

Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden Thomas Rother
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

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

per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

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

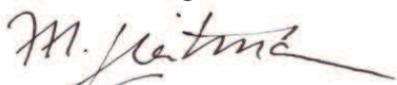
Datum: 17.11.2011

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte
(Kommunalhaushaltssolidierungsgesetz)
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/1868)**

Sehr geehrter Herr Rother,

zu dem oben genannten Gesetzentwurf hat der Städteverband Schleswig-Holstein mit Schreiben vom 15.08.2011 gegenüber dem Innenministerium im Beteiligungsverfahren die als **Anlage** beigefügte Stellungnahme abgegeben. Wesentliche materielle Änderungen sind auf Grundlage des Beteiligungsverfahrens mit den kommunalen Landesverbänden durch die Landesregierung nicht vorgenommen worden, weshalb die Stellungnahme inhaltlich in vollem Umfang die Anregungen und Bedenken des Städteverbandes Schleswig-Holstein zu dem Gesetzentwurf, der Gegenstand der parlamentarischen Beratungen ist, beinhaltet.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Marc Ziertmann
Stellv. Geschäftsführer

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

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

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

Datum: 15.08.2011

Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung kommunaler Haushalte (Kommunales Haushaltskonsolidierungsgesetz)

Sehr geehrter Herr Minister,

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

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

A. Vorbemerkung

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Zur Struktur der Regelungen

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

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

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

und dass

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

Mithin sollte geregelt werden, dass

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

und

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Anmerkungen zu den Einzelregelungen

Soweit es die Einzelregelungen anbetrifft ergeben sich folgende Anmerkungen:

Artikel 1: Änderung des Finanzausgleichgesetzes

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

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

Art. 1 § 16a Abs. 2: Konsolidierungskonzept

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 16 Abs. 4 regelt die Mittelverteilung:

a) Verteilung zwischen Kreisen und kreisfreien Städten

Mit dem Gesetzentwurf soll folgendes Ziel erreicht werden:

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

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

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

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

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

b) Verteilung innerhalb einer Gruppe der kreisfreien Städte

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

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

Alternativvorschlag:

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

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

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

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

hälftig verteilt wird (detaillierte Berechnung vgl. Anlage).

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

Beispielsrechnung:

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

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

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

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

c) Frist zur Vorlage der Jahresrechnung

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

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

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

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

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

Art. 2: Aufnahme von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten

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

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied