

Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms Hessen

von Dr. Thomas Schäfer, Hessischer Minister der Finanzen, unter Mitarbeit von Leitender Ministerialrat Dr. Ulrich Keilmann und Regierungsrat Dr. Marc Gnädinger, Wiesbaden

Das Land Hessen hat unter dem Programmtitel »Kommunaler Schutzschirm« einen Entschuldungsfonds für Kommunen errichtet. Kernziel der Initiative ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in aktuell besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Dazu sollen Landeshilfen in Kombination mit eigenen merklichen Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen beitragen. Die drei Kommunalen Spitzenverbände wurden in die konkrete Konzeption des Vorhabens intensiv eingebunden. Mittlerweile ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen und das Programm wird in den Wirkbetrieb überführt.

Die hessischen Kommunen erzielen im deutschlandweiten Vergleich regelmäßig die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen.¹ Vielen Kommunen geht es trotz der Aus- und Nachwirkungen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise heute wieder finanziell gut. So weisen z.B. zum 31.12.2011 insgesamt 144 der 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände keinerlei Kassenkredite aus. Daneben entwickeln sich die Rahmenbedingungen gegenwärtig günstig. Die bereits absehbaren zusätzlichen Entlastungen bei der Grundsicherung im Alter durch den Bund sowie die seit dem Jahr 2010 stetig ansteigende Finanzausgleichsmasse werden voraussichtlich auch den hessischen Kommunen zu einem spürbaren monetären Vorteil verhelfen.

Jenseits der insgesamt wohlwollend stimmenden Durchschnittswerte gab und gibt es aber selbst im wirtschaftsstarken Hessen diverse Gemeinden und Gemeindeverbände mit Haushaltsproblemen. In einzelnen Kommunen haben die Kassenkredite und Kreditmarktschulden eine Höhe erreicht, die mit hohen Zins- und Tilgungslasten den finanziellen Spielraum einschränken. Hier drohen die Geldschulden der Vergangenheit zum Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden – gerade auch, weil die Finanz- und Wirtschaftskrise den negativen Finanztrend in diesen Kommunen kurzfristig noch verstärkt hat.

Eigenverantwortliche finanzielle Gestaltungsspielräume sind indes die Grundvoraussetzung für den langfristigen Erhalt kommunaler Selbstverwaltung. Insofern ist es im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und vor dem Hintergrund des Verfassungsgebotes der dauerhaft auskömmlichen Finanzausstattung geboten, den betroffenen Kommunen seitens des Landes zu helfen.

Vor diesem Hintergrund hat Ministerpräsident Bouffier im Rahmen seiner Regierungserklärung vom 07.09.2010 die Errichtung eines Kommunalen Schutzschirms in Aussicht gestellt.² Das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) sollte bei der Verwirklichung des Unterfangens nach dem Willen des Ministerpräsidenten die Federführung übernehmen. Zur detaillierten Konzeption des Programmes wurde daher unter Leitung des HMdF eine Arbeitsgruppe (AG) unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Die Arbeitsgruppe hat sich bis heute in knapp 30 Sitzungen getroffen. Sie besteht aus Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Bedarfsbezogen haben ebenfalls Vertreter des Hessischen Statistischen Landesamtes teilgenommen. In den Sitzungen wurden mit den Kommunalen Spitzenverbänden als Sprachrohr der kommunalen Familie alle für das Programm wesentlichen Themenschwerpunkte besprochen: Die drei Kommunalen Spitzenverbände haben die Grundlagen für den Kommunalen Schutzschirm insofern im Detail mit ausgearbeitet – Land und kommunale Familie haben partnerschaftlich und intensiv zusammengearbeitet. Die gemeinsamen Anstrengungen mündeten in einer einvernehmlich ausge-

1 Die hessischen Gemeinden weisen große Unterschiede ihrer Steuerkraft auf. Die Steuerkraft-Unterschiede zwischen der steuerschwächsten und steuerstärksten Gemeinde werden permanent größer. Die Differenz der Steuerkraftunterschiede wird als sog. »Spannweite« bezeichnet. Die Spannweite hat sich seit dem Jahr 2005 mehr als verdreifacht.

2 Vgl. Hessische Landesregierung, Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation (07.09.2010), S. 10 ff.

arbeiteten und am 20.01.2012 unterzeichneten Rahmenvereinbarung.³ Sie enthält die wesentlichen und grundlegenden Eckpfeiler des Vorhabens. An diesen Fundamenten orientierten sich das Schuttschirmgesetz (SchuSG) und die dazugehörige Rechtsverordnung (SchuSV).

1. Frage der Konsolidierungsbedürftigkeit

Der Budgetgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebietet es, unabhängig von der jeweiligen finanziellen Lage, das kommunale Agieren permanent kritisch zu hinterfragen. Insofern gibt es stets und in allen Kommunen einen Konsolidierungsbedarf. Neben diesem latenten Anspruch zur Hinterfragung der Art und Weise der Aufgabenerbringung geht es bei der Frage der Konsolidierungsbedürftigkeit allerdings insb. darum, festzustellen, in welchen Kommunen regelmäßig die Summe der Erträge zur Deckung der Aufwendungen ausreichen, mithin der Ressourcenverbrauch erwirtschaftet wird. In einem doppischen Haushalt bzw. in der Ergebnisrechnung lässt sich diese Frage recht einfach beantworten: Das doppische Ordentliche Ergebnis kann in einem Mehrjahresdurchschnitt betrachtet werden oder es kann alternativ die Eigenkapitalveränderungsrate berechnet werden. Tatsächlich ist Hessen auch (bislang) das einzige Flächenland, in dem u.a. aus Transparenzgründen sowohl das Land als auch die Kommunen doppisch rechnen. Allerdings erfolgte die Umstellung auf das neue Haushaltsrecht in einzelnen Kommunen erst in der jüngeren Vergangenheit, so dass noch nicht in allen Fällen verlässliche (geprüfte) Daten vorliegen. Daneben funktioniert die Finanzstatistik derzeit noch auf kameraler Basis, d.h. selbst bei doppisch rechnenden Gebietskörperschaften werden die Daten für statistische Zwecke in kamerale Einheiten zurück transformiert. Gleichzeitig verfügt die Statistik allerdings über bewährte Qualitätssicherungsmechanismen, die eine hohe Datenqualität garantieren können.

Die AG Schuttschirm hat sich die Frage der Generierung geeigneter Kennzahlen nicht leicht gemacht. Zahlreiche Alternativen wurden in mehreren Sitzungen der AG Schuttschirm diskutiert und gegeneinander abgewogen. Zwecks Objektivierbarkeit erfolgte am Ende des Diskussionsprozesses eine Verständigung darauf, dass die Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen über ein aus der amtlichen Statistik ableitbares Kennzahlenset erfolgen soll. Aus Validitäts- und Kostengründen sollten keine Direktdatenabfragen bei den Kommunen erfolgen. Bei der Auswahl geeigneter Kennzahlen ist die Arbeitsgruppe im Wesentlichen den seitens der wissenschaftlichen Begleitung vorgeschlagenen Identifikationskennziffern gefolgt.⁴ Als geeignete Indikatoren wurden die Kassenkredite und das Ordentliche Ergebnis nach kameraler Logik in einem Mehrjahresschnitt identifiziert:

- Kassenkredite stellen eine haushaltspolitische Ultima Ratio dar. Kassenkredite sind ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehen (sog. Kommunalen Dispo). In einzelnen Kommunen ist aus dem Kassenkredit allerdings eine Dauereinrichtung auf zuweilen hohem Niveau geworden. Das ist auch ein Grund, weshalb mit der Novellierung der HGO die Genehmigungspflicht für Kassenkredite mit § 105 Abs. 2 HGO wieder eingeführt wurde.⁵ Im Gegensatz zu fundierten Schulden (Krediten) stehen den bis dahin aufgelaufenen Kassenkrediten keinerlei geschaffene Werte gegenüber. Sie wurden für laufende Ausgaben auf-

genommen und aus ihnen resultiert einzig ein fiskalischer Belastungseffekt. Zudem bergen Kassenkredite aufgrund ihres Kurzfristcharakters hohe Risiken in Bezug auf potentielle Zinsänderungen.

- Das Ordentliche Ergebnis ist Grundlage für den Haushaltsausgleich nach neuem Haushaltsrecht. Der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses korrespondiert mit der ethischen Leitvorstellung der finanziellen Generationengerechtigkeit: Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. Bezogen auf eine einzelne Haushaltsperiode müssen insofern grundsätzlich die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken (Generationengerechtigkeit in der Übersetzung als Interperiodengerechtigkeit). Ansonsten wird Eigenkapital aufgezehrt, was zumindest in wirtschaftlichen Normalphasen nicht akzeptabel ist. Um das Ordentliche Ergebnis um Konjunktüreinflüsse zu bereinigen, wurde ein Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2005 bis 2009 gebildet. Da die Finanzstatistik derzeit allerdings (noch) allein mit kameralen Daten arbeitet, musste die Größe des Ordentlichen Ergebnisses mittels Überleitungsrechnungen näherungsweise ermittelt werden. Hierzu hat das Hessische Statistische Landesamt eine passgenaue Berechnung vorgenommen.

Die beiden Indikatoren wurden mit Grenzwerten versehen, um damit die teilnahmeberechtigten Städte und Gemeinden zu identifizieren:

- 1) Entweder, die Kommune hatte im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 Kassenkreditschulden von mehr als 1 000 Euro je Einwohner (jeweils gemessen zu den Stichtagen 31.12.2009 und 31.12.2010).
- 2) Oder sie hatte im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches Ergebnis und Kassenkredite von mehr als 470 Euro (wiederum im Durchschnitt der Stichtage 31.12.2009 und 31.12.2010) je Einwohner.
- 3) Als dritte Kategorie sind Städte und Gemeinden als konsolidierungsbedürftig bezeichnet worden, die zwar keine Kassenkredite, aber ein negatives Ordentliches Ergebnis von mehr als 200 Euro pro Kopf im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 hatten.

Für Kreise gelten in Bezug auf die Grenzwerte etwas andere Zugangskriterien als für Städte und Gemeinden.⁶ Dafür ist der Entschuldungssatz bei den Kreisen niedriger.

Darüber hinaus wurden diejenigen Kommunen (Kreisen sowie Städte und Gemeinden) von der Teilnahme am Schuttschirm

³ Vgl. Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag, Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schuttschirm in Hessen, Wiesbaden (20.01.2012).

⁴ Vgl. Hilgers/Burth, Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, Verwaltung & Management, 2011, 242 ff.

⁵ Vgl. Hessischer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze, Drucksache 18/4031 (10.05.2011).

⁶ Die Identifikationskriterien Nr. 1 und 3 wurden analog zu denen der Gemeinden festgelegt; bei Kriterium Nr. 2 wurden anders als bei den Gemeinden Kreise bereits dann als konsolidierungsbedürftig qualifiziert, wenn ihr Ordentliches Ergebnis im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 negativ war und gleichzeitig Kassenkredite von mehr als 300 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009/2010 vorlagen.

schirm ausgeschlossen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mehr als zwei Mal abundant waren (d.h. die Mindestschlüsselzuweisung erhielten). Anhand dieser Kriterien sind insgesamt 106 Kommunen (von 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) als besonders konsolidierungsbedürftig ermittelt worden.⁷

2. Programmvolumen

Ein Entschuldungsfonds kann nur dann erfolgreich sein, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel ein ausreichendes Volumen aufweisen. Die Auskömmlichkeit bemisst sich dabei an den benötigten Mitteln, die für die Programmzielerreichung, also die flächendeckende und dauerhafte Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches in konsolidierungsbedürftigen Kommunen, notwendig sind. Das Land Hessen stellt insgesamt 2,8 Milliarden Euro zur langfristigen Tilgung kommunaler Darlehen aus originären Landesmitteln für das Programm bereit (Entschuldungshilfe). Im Unterschied zu den Konzepten anderer Länder wird die Solidargemeinschaft der Kommunen, also derjenigen die nicht an dem Programm teilnehmen können, nicht an dessen Finanzierung beteiligt. Zusätzlich zur Tilgung werden durch das Land Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von rd. 400 Mio. Euro gewährt. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem auf Antrag von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock. Die Landesmittel in beträchtlicher Größenordnung dienen als Starthilfe und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen.

Bei den teilnehmenden Kreisen werden rd. 34 Prozent der Ende des Jahres 2009 bestehenden Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kernhaushalte abgelöst; bei den Städten und Gemeinden sind es hingegen ca. 46 Prozent. Allen Kommunen soll durch die sofortige partielle Entschuldung sowie den Zinsdiensthilfen und den damit sinkenden Zinsaufwendungen spürbar geholfen werden, ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis wieder ausgleichen zu können. Das Land übernimmt anstelle der Kommunen die Tilgung der Geldschulden und schuldet die Verbindlichkeiten längerfristig um. Dafür ist jetzt angesichts der niedrigen Zinsen ein guter Zeitpunkt. Sofern seitens der Kommunen kurzläufige Kassenkredite abgelöst werden, sinkt außerdem das Zinsänderungsrisiko.

Die neben den Entschuldungshilfen gewährten Zinsdiensthilfen begründen sich damit, dass mit der längeren Laufzeit an sich zunächst höhere Zinslasten verbunden sein könnten. Daher bringt das Land 30 Jahre lang zusätzlich zur Tilgungshilfe einen Prozentpunkt Zinsverbilligung auf. Einen weiteren Prozentpunkt gibt es auf Antrag in den ersten 15 Jahren aus dem Landesausgleichsstock, für weitere 15 Jahre dann einen halben Prozentpunkt.

3. Kernziel des Vorhabens

Landeshilfen in Kombination mit eigenen spürbaren und über die bisherigen Maßnahmen hinausgehenden Konsolidierungsanstrengungen sollen dazu beitragen, die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit in aktuell besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen wieder sicherzustellen. Als Faustformel für die finanzielle Leistungsfähigkeit gilt der regelmäßige Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses in Ergeb-

nishaushalt und -rechnung. Das Ordentliche Ergebnis in diesem Sinne enthält keine Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Realisierung stiller Reserven). Mit dem Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses wird deutlich, dass die Kommune im Haushalts- bzw. Rechnungsjahr (oder bezogen auf den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung) die Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit (ohne die Veräußerung kommunalen Vermögens) decken kann. Damit verringert die Kommune das vorhandene Nutzungspotential für zukünftige Generationen nicht. Folglich lebt sie in finanzieller Hinsicht nicht auf Kosten kommender Generationen.⁸

Das Ziel des Kommunalen Schutzschirmes ist insofern in Anlehnung an die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Haushaltsausgleich auf Ergebnisebene definiert. Im Ordentlichen Ergebnis spielen Geldschulden (Kredite, Kassenkredite) über den Zinsaufwand eine Rolle. Bei steigenden Geldschuldenbeständen droht stets, dass diese zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung werden und die monetären Möglichkeiten für andere wichtige kommunale Projekte verdrängen.

Rückstellungen werden ebenso als Aufwand im Ordentlichen Ergebnis erfasst. Insofern wird mit dem Erreichen des Haushaltsausgleiches implizit die gesamte Verschuldung begrenzt (keine reine Geldschuldenbegrenzung). Schulden können nur in der Höhe aufgenommen werden, wie die aus ihnen resultierenden Folgen (z.B. Zinsaufwand bei Geldschulden) noch durch ordentliche Erträge gedeckt werden können.

Im Kern handelt es sich um eine Art »doppische Schuldenbremse«. Das wird durch die SchuSV unterstrichen. Nach § 10 Abs. 2 SchuSV sind nach dem Erreichen des jahresbezogenen Ausgleiches des Ordentlichen Ergebnisses der Schutzschirm-Kommune die Aufnahme von neuen Investitions- und Kassenkrediten grundsätzlich nur zu genehmigen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt weiterhin gewährleistet ist. Auf diese Weise soll durch die Verordnungsregelung gewährleistet werden, dass der durch Geldschulden bewirkte Zinsaufwand nicht zum Verfehlen des (ordentlichen) Ergebnisausgleiches führt. In diesem Zusammenhang wird auch § 105 HGO relevant, nach dem Kassenkredite der Liquiditätssicherung der Kommune dienen. Die Kommune hat gegenüber der Aufsichtsbehörde den Nachweis über den Bedarf zu führen. Da das (mittelfristige) Ziel des Kommunalen Schutzschirmes der Haushaltsausgleich ist, sollte der Kassenkreditbedarf rückläufig sein. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist abhängig von der jeweiligen Entwicklung. Dabei ist es unbestritten, dass selbst bei einem Haushaltsausgleich ein Bedarf an Kassenkrediten auftreten kann.

4. Antragstellung

Die als konsolidierungsbedürftig identifizierten 106 Kommunen konnten nach § 1 Abs. 1 SchuSG selbst entscheiden, ob sie an dem Programm teilnehmen möchten (Prinzip der Freiwilligkeit). Dabei mussten sie die Sanierungsanstrengungen

⁷ Siehe Anlage zu den §§ 1 und 2 SchuSG.

⁸ Vgl. Fischer, Doppischer Gemeindefinanzbericht, erstellt im Januar 2009, URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Gemeindefinanzbericht.pdf> (Zugriff am 30.01.2013), S. 13.

betrachten. Ihnen gegenüber stand eine Befreiung von einem beträchtlichen Teil der Geldschulden, die die Kommune anderenfalls komplett selbst abtragen müsste. Im Übrigen war zu beachten, dass bereits jetzt nach § 92 HGO (bei Landkreisen i.V.m. § 52 Abs. 1 HKO) der Haushaltsausgleich rechtlich verpflichtend ist. Der Schutzschirm unterstützt die Kommunen daher, den bestehenden gesetzlichen Anforderungen baldmöglichst wieder zu genügen.

Die Teilnahmeanträge waren bis spätestens zum 29.06.2012 beim Hessischen Ministerium der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Insgesamt 102 der 106 antragberechtigten Kommunen haben fristgerecht einen entsprechenden Antrag gestellt. Lediglich vier Kleinstädte haben sich dazu entschieden, keinen Antrag einzureichen. Die hohe Resonanz auf das freiwillige Angebot zeigt hingegen das insgesamt große Interesse an dem Programm.

Die seitens der Antragsteller eingereichten Unterlagen dienten als Basis für faktenbasierte Gespräche zwischen dem Land und der Kommune. Kommuniziert wurde in diesem Zusammenhang im Vorfeld der Antragstellung, dass insbesondere das eingereichte Konsolidierungskonzept tragfähig sein muss und die vorgegebenen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Nur ein schlüssiges Konzept kann letztlich zu einer Gewährung der Hilfsmittel führen und ist erfolgversprechend. Vor dem Hintergrund, dass es im Zuge der vertraglichen Festlegung des Konsolidierungsprogramms durchaus Erörterungsbedarf geben konnte und sowohl in der Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag als auch in der Bevölkerung die größtmögliche Zustimmung zu dem Programm erreicht werden sollte, konnten auch nach Antrageinreichung einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich verändert, zurückgezogen oder nachgeschoben werden.

5. Antragsprüfung

Seitens des Landes wurden bewusst keine Vorgaben für die Haushaltskonsolidierung bzw. zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen (etwa Mindestbesätze, Personalreduzierungen etc.) gemacht, um der jeweils individuellen Situation in den Kommunen Rechnung tragen zu können. Die Kommunen sollten – vor dem Hintergrund ihrer individuellen Situation – selbst entscheiden können, welche Maßnahmen in welcher Ausprägung geeignet sind, um einen Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu erreichen (Kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung). Kommunal(politische) Prioritätensetzungen und individuelle Profilbildungen sollten nicht beeinträchtigt werden.

Es gab klare Antragsbewertungskriterien, nach denen ein Antrag seitens des Landes bewertet wurde. Insofern musste auch keine Kommune »befürchten«, dass andere durch Verhandlungen bessere oder schlechtere Ergebnisse »aushandeln«. Die Gleichbehandlung vor dem Gesetz wird über ein Kriterien-Set (s. Abb. 1) sichergestellt.

Im Wesentlichen musste ein genehmigungsfähiger Antrag vier Kriterien erfüllen – ansonsten wurde die Kommune in Gesprächen zu Nachbesserungen aufgefordert. Kriterium Nr. 1 (Rechtsgrundlagen) ist dabei die Basis, aus der alle anderen Kriterien abgeleitet wurden bzw. implizit hervorgehen:

- (1) Der Antrag und das darin enthaltene Konsolidierungskonzept muss die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsehen. Für Städte und Gemeinden sieht die SchuSV dabei vor, dass der Haushalt allerspätestens im Jahr 2020 zu erreichen ist. Dieser Maximalzeitraum wurde allerdings dahingehend eingeschränkt, dass die Städte und Gemeinden angehalten waren, nach Möglichkeit das Ordentliche Ergebnis um 100 Euro pro

Kriterien für Antragsprüfung			
<p><u>Rechtsgrundlagen</u></p> <p>Gesetzliche Anforderungen erfüllt (Gesetz Rechtsverordnung) ***</p> <p>Möglichst rascher Haushaltsausgleich (spätestens 2020) ***</p> <p>Qualitative Prüfung der Konsolidierungsvorschläge und der sonst. Gegebenheiten (Auflagen) durch Aufsichtsbehörden: Sind Maßnahmen geeignet und Abbaupfad realistisch?</p>	<p><u>Vergleich Nicht-Schutzschirm-Kommunen</u></p> <p>Blick auf vergleichbare Nicht-Schutzschirm-Kommunen, die keine Hilfsmittel erhalten ***</p> <p>Konsolidierungsmaßnahmen dürfen nicht schwächer als in diesen Kommunen sein (interkommunale Solidarität)</p>	<p><u>Vergleich Schutzschirm-Kommunen</u></p> <p>Blick auf andere (vergleichbare) Schutzschirm-Kommunen ***</p> <p>Welche Konsolidierungsmaßnahmen werden dort durchgeführt (Gleichbehandlung, trotz Prioritätensetzung, etwa im Bereich Sport)</p>	<p><u>Individuelle Situation der Schutzschirm-Kommune</u></p> <p>Individuelle Rahmenbedingungen (Situation) der betreffenden Kommune ***</p> <p>(Sozioökonomische) Gegebenheiten etc.</p>

Abbildung 1: Prüfkriterien-Set für Schutzschirm-Anträge
Quelle: Eigene Darstellung

Einwohner und Jahr im Vergleich zur Ausgangssituation zu verbessern (Empfehlung). Für Landkreise gab es zwar keine vergleichbare Regelung, dennoch konnte erreicht werden, dass sämtliche Landkreise planen, den Haushalt spätestens im Jahr 2020 auszugleichen. Die inhaltliche Bewertung, ob die seitens der Kommunen genannten Konsolidierungsmaßnahmen geeignet sind, den Haushaltsausgleich in der angegebenen Frist zu erreichen, oblag schwerpunktmäßig den Aufsichtsbehörden.

- (2) Im Rahmen von Benchmarks wurde nach Möglichkeit sichergestellt, dass die Konsolidierungsanstrengungen in Schutzschirm-Kommunen nicht hinter die Anstrengungen in Nicht-Schutzschirm-Kommunen des gleichen Kommunaltyps (insb. Betrachtung der Größenklasse) zurückfallen. Das war notwendig, um die interkommunale Solidarität nicht zu gefährden, denn auch Nicht-Schutzschirm-Kommunen müssen nach der HGO / HKO den Haushaltsausgleich erreichen – allerdings ohne Landeshilfen aus dem SchuSG. Die entsprechenden Kennzahlenvergleiche wurden den Schutzschirm-Kommunen im Rahmen von Gesprächen aufgezeigt. Sie waren darüber hinaus auch für die Auslotung von Konsolidierungspotentialen hilfreich.
- (3) Unter den einzelnen Schutzschirm-Kommunen ist ebenfalls eine Gleichbehandlung in Bezug auf das Konsolidierungskonzept einzufordern gewesen. Das bedeutet nicht, dass einzelne Kommunen nicht mehr in einzelnen Politikfeldern Prioritäten setzen konnten – sofern das nicht mehr möglich ist, kann von kommunaler Selbstverwaltung nicht mehr gesprochen werden. Es bedeutet aber, dass in Bezug auf den Gesamtergebnishaushalt analoge Konsolidierungserfolge erzielt werden müssen. Sofern eine Kommune insofern in einem Politikfeld Prioritäten setzt, muss sie das über vermehrte Konsolidierungsanstrengungen in anderen Politikfeldern ausgleichen. In diesem Zusammenhang entpuppte sich die Empfehlung zur Verbesserung des Ordentlichen Ergebnisses um 100 Euro je Einwohner und Jahr als hilfreicher Ankerpunkt. Abweichungen wurden dann zugelassen, wenn das im Einzelfall durch die individuelle Situation gerechtfertigt werden kann (siehe Kriterium Nr. 4).
- (4) Zuletzt wurde auch die individuelle Situation der betreffenden Kommune im Rahmen der Antragsprüfung betrachtet. Hierbei spielten insb. Kennzahlen zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit, Soziale Lage und Demographie eine prominente Rolle. Gleichwohl zeigte sich, dass allein über Kennzahlen keine hinlänglich präzise Situationseinschätzung in allen Fällen möglich ist. Daher wurde die individuelle Betrachtung der betreffenden Kommune ein Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen dem Land und der betreffenden Kommune. Ziel war es, passgenaue Konsolidierungskonzepte zu entwickeln. Sie sollten zwar ehrgeizig sein, aber niemanden überfordern.

6. Workshops mit Schutzschirm-Kommunen

Um die gestellten Anträge mit den Antragskriterien in Übereinklang zu bringen, wurden auf Ministeriumsebene Gespräche mit fast allen Schutzschirm-Kommunen geführt. Lediglich mit Kommunen, deren Erstantrag bereits eine hinlänglich gute Qualität aufwies, wurden keine Gespräche geführt. Die Gespräche hatten den Charakter von Workshops und dienten der individuellen Betrachtung der entsprechenden

Kommune. Seitens des Landes nahmen Vertreter des Finanz- und Innenministeriums sowie der betreffenden Regierungspräsidien an den Gesprächen teil. Letztere werden nach § 4 Abs. 3 SchuSG bei Teilnahme der betreffenden Kommune am Kommunalen Schutzschirm die Finanzaufsicht auch bei kleineren kreisangehörigen Schutzschirm-Kommunen (temporär) übernehmen.⁹

Den Kommunen wurde freigestellt zu wählen, wer ihrerseits an dem Gespräch teilnimmt – zuweilen waren es neben dem Hauptverwaltungsbeamten und Vertretern aus der Kernverwaltung (Kämmerei, Hauptamt) auch politische Akteure (Fraktionsvorsitzende, Mitglieder von Schutzschirm-Kommissionen) oder seitens der Kommune beauftragte Berater. Entsprechend unterschiedlich und individuell zugeschnitten setzten sich die Gesprächsrunden zusammen. Bereits vor der Antragstellung fanden rd. 40 derartige Gespräche statt. Nach der Antragstellung waren es 109 Gespräche (inklusive Zweit- und Drittgesprächen mit einzelnen Kommunen).

Das Land agierte in den Workshops als Sparringspartner bei der Identifikation von Konsolidierungsmaßnahmen. Es wurde versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten insbesondere auf der Aufwandseite aufzuzeigen. Gleichwohl kann aber auch die Ertragsseite nicht ausgeblendet werden. Sofern sich eine Kommune entscheidet, gewisse Infrastrukturen etc. vorzuhalten, müssen zwangsweise Erträge angepasst werden, denn am Ende ist der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen für das Erreichen des Haushaltsausgleiches entscheidend. Insgesamt stand das Land (Finanz- und Innenministerium sowie das entsprechende Regierungspräsidium) den Kommunen in den Gesprächen und auch darüber hinaus stets begleitend zur Seite. Angesichts der vor Ort zuweilen schwierigen finanziellen Ausgangslage war das für alle Seiten kein leichtes Unterfangen. Trotzdem waren die Gespräche zielorientiert und äußerst konstruktiv. Hilfreich waren in diesem Sinne die Instrumente, die das Land im Rahmen der Gespräche regelmäßig angewendet hat:

- Anhand von Kennzahlen wurde die sozioökonomische Situation der betreffenden Kommune beleuchtet. Dieses Vorgehen sicherte zum einen, dass jede Kommune individuell betrachtet werden konnte. Zum anderen leiteten sich daraus konkrete Handlungsempfehlungen ab. Gerade das Thema des demographischen Wandels spielte dabei eine entscheidende Rolle. Absehbare Änderungen in der Bevölkerungszahl, den Altersstrukturen etc. bedingen, dass die Kommunalpolitik diese Entwicklung bereits heute im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen (Rückbau, Personalfallzahlenanpassungen, Interkommunale Zusammenarbeit etc.) berücksichtigen muss.
- Von zentraler Bedeutung waren insb. Kennzahlen aus den Gesamtergebnishaushalten. Da die hessischen Kommunen mittlerweile doppisch rechnen, sind derartige Vergleiche von wesentlich höherer Qualität als das noch bei kamerateilen Kennzahlenvergleichen der Fall war. So wurden einzelne Ertrags- und Aufwandsarten jeder einzelnen Kommune mit anderen vergleichbaren Kommunen verglichen.

⁹ Vgl. Drefßler, Absehbare Veränderungen bei der staatlichen Kommunalaufsicht durch das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.05.2012, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung Nr. 9 (September 2012), S. 290–300.

Daneben wurden die Ordentlichen Ergebnisse nach den einzelnen 16 Produktbereichen (Aufgabenbereichen) verglichen. Diese sind für alle Kommunen einheitlich normiert¹⁰ und insofern gut vergleichbar. Auf diese Weise wurde schnell deutlich, an welchen Stellen Konsolidierungspotentiale zu vermuten sind. Das Finanzministerium hat sich parallel die Haushaltspläne, Vorberichte, unterjährigen Berichte, Haushaltssicherungskonzepte, Finanzplanungen etc. der einzelnen Kommunen im Vorfeld der Workshops senden lassen. Zeigten sich im Rahmen des Kennzahlenvergleiches Auffälligkeiten, so wurden z.B. die Haushaltspläne an eben diesen Stellen durchleuchtet. Für die auf diese Weise offengelegten Konsolidierungspotentiale waren die Kommunen in den Gesprächen sehr dankbar – gerade der hessenweite Vergleich mit anderen Kommunen war für die Kommunen für die eigenen Konsolidierungsüberlegungen sowie die tangierende interne und externe Kommunikation hilfreich.

- Additiv zu den Kennzahlenvergleichen wurden die Kommunen im Rahmen der Gespräche auf weitere Initiativen des Landes hingewiesen. Zuvorderst spielten an dieser Stelle das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit und das sog. Dialogverfahren eine prominente Rolle. Letzteres ist ein auf Landesebene installiertes Verfahren, bei dem kommunale Mandats- und Verantwortungsträger dem Finanzressort etwaige Standards benennen können, die dazu führen, dass Erträge geringer sind als sie sein könnten oder Aufwendungen höher ausfallen als sie sein müssten. Werden derartige Standards seitens der kommunalen Akteure benannt, kontaktiert das Finanzministerium die verantwortlichen Fachressorts. Gemeinsam wird dann mit den drei Kommunalen Spitzenverbänden beraten, ob der Standard im Sinne der Haushaltskonsolidierung geändert werden kann.¹¹
- Ebenfalls wurden die Konsolidierungsideen der einzelnen Kommunen in anonymisierter Weise den jeweils anderen Kommunen offengelegt. Zwar sind nicht alle Konsolidierungsmaßnahmen von einer auf eine andere Kommune übertragbar, aber zuweilen lieferten die Ideen der anderen hilfreiche Anregungen (Bauchladen der Möglichkeiten). Daneben wurden einzelne Kommunen seitens des Finanzministeriums kontaktiert, um besonders interessante Konsolidierungsmaßnahmen ausführlicher darzustellen. Diese Konzepte wurden dann wieder den anderen Kommunen transparent gemacht (Kultur des Lernens vom Anderen).

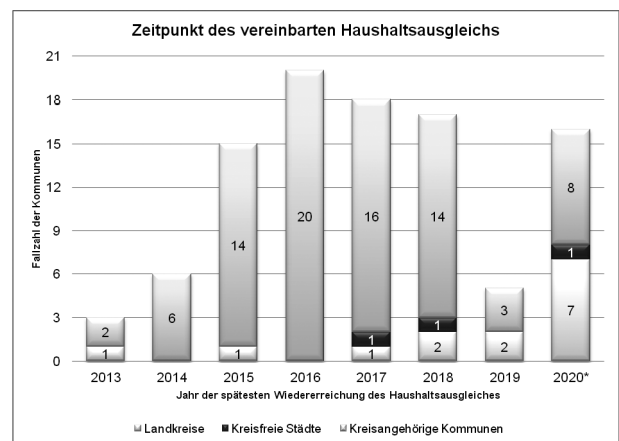
Die finale Entscheidung, welcher konkrete Konsolidierungsweg letztlich eingeschlagen wird, d.h. welche Maßnahmen zur zeitnahen Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches vor Ort umgesetzt werden, obliegt im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten allerdings einzig der Kommune. Es ist Aufgabe der gewählten Mandats- und Verantwortungsträger das notwendige Maßnahmenpaket in kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung festzulegen. Das Land wollte an dieser Stelle weder einzelne Maßnahmen vorgeben, noch (sofern sie rechtlich zulässig sind) verbieten. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Festlegung der Maßnahmen vor Ort in den einzelnen Kommunen unter sorgfältiger Abwägung des Für und Wider der einzelnen Maßnahmen und sehr häufig darüber hinaus auch im Dialog mit den Einwohnern gelungen ist. Gerade die Einbindung der Einwohner in die Konsolidierungsüberlegungen vor Ort mittels Bürgerhaushalten, Bürger-

foren etc. hat im Zuge der Schutzschirm-Diskussionen stark zugenommen. Mit dem Konsolidierungsprogramm wurde insofern auch die Beteiligungskultur gestärkt.

7. Konsolidierungsverträge

Einigen Kommunen konnte nach der Antragsprüfung und unter Berücksichtigung vorgenommener Antragsüberarbeitungen im Nachgang zu stattgefundenen Gesprächen mit dem Land sehr frühzeitig ein Vereinbarungsentwurf (Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages) zugeleitet werden. Der letztmögliche Termin für die Vereinbarungsunterschrift war der 15.02.2013. Hier stellte sich heraus, dass die kühnsten Erwartungen in Bezug auf die Teilnahmequote übertroffen wurden. Insgesamt 100 der 102 Antragsteller haben einen Vertrag mit dem Land unterzeichnet. Eine entsprechende Unterschrift setzte nach § 3 Abs. 3 SchuSG eine mindestens qualifizierte Mehrheit in der örtlichen Vertretungskörperschaft voraus. Sowohl das Land als auch die Kommunalen Spitzenverbände haben allerdings stets empfohlen, dass eine möglichst breite Mehrheit angestrebt werden soll, in der Regel zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl. Diese Empfehlung beruhte auf der Einschätzung, dass die Konsolidierungskonzepte vor allem dann erfolgreich sein werden, wenn sie von einem möglichst großen Teil der Kommunalpolitik unterstützt werden (Haushaltskonsolidierung als »Mannschaftssport«).

Mit der Unterzeichnung des Vertrages verpflichtet sich die Kommune zur Durchführung der im Vertrag fixierten Konsolidierungsmaßnahmen sowie zur Erreichung des Haushaltsausgleiches im individuell festgelegten Zieljahr. Hinsichtlich des Zieljahres zeigt sich, dass sich der größte Teil der Schutzschirm-Kommunen vertraglich auf einen Haushaltsausgleich deutlich vor dem Jahr 2020 festgelegt hat (s. Abb. 2).



* Drei der für das Jahr 2020 erfassten Kommunen (Gießen, Rüsselsheim und Offenbach) werden 2020 einen positiven Cash Flow aufweisen und das Ordentliche Ergebnis 2021/2022 ausgleichen.

Abbildung 2: Fallzahl der abgeschlossenen Verträge in der Sortierung nach dem Jahr der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁰ Siehe Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO.

¹¹ Vgl. Keilmann/Gnädinger/Dräger, Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen – Das Dialogverfahren in Hessen trägt zur Haushaltskonsolidierung bei, Innovative Verwaltung, Ausgabe 10/2011, S. 23–25.

100 Prozent der Kommunen, mit denen ein Konsolidierungsvertrag abgeschlossen wurde, erreichen das Ziel des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis. Einen entscheidenden Anteil an diesem Erfolg hatten die Konsolidierungsgespräche auf Ministeriumsebene. Erst durch sie und das mit ihnen verbundene strukturierte Verfahren konnte erreicht werden, dass alle Kommunen tragfähige Konsolidierungskonzepte erarbeiten konnten.

Die zeitliche Dimension des Haushaltsausgleiches ist auch in Bezug auf einzelne kommunale Gruppen von Interesse. Grundsätzlich mussten alle Kommunen den Haushalt möglichst rasch wieder ausgleichen. Bei Landkreisen gibt es allerdings die Sondersituation, dass Konsolidierungsmaßnahmen bei diesen Gemeindeverbänden eine (monetäre) Rückwirkung auf die zugehörigen kreisangehörigen Gemeinden haben können. Das ist ein Grund, weshalb in § 5 SchuSV bei den Kreisen im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden keine Empfehlung für den jährlichen Betrag der Defizitreduzierung angebracht wurde – ein kurzfristiger Defizitabbau hätte im Einzelfall dazu führen können, dass der Konsolidierungsdruck lediglich von den Kreisen auf die Gemeinden weitergereicht worden wäre. In der Konsequenz führte dieses bewusste Vorgehen zum Erhalt der interkommunalen und Ebenen übergreifenden Solidarität dazu, dass im Durchschnitt der Kreise ein längerer Zeitraum bis zum Wiedererreichen des Haushaltsausgleiches benötigt wird als bei den Städten und Gemeinden. Bei den Städten und Gemeinden beträgt die durchschnittliche Zeit bis zum Wiedererreichen des Haushaltsausgleiches 4,7 Jahr, bei den Kreisen sind es 6,5 Jahre.

8. Erste Ablösetranche

Auf die Schutzschirm-Kommunen entfällt insgesamt ein Entschuldungskontingent (ohne Zinsdiensthilfen) nach dem Schutzschirmgesetz von 2 772 687 559 Euro (99 Prozent des gesamten Entschuldungskontingents).

Bereits in der ersten (15.02. bis 14.03.) von insgesamt bis zu 47 Tranchen werden kommunale Schulden in Höhe von 779 690 071,22 Euro abgelöst (rd. 28 Prozent des Gesamtvolumens). Bei neun Kommunen wird bereits in der ersten Tranche das komplette Entschuldungskontingent ausgenutzt.

Der Zinssatz der WIBank wird für die erste Tranche bei 2,051 Prozent p.a. (mit 10jähriger Zinsbindung) liegen. Das Land übernimmt Zinsdiensthilfen von zwei Prozent. Damit liegt die verbleibende tatsächliche Zinsbelastung der Kommune bei 0,051 Prozent. Vergleichbar gute Konditionen gibt es (gegenwärtig) auf den Finanzmärkten nicht. Es handelt sich somit um »Spitzenkonditionen«, die zu einer erheblichen Reduzierung der kommunalen Zinslast führen. Bei den im Zuge der ersten Tranche abgelösten Schulden werden zu 96,7 Prozent Kassenkredite abgelöst. Damit sinkt zudem das derzeit bestehende Zinsänderungsrisiko der Kommunen erheblich.

9. Wirkungen des Programmes

Die wesentlichste Wirkung des Programmes liegt in der Sicherstellung einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung seitens der konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Der Schutzschirm trägt zu einer Stärkung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung bei. Die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches stellt die finanzielle Leistungsfähigkeit, mithin die Mög-

lichkeit zur steten Aufgabenerledigung, sicher. Mit dem Programm wird die bisherige Eigenkapitalvernichtung in einzelnen konsolidierungsbedürftigen Kommunen beendet.

Hierbei darf nicht vergessen werden, dass für die Schutzschirmkommunen nach der Vertragsunterzeichnung die eigentliche Arbeit erst beginnt. Viele Kommunen stehen nun vor der großen Aufgabe, die entsprechenden Konsolidierungskonzepte umzusetzen. Das Land Hessen hat aber – im Gegensatz beispielsweise zu Nordrhein-Westfalen – niemanden unter den Schutzschirm gezwungen. Es wurden auch keine Sparmaßnahmen diktiert, sondern das Land hat sich stets für individuelle und maßgeschneiderte Konsolidierungsmaßnahmen eingesetzt.

Ebenfalls interessant sind aber auch die begleitenden Nebeneffekte. Sie betreffen überwiegend die Schutzschirm-Kommunen selbst, zuweilen strahlt das Programm aber auch auf andere Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes aus. Zentral sind nachfolgende Effekte:

- Das Ordentliche Ergebnis als wichtigste Kenngröße für die Frage generationengerechter Haushaltspolitik ist stärker in den Fokus der Betrachtung geraten. Der Schutzschirm hat den Ordentlichen Ergebnisausgleich in das Zentrum des kommunalpolitischen Interesses gerückt. Das führt dazu, dass auch seitens der Kommunalpolitik (insb. auch der Vertretungskörperschaft) diese Größe in den Mittelpunkt der örtlichen Debatten gerückt ist.
- Die als konsolidierungsbedürftig eingeschätzten Kommunen haben durch das Programm wieder eine echte Perspektive, den Haushaltsausgleich zeitnah (spätestens 2020) zu erreichen – in den meisten Fällen (deutlich) früher. Die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches innerhalb eines festgelegten und überschaubaren Zeitraumes nebst der dazu notwendigen Maßnahmen wird in konkreten Zahlen dargestellt, was in zahlreichen Kommunen seit Jahren nicht mehr gelungen ist und vor Ort zu einem Vergeblichkeitsgefühl geführt hat (Ende des psychologischen Vergeblichkeitsfalle).
- Dass die konsolidierungsbedürftigen Schutzschirm-Kommunen den Haushaltsausgleich schaffen, zeigt, dass dies auch bei Nicht-Schutzschirm-Kommunen möglich sein sollte (Vorbildfunktion). Das Programm beflügelt insofern wünschenswerte Konsolidierungsdebatten in der Fläche des Landes.
- Das Modell des Individualgespräches (Workshops auf Augenhöhe) hat sich bewährt: Das Führen der Gespräche hat es insbesondere erlaubt, alle Kommunen letztlich gemäß ihrer individuellen Situation zu behandeln (keine Konsolidierungsvorgaben mit Pauschalcharakter durch das Land). In nahezu allen Fällen ist es dadurch gelungen, den Haushaltsausgleich deutlich früher zu erreichen als es die Kommune selbst bei der Erstantragstellung angedacht hatte (sofern sie zu diesem Zeitpunkt überhaupt eine Chance sah, den Ausgleich wieder aus eigener Kraft zu erreichen, was zunächst vielerorts nicht der Fall war).