vorhergesehene Mehreinnahmen sich eine Haushaltslage auch kurzfristig

erheblich verbessern kann. In diesen Fällen kommt es für die Kommunalvertretung darauf an, die nicht erwarteten Mehreinnahmen nicht für zusätzliche Ausgaben zu verwenden, sondern sie einer ausreichenden Rücklage zuzuführen, um für Abschwungphasen vorzusorgen.

Wegen der dramatischen Auswirkungen durch die schwankenden Gewerbesteuer-einnahmen und die schlechte Prognostizierbarkeit plädiert der Bund der Steuerzahler für eine Abschaffung dieser Steuerart. Viele andere Probleme mit der Erfassung und Berechnung sprechen ebenfalls für das Ende der Gewerbesteuer in Deutschland. Als Ersatz für die wegfallenden Einnahmen schlagen wir höhere Gemeindeanteile an der Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer vor. Mit einem eigenen Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer könne das Recht der Gemeinden auf eigene Steuerfestsetzung erfüllt werden. Durch eine solche bundesgesetzliche Veränderung, der auch die Länder zustimmen müssen, würde erreicht, dass die Einnahmesituation der Gemeinden deutlich weniger konjunkturanfällig ist und die tatsächlichen Steuereinnahmen bei der Haushaltsaufstellung besser vorherzusehen sind.

Vergleicht man die aktuelle finanzielle Situation etwa gleich großer Städte und Gemeinden miteinander, so fällt auf, dass vorwiegend die Kommunen unter akuten Problemen leiden, die sich in der Vergangenheit für die Errichtung ihrer kommunalen Infrastruktur stark verschuldet haben, während Kommunen, die Investitionen vornehmlich aus der freien Finanzspitze oder den Rücklagen finanziert haben, heute signifikant besser dastehen. Diese Feststellung unterstreicht die Beschreibung der Staatsverschuldung als „süßes Gift“. Viele Kommunen haben sich mit ihren Investitionen übernommen und leiden heute daran, dass Zins- und Tilgungsleistungen die Ausgabenseite des Haushaltes zu einem nicht unerheblichen Teil belasten. Hinzu kommen die laufenden Unterhaltsaufwendungen für die mit den Schulden errichtete Infrastruktur. In vielen Städten und Gemeinden muss man erleben, dass mit Schulden finanzierte Einrichtungen schon seit längerem nicht mehr ordentlich unterhalten werden können und somit zunehmend verfallen. Diese Beispiele machen deutlich, wie wichtig es ist, auch auf kommunaler Ebene eine wirksame Schuldenbremse zu installieren. Offenbar reichen die Instrumente der Kommunalaufsicht nicht aus, eine übermäßige Verschuldung einiger Gemeinden und Städte zu verhindern. Mit Haushaltserlassen und Ermahnungen alleine ist es nicht getan. Wir brauchen in Schleswig-Holstein ein Instrumentarium, das unabhängig von politischen Entscheidungen dafür sorgt, dass sich Kommunen nicht übermäßig verschulden können, um das Abdriften in einen Verschuldungsstrudel zu vermeiden.

Im Gegensatz zum Landeshaushalt ist ein absolutes Schuldenaufnahmeverbot für Städte und Gemeinden wenig praxisgerecht. Denn ein nicht unerheblicher Teil der Verschuldung wird für kostenrechnende Einrichtungen aufgenommen, denen es möglich ist, den Schuldendienst über Beiträge und Gebühren der Einrichtungsnutzer zu refinanzieren. Ein Verbot solcher Schulden ist weder notwendig noch zielführend. Die Schuldenaufnahme für Investitionen, die in diesem Sinne „nicht rentierlich“ sind

Der Präsident

und somit aus allgemeinen Haushaltsmitteln zurückgeführt werden müssen, muss jedoch wirksam unterbunden werden.

Der Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein schlägt hierzu vor, in das Kommunalrecht eine Bestimmung aufzunehmen, die ein beschränktes Insolvenzrecht für Städte, Gemeinden und Kreise begründet. Eine solche gesetzliche Regelung könnte vom Landesgesetzgeber unabhängig vom Bundesrecht geschaffen werden. Die Bürgermeister wären dann verpflichtet, bei Feststellen der Insolvenzgründe von Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit einen entsprechenden Insolvenzantrag zu stellen. In einem solchen Fall müsste das zuständige Gericht in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht einen Insolvenzverwalter bestellen, der die Geschäfte der Stadt oder Gemeinde so lange fortführt, bis sie finanziell wieder leistungsfähig ist. Selbstverständlich müssen kommunale Pflichtaufgaben, wie beispielsweise der Brandschutz oder die Abwasserbeseitigung uneingeschränkt fortgeführt werden. Bei allen freiwilligen Leistungen, Zuwendungen und Verträgen könnte der Insolvenzverwalter aber den Nichteintritt erklären. Ebenso würden Gläubiger der Kommune ihre Ansprüche verlieren.

Die notwendigen Zahlen zur Feststellung des Insolvenzfalles werden durch die dopplische Haushaltsführung geliefert. Nach unserer Übersicht wäre nur in ganz wenigen Ausnahmefällen (z.B. in Lübeck) ein Insolvenzgrund gegeben. Es muss also nicht damit gerechnet werden, dass Bürgermeister in Heerscharen zu den Insolvenzgerichten laufen müssen. Allerdings würde sich die Kreditvergabe an die Kommunen durch die Banken grundlegend verändern. Die Banken würden Kommunalkredite nur noch nach vorheriger Bonitätsprüfung und vermutlich auch Sicherheitengestellung vergeben – so wie es gegenüber privaten Kreditnehmern auch erfolgt. In Abhängigkeit von dem Kreditrisiko würde es zu unterschiedlichen Zinsforderungen kommen, die im Durchschnitt sicherlich gegenüber dem heutigen Stand ansteigen werden. Diese Folgen sind aber nicht als negativ zu bewerten, sondern im Gegenteil das gewünschte Korrektiv zu einer übermäßigen Kreditaufnahme. Nicht mehr jeder Kreditantrag einer Kommune würde automatisch genehmigt. Finanziell schlechter aufgestellte Kommunen hätte größere Schwierigkeiten, neue Kredite bewilligt zu bekommen als Städte und Gemeinden mit gesunden Finanzen. Zudem müssten sie mit höheren Kreditzinsen rechnen. Dieses alles würde im Ergebnis dazu beitragen, die Kreditaufnahme zu erschweren und insbesondere eine Verschuldung zu verhindern, die der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr entspricht.

Gerne sind wir bereit, unsere Positionen in einer mündlichen Anhörung näher auszuführen und für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Hartmut Borchert)