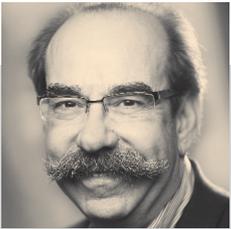


Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 3/2013. Weitere Infos unter:  
iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,  
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2013 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

# Entschuldungsfond sorgt für finanzielle Leistungsfähigkeit

## Haushaltskonsolidierung mit dem Kommunalen Schutzschirm Hessen



**Dr. Ulrich Keilmann**  
ist stv. Leiter Abteilung IV, Leiter der Stabsstelle Konjunkturprogramme und Referatsleiter IV3 des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF)



**Dr. Marc Gnädinger**  
ist Referent im Referat IV3 des HMdF



**Christian Petersohn**  
ist Sachbearbeiter im Referat IV3 des HMdF

Das Land Hessen hat unter intensiver Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände unter dem Titel „Kommunaler Schutzschirm“ einen Entschuldungsfond errichtet. Kernziel ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit besonders konsolidierungsbedürftiger Kommunen. Dazu sollen Landeshilfen in Kombination mit eigenen Anstrengungen der betreffenden Kommunen beitragen. Zur Unterstützung des Konsolidierungsprozesses konnten die Kommunen Beratungsgespräche auf ministerieller Ebene führen.

Die Haushalts- und Verschuldungssituation in Hessen ist innerhalb der kommunalen Familie heterogen. Während auf der einen Seite die Kommunen des Landes im deutschlandweiten Vergleich regelmäßig die höchsten Pro-Kopf-Steuerentnahmen erzielen, haben in einer Reihe von Kommunen die Kassenkredite und Kreditmarktschulden eine Höhe erreicht, die mit hohen Zins- und Tilgungslasten den finanziellen Spielraum einschränken. In einzelnen Kommunen drohen die Geldschulden der Vergangenheit zum Motor ihrer Entwicklung zu werden. Eigenverantwortliche finanzielle Gestaltungsspielräume sind indes die Grundvoraussetzung für den langfristigen Erhalt kommunaler Selbstverwaltung.

Vor diesem Hintergrund hat der Ministerpräsident des Landes Hessen, Volker Bouffier, im Rahmen seiner Regierungserklärung die Errichtung eines Kommunalen Schutzschirms in Aussicht gestellt. Finanzminister Dr. Thomas Schäfer wurde beauftragt, eine Arbeitsgruppe (AG) zur Konzeption des Programms unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzurichten. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern aller kommunalen Spitzenverbände, des Finanzministeriums, des Innenressorts und der WLBank Hessen. Bedarfsbezogen haben Vertreter des Hessischen Statistischen Landesamtes teilgenommen. In den Sitzungen wurden mit den kommunalen Spitzenverbänden partnerschaftlich alle für das Programm wesentlichen Themenschwerpunkte besprochen. Die gemein-

samen Anstrengungen mündeten in einer einvernehmlich ausgearbeiteten Rahmenvereinbarung. Sie enthält die wesentlichen Eckpfeiler des Vorhabens, an denen sich das Schutzschirmgesetz (SchuSG) und die Rechtsverordnung (SchuSV) orientieren.

### Feststellung der Konsolidierungsbedürftigkeit

Die AG Schutzschirm hat sich zwecks Objektivierbarkeit darauf verständigt, dass die Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen über ein Kennzahlenset erfolgen soll. Hierbei sollte es aus Validitäts- und Kostengründen keine Direktdatenabfragen bei den Kommunen geben. Stattdessen wurden amtliche Statistiken herangezogen. Als geeignete Indikatoren wurden die Kassenkredite und das Ordentliche Ergebnis jeweils in einem Mehrjahresschnitt identifiziert. Die beiden Indikatoren wurden

mit Grenzwerten versehen, um damit die teilnahmeberechtigten Städte, Gemeinden und Landkreise zu identifizieren. Zusätzlich wurden diejenigen Kommunen von der Teilnahme ausgeschlossen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mehr als zwei Mal abundant waren und damit aufgrund ihrer Finanzkraft lediglich die Mindestschlüsselzuweisungen erhalten haben. Anhand dieser Kriterien sind insgesamt 106 Kommunen (von 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) als besonders konsolidierungsbedürftig eingestuft worden.

### Monetäre Landeshilfen

Das Land stellt mit dem Programm insgesamt 2,8 Mrd. Euro zur langfristigen Tilgung kommunaler Darlehen aus originären Landesmitteln bereit (Entschuldungshilfe). Im Unterschied zu Konzepten anderer Länder wird die Solidaritätsgemeinschaft der Kommunen – also der-

jenigen, die nicht an dem Programm teilnehmen – nicht an der Finanzierung beteiligt. Zusätzlich zur Tilgung werden durch das Land Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von rund 400 Mio. Euro gewährt. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem auf Antrag von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock. Die Landesmittel dienen als Starthilfe und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen.

Bei den teilnehmenden Kreisen werden 34 % der Ende des Jahres 2009 bestehenden Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kernhaushalte abgelöst, bei den Städten und Gemeinden sind es 46 %. Allen Kommunen soll durch die sofortige partielle Entschuldung, die Zinsdiensthilfen und die damit sinkenden Zinsaufwendungen geholfen werden, ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis wieder auszugleichen.

### Fallzahl der Workshops mit Schutzschirm-Kommunen im Anschluss an die Antragstellung

Einwohnergrößenklasse	Anzahl Kommunen Gesamt	Anzahl Schutzschirm-Kommunen	Geführte Gespräche nach Antragstellung*
bis 5.000 Einwohner (Landgemeinden und -städte)	117	28	28
5.000 bis 20.000 (Kleinstädte)	250	48/44 ***	47
20.000 bis 50.000 (Mittelstädte)	47	10	12
Sonderstatusstädte	7	3	7
kreisfreie Städte	5	3	5
Landkreise	21	14	10
<b>gesamt</b>	<b>447**</b>	<b>106/102***</b>	<b>109</b>

\* Inklusive Zweit- und Drittgespräche \*\* Ohne LWV als höherer Kommunalverband \*\*\* Vier Kleinstädte haben keinen Antrag gestellt

## Kernziel des Entschuldungsfonds

Landeshilfen in Kombination mit eigenen spürbaren und über die bisherigen Maßnahmen hinausgehenden Konsolidierungsanstrengungen sollen dazu beitragen, die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit in aktuell konsoli-

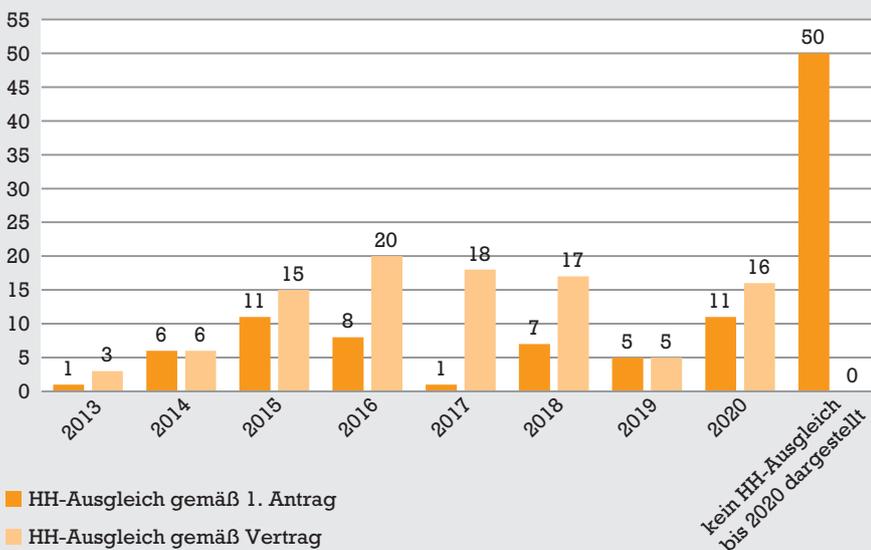
des Ordentlichen Ergebnisses wird deutlich, dass die Kommune das vorhandene Nutzungspotential für zukünftige Generationen nicht verringert. Folglich lebt sie in finanzieller Hinsicht nicht auf Kosten kommender Generationen.

Das Ziel des Schutzschirmes ist insofern in Anlehnung an die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Haus-

Folgen (beispielsweise 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 ihr ist nach dem Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des Ordentlichen Ergebnisses der Schutzschirm-Kommune die Aufnahme von neuen Investitions- und Kassenkrediten grundsätzlich nur zu genehmigen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses weiterhin gewährleistet ist.

**Zeitpunkte für den Haushaltsausgleich der Schutzschirm-Kommunen in der Gegenüberstellung des 1. Antrags und des letztlich geschlossenen Vertrags**



\* Für das Jahr 2020 sind drei Kommunen erfasst, die hier zwar einen positiven Cash-Flow ausweisen, aber ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis erst im Jahr 2021/2022 ausgleichen.

dierungsbedürftigen Kommunen wieder sicherzustellen. Als Faustformel für die finanzielle Leistungsfähigkeit gilt der regelmäßige Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses in Ergebnishaushalt und -rechnung. Das Erreichen des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis signalisiert, dass die Kommune im Haushalts- bzw. Rechnungsjahr (oder bezogen auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung und darüber hinaus) die Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit (ohne die Veräußerung von Vermögen) decken kann. Bei einem Ausgleich

haushaltsausgleich auf Ergebnisebene definiert. Im Ordentlichen Ergebnis spielen Geldschulden (Kredite, Kassenkredite) über den Zinsaufwand eine Rolle. Bei steigenden Geldschuldenbeständen droht, 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 Haushaltsausgleichs implizit die Verschuldung begrenzt. Schulden können nur in der Höhe aufgenommen werden, wie die aus ihnen resultierenden

## Antragstellung und Resonanz der Kommunen

Die identifizierten 106 Kommunen konnten selbst entscheiden, ob sie an dem Programm teilnehmen wollten (Prinzip der Freiwilligkeit). Ihre Chance bestand in einer Befreiung von einem beträchtlichen Teil der Geldschulden, die die Kommune andernfalls komplett selbst abtragen müsste. Die Teilnahmeanträge waren beim Hessischen Ministerium der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Insgesamt 102 der 106 antragberechtigten Kommunen haben fristgerecht einen Antrag gestellt. Lediglich vier Kleinstädte haben sich dazu entschieden, keinen Antrag zu stellen. Die hohe Resonanz zeigt das Interesse an dem Programm.

Die von den Antragstellern 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. Nur ein schlüssiges Konzept kann letztlich zu einer Gewährung der Hilfsmittel führen. Vor dem Hintergrund, dass es im Zuge der vertraglichen Festlegung des Konsolidierungsprogramms durchaus Erörterungsbedarf geben konnte und sowohl in der Vertretungskörperschaft als auch in der Bevölkerung die größtmögliche Zustimmung zu dem Programm erreicht werden sollte, konnten auch nach An-

trageinreichung einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich verändert, zurückgezogen oder nachgeschoben werden.

## Workshops mit Land und Kommunen

Um die Anträge mit den Gesetz- und Antragskriterien in Übereinklang zu bringen, wurden auf Ministeriumsebene Gespräche mit fast allen Schutzschirm-Kommunen geführt. Lediglich bei den Kommunen, deren Erstantrag bereits eine hinlänglich gute Qualität aufwies, wurde darauf verzichtet. Die Gespräche hatten den Charakter von Workshops und dienten der individuellen Betrachtung der entsprechenden Kommune. Seitens des Landes nahmen Vertreter des Finanz- und Innenministeriums und der betreffenden Regierungspräsidien an den Gesprächen teil.

Den Kommunen wurde freigestellt, wer 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). Bereits vor der Antragstellung fanden rund 40 derartige Gespräche statt. Nach der Antragstellung waren es 109.

Das Land agierte in den Workshops als Impulsgeber für Konsolidierungsmaßnahmen. Es wurde versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Insgesamt stand das Land 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 Beteiligten kein leichtes Unterfangen. Trotzdem waren die Gespräche zielorientiert und äußerst konstruktiv.

Die finale Entscheidung, welcher konkrete Konsolidierungsweg letztlich eingeschlagen wird, d. h. welche Maßnahmen zur zeitnahen Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs vor Ort umgesetzt werden, oblag im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten allerdings einzig der Kommune. Es ist Aufgabe der ge-

wählten Mandats- und Verantwortungsträger diese Entscheidungen in kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung zu treffen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Festlegung der Maßnahmen vor Ort in den einzelnen Kommunen unter sorgfältiger Abwägung des Für und Wider der einzelnen Maßnahmen und sehr häufig auch im Dialog mit den Einwohnern gelungen ist.

## Konsolidierungsverträge geschlossen

Allen 102 Antragstellern konnte nach der Antragsprüfung und unter Berücksichtigung vorgenommener Antragsüberarbeitungen im Nachgang zu den Gesprächen ein Vereinbarungsentwurf zugeleitet werden. Die Zusendung durch das Finanzministerium setzte voraus, dass die (überarbeiteten) Anträge seitens des Landes im Sinne der gesetzlichen Vorgaben akzeptiert werden. Und das ist nur dann möglich, wenn der Antrag den zeitnahen Haushaltsausgleich darstellt. Mit der Zusendung des Vereinbarungsentwurfs war insofern die wesentliche Hürde genommen. Am Ende haben exakt 100 der 102 Antragsteller sich dazu entschlossen, einen Konsolidierungsvertrag mit dem Land zu unterzeichnen.

In allen 100 Fällen wird der Haushaltsausgleich nach den Konsolidierungskonzepten spätestens im Jahr 2020 erreicht – zumeist (deutlich) früher. 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. Ein Vergleich der zunächst eingereichten Erstanträge und der letztlich abgeschlossenen Verträge in Bezug auf den Zeitpunkt des anvisierten Haushaltsausgleichs untermauert die Bedeutung dieser nicht monetären Landeshilfen.

Das Modell der individuellen Beratung von Kommunen unter Beteiligung oberster Landesbehörden hat sich bewährt:

- Der Schutzschirm hat den Ordentlichen Ergebnisausgleich als wichtigste Kenngröße für die Frage generationengerechter Haushaltspolitik in den Fokus des kommunalpolitischen Interesses gerückt.
- Die als konsolidierungsbedürftig eingeschätzten Kommunen haben durch das Programm wieder eine echte Chance, den Haushaltsausgleich zeitnah zu erreichen. Das hat in den Kommunen die Konsolidierungsmotivation beflügelt: Die Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs innerhalb eines festgelegten und überschaubaren Zeitraums nebst den 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.
- Das Führen der Gespräche hat es erlaubt, alle Kommunen 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 gesehen hat, den Ausgleich aus eigener Kraft zu erreichen).
- In den Workshops wurde mit doppelten Kennzahlenvergleichen gearbeitet. So können Konsolidierungspotentiale leichter aufgespürt werden (Hinweis- und Signalfunktion); die Kommunen sind dankbar für derartige Ansichten – auch der Austausch zu Konsolidierungsideen innerhalb der kommunalen Familie wurde forciert (selbst einige Nicht-Schutzschirm-Kommunen bekunden mittlerweile starkes Interesse an Kennzahlenvergleichen und Konsolidierungsideen anderer Kommunen).

Weitere Informationen zu diesem Thema erhalten Sie beim **Hessischen Ministerium der Finanzen, Dr. Marc Gnädinger, E-Mail: [Marc.Gnaedinger@hmdf.hessen.de](mailto:Marc.Gnaedinger@hmdf.hessen.de)** ●