

Erstes Kapitel
Konsolidierungspläne und -wirklichkeiten beim
Kommunalen Schutzschirm Hessen

Ulrich Keilmann und Marc Gnädinger¹

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	2
B. Entstehung und Konzeption des Entschuldungsfonds	2
C. Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen	4
D. Landesseitige Konsolidierungsberatung	7
E. Status Quo beim Kernziel Haushaltsausgleich	10
F. Konsolidierungserfolge und Erfahrungen	13
G. Folgeeffekte des Schutzschirms	19
Literaturverzeichnis	21

1

Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Leiter und Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referent der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof. Beide Autoren haben vor ihrer jetzigen Tätigkeit bei der verwaltungsseitigen Konzeption des Kommunalen Schutzschirmes und seiner Überführung in den Wirkbetrieb für das Hessische Ministerium der Finanzen mitgewirkt.

1

A. Einleitung

Das Land Hessen hat im Jahr 2013 unter dem Programmtitel „Kommunaler Schutzschirm“ einen Entschuldungsfonds für konsolidierungsbedürftige Gemeinden und Gemeindeverbände in den Wirkbetrieb überführt. In Analogie zu ähnlichen Unterfangen in anderen Flächenländern basiert das Vorhaben auf dem Gedanken der Hilfe zur Selbsthilfe: Landeshilfen sollen in Kombination mit eigenen merklichen Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen die Wiedererreichung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit bewirken. Exakt 100 Kommunen nehmen an dem Programm teil.

Der Beitrag beleuchtet das Zusammenspiel der Akteure bei der Konzeptionsphase des Vorhabens, die wesentlichen rechtlichen Eckpfeiler des Programms nebst den dahinterstehenden methodischen Überlegungen sowie dessen praktische Überführung in den Wirkbetrieb. Eine besondere Würdigung erfahren dabei die Vorstellung und Begründung des Finanzindikatoren-Sets, auf dessen Grundlage eine Kommune als konsolidierungsbedürftig eingeschätzt wurde. Ebenfalls wird ein gesondertes Augenmerk auf den Aufbau und Ablauf der Konsolidierungsberatung für Schutzschirmkommunen gelegt. Der Inhalt, der letztlich abgeschlossenen Konsolidierungsverträge, insbesondere auch in Bezug auf den fixierten Zeitpunkt der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis als Kernanliegen des Vorhabens, bildet einen weiteren Schwerpunkt. Eine Gegenüberstellung der im Zuge des Konsolidierungsprogrammes vertraglich fixierten Konsolidierungspläne mit den nach Angaben des etablierten Berichtswesens bislang erreichten Konsolidierungsergebnissen sowie ein Abriss zu den Folgewirkungen des Programmes auf anliegende Politikfelder schließt den Beitrag ab.

B. Entstehung und Konzeption des Entschuldungsfonds

Die hessischen Kommunen erzielen im deutschlandweiten Vergleich regelmäßig die höchsten Pro-Kopf-Steuerereinnahmen. Vielen Kommunen geht es finanziell gut. So weisen z.B. zum 31.12.2011 insgesamt 144 der 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände keinerlei Kassenkredite aus. Jenseits der Durchschnittswerte gab und gibt es aber im wirtschaftsstarken Hessen diverse Kommunen mit (großen) Haushaltsproblemen. In Einzelnen haben die Kassenkredite und Kreditmarktschulden eine Höhe erreicht, die mit hohen Zins- und Tilgungs-

lasten den finanziellen Spielraum einschränken. Hier drohen die Geldschulden der Vergangenheit zum Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden – gerade auch, weil die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise den negativen Finanztrend in diesen Kommunen kurzfristig verstärkt hat. Eigenverantwortliche finanzielle Gestaltungsspielräume sind indes Grundvoraussetzung für den langfristigen Erhalt kommunaler Selbstverwaltung. Insofern war es aus Sicht des Landesgesetzgebers im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geboten, den betroffenen Kommunen seitens des Landes zu helfen.

Vor diesem Hintergrund hat der hessische Ministerpräsident VOLKER BOUFFIER im Rahmen seiner Regierungserklärung vom 07. September 2010 die Errichtung eines Kommunalen Schutzschirms in Aussicht gestellt.² Das HMdF hat bei der Verwirklichung des Unterfangens die Federführung übernommen. Zur detaillierten Konzeption des Programmes wurde unter Leitung des HMdF eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Sie besteht aus Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und der WIBank Hessen. Bedarfsbezogen haben ebenfalls Vertreter des HSL 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 partnerschaftlich mit ausgearbeitet. Die gemeinsamen Anstrengungen mündeten in einer einvernehmlich ausgearbeiteten und am 20. Januar 2012 unterzeichneten Rahmenvereinbarung.³ Sie enthält die wesentlichen und grundlegenden Eckpfeiler des Vorhabens. An diesen Fundamenten orientierten sich das SchuSG und die dazugehörige Rechtsverordnung (SchuSV).

Insgesamt entfallen nach den rechtlichen Grundlagen auf die teilnahmeberechtigten Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro. Die Mittel werden über einen Zeitraum von 30 Jahren seitens des Landes langfristig getilgt. Auf den Ergebnishaushalt bzw. -rechnung der Kommunen haben diese Hilfsmittel zunächst keinerlei direkte Wirkung, d.h. sie sind nicht ertragswirksam.⁴ Sie reduzieren die bilanzielle Geldverschuldung. Indirekt kommen die Entschuldungshilfen aber auch dem Ergebnis zu Gute. Mit der regelmäßigen 30jährigen Tilgung reduzieren sich nicht nur der Kommunalgeldschuldenbestand, sondern auch die daraus resultierenden Zinsen (Zinsaufwand). In Höhe der reduzierten

2 Vgl. Hessische Landesregierung (2010), S. 10 ff.

3 Vgl. Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012).

4 Zur haushaltsrechtlichen Abwicklung im Detail siehe § 9 SchuSV.

Zinslast werden insofern auch der Ergebnishaushalt und die -rechnung indirekt entlastet.

Zusätzlich zur Tilgung werden durch das Land Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von rund 400 Mio. Euro gewährt. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock: Das Land bringt 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. Die Landesmittel dienen als Starthilfe und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen. Mit Ausnahme der Zinsentlastungen waren die Kommunen aufgefordert, merkliche eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur zeitnahen Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis zu erbringen.

C. Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen

Die enge Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände als Interessenvertreter für ihre Mitgliedskommunen war rückblickend ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Projekt. Das trifft gerade für die Frage der Identifikation konsolidierungsbedürftiger Kommunen zu. „Gefühlt“ wird kaum ein in Verantwortung stehender Kommunalpolitiker einräumen, dass die gegebenen finanziellen Mittel „ausreichend“ sind. Eine höhere kommunale Finanzausstattung ermöglicht ein Mehr an örtlichen Projekten bzw. den möglichen Verzicht auf die Generierung eigener Erträge. Nach objektiven Maßstäben kann allerdings fernab des vor diesem Hintergrund nachvollziehbaren Wunsches nach höheren Zuweisungen tatsächlich bei den Wenigsten eine echte Konsolidierungsbedürftigkeit attestiert werden. Zwar sind mancherorts Haushalte zuweilen defizitär, aber in kaum einem Fall lässt sich diagnostizieren, dass die Geldschulden der Vergangenheit drohen zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden und eine Konsolidierung aus eigener Kraft nur schwerlich als möglich erscheint (technische Vergeblichkeitsfälle).

Im Kern kann es bei der Frage der Konsolidierungsbedürftigkeit nur darum gehen, festzustellen, in welchen Kommunen trotz erfolgter Konsolidierungsanstrengungen regelmäßig die Summe der Erträge zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichen, mithin der Ressourcenverbrauch nicht erwirtschaftet wird. In einem doppischen Haushalt bzw. in der Ergebnisrechnung ist die Beantwortung dieser Frage trivial: Das doppische Ordentliche Ergebnis (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen) kann in einem Mehrjahresdurchschnitt betrachtet werden oder

es kann alternativ die Eigenkapitalveränderungsrate berechnet werden. 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.

Entsprechend herausfordernd war die Identifikation geeigneter Kennzahlen zur objektiven Beurteilung der finanziellen Lage einzelner Kommunen. Zahlreiche Alternativen wurden in mehreren Sitzungen der AG Schutzschirm und damit unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände 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 Validität- und Kostengründen sollten keine Direktdatenabfragen bei den Kommunen erfolgen. Bei der Auswahl geeigneter Kennzahlen ist die Arbeitsgruppe damit im Wesentlichen den seitens der wissenschaftlichen Begleitung vorgeschlagenen Identifikationskennziffern gefolgt.⁵

Als geeignete Indikatoren wurden die Kassenkredite und das Ordentliche Ergebnis nach kameraler Logik in einem Mehrjahresschnitt identifiziert:

- Kassenkredite sind in ihrer ureigenen Funktion ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehen. Im Gegensatz zu Krediten stehen den bis dahin aufgelaufenen Kassenkrediten keinerlei geschaffene Werte gegenüber. Sie wurden für laufende Ausgaben aufgenommen 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 der Größe korrespondiert dabei 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

⁵ Vgl. Hilgers, Dennis/ Burth, Andreas (2011), S. 242 ff.

Interperiodengerechtigkeit).⁶ Ansonsten wird Eigenkapital aufgezehrt, was zumindest in wirtschaftlichen Normalphasen nicht akzeptabel ist. Um das Ordentliche Ergebnis um Konjunkturflektuelle zu bereinigen, wurde ein Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2005 bis 2009 gebildet. Da die Finanzstatistik derzeit allerdings (noch) allein mit kameralellen Daten arbeitet, musste die Größe des Ordentlichen Ergebnisses mittels Überleitungsrechnungen näherungsweise⁷ ermittelt werden.

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

- 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).
- 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.
- 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 galten in Bezug auf die Grenzwerte etwas andere Zugangskriterien als für Städte und Gemeinden.⁸ Dafür ist der Entschuldungssatz bei den Kreisen niedriger.⁹

Darüber hinaus wurden diejenigen Kommunen (Kreisen sowie Städte und Gemeinden) von der Teilnahme am Schutzschirm ausgeschlossen, die in den Jahren 2005 bis 2009 mehr als zwei Mal abundant waren, d.h. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs die Mindestschlüsselzuweisung erhielten. Anhand dieser Kriterien wurden insgesamt 106 Kommunen als besonders konsoli-

6 Vgl. im Detail Mühlenkamp, Holger / Glöckner, Andreas (2009), Kap. 3, S. 11.

7 Eine exakte Nachbildung ist nicht möglich, u.a. weil in der Kameralistik Größen wie flächendeckende Abschreibungen und Rückstellungen nicht vorhanden sind. Entsprechend musste an diesen Stellen mit Ersatzgrößen gearbeitet werden. Vgl. Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/ Gnädinger, Marc (2013b), S. 118 f.

8 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.

9 Vgl. zu den Entschuldungssätzen Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Petersohn, Christian (2013), S. 27 sowie zur quantitativen Höhe im Detail die Anlage zum SchuSG.

dierungsbedürftig ermittelt und damit im Rahmen des SchuSG als antragsberechtigt qualifiziert. Aufgrund der nach § 1 Abs. 1 SchuSG gegebenen Freiwilligkeit der Programmteilnahme haben letztlich 102 der 106 Berechtigten einen Teilnahmeantrag gestellt, lediglich vier Kommunen haben davon keinen Gebrauch gemacht.

D. Landesseitige Konsolidierungsberatung

Um die gestellten Anträge mit den Antragskriterien in Übereinklang zu bringen, wurden auf Ministeriumsebene Gespräche mit fast allen Schutzschirm-Kommunen geführt.¹⁰ 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 haben nach § 4 Abs. 3 SchuSG bei Teilnahme der betreffenden Kommune am Kommunalen Schutzschirm die Finanzaufsicht auch bei kleineren kreisangehörigen Schutzschirm-Kommunen übernommen.¹¹

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

10 Vgl. Schäfer, Thomas (2013), S. 889 ff. und vgl. Keilmann, Ulrich/ Gnädinger, Marc/ Petersohn, Christian (2013), S. 27 ff.

11 Vgl. Dreßler, Ulrich (2012), S. 290 ff.

Land den Kommunen in den Gesprächen und auch darüber hinaus begleitend zur Seite. Angesichts der vor Ort zuweilen schwierigen finanziellen Ausgangslage war das für alle Seiten kein leichtes Unterfangen. Trotzdem waren die Gespräche ausgesprochen zielorientiert und 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, Personalfallzahlenpassungen, Interkommunale Zusammenarbeit etc.) berücksichtigen muss.
- Von zentraler Bedeutung waren ebenfalls Kennzahlen aus den Gesamtergebnishaushalten.¹² Da die hessischen Kommunen mittlerweile doppisch rechnen, sind derartige Vergleiche von wesentlich höherer Qualität als das noch bei kameralen Kennzahlenvergleichen der Fall war. So wurden einzelne Ertrags- und Aufwandsarten jeder einzelnen Kommune mit anderen vergleichbaren Kommunen verglichen. Daneben wurden die Ordentlichen Ergebnisse nach den einzelnen 16 Produktbereichen (Aufgabenbereichen) verglichen. Diese sind für alle Kommunen einheitlich normiert¹³ 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

12 Diese wurden seitens des HMdF vorwiegend auf Basis der Beurteilungsbögen Doppik des HMdIuS sowie auf Grundlage der elektronischen Antragsunterlagen erstellt.

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

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 Finanzressorts 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.¹⁴
- 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).
- Eine prägende Rolle spielte auch die Auswertung vergleichender Berichte der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften. Fanden sich an dieser Stelle Hinweise zu Konsolidierungspotentialen, wurden die Ergebnisse auf ihre Umsetzung mit den betreffenden Kommunen besprochen.

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 gewähl-

14 Vgl. Keilmann, Ulrich/Gnäding, Marc/Dräger, Jürgen (2011), S. 23 ff., vgl. dazu auch den aktuellen Koalitionsvertrag CDU Hessen/Bündnis 90/Die Grünen Hessen (2013), Zeile 4125 ff. wonach auch die neue Landesregierung das aufgesetzte Dialogverfahren ausdrücklich fortsetzen will.

ten 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.¹⁵ Gerade die Einbindung der Einwohner in die Konsolidierungsüberlegungen vor Ort mittels Bürgerhaushalten, Bürgerforen etc. hat im Zuge der Schutzschirm-Diskussionen stark zugenommen. Mit dem Konsolidierungsprogramm wurde insofern auch die Beteiligungskultur gestärkt.

Die trotz des eher konfliktbeladenen Themas fruchtbare Zusammenarbeit zwischen dem Land und den einzelnen Kommunen, die insbesondere auch in den Workshops zur Geltung kam, zeigt sich auch heute noch. Nach einer jüngeren Umfrage des hr unter den Schutzschirmkommunen bewerten 53 Prozent der Teilnehmerstädte und -gemeinden die Zusammenarbeit mit den Ministerien als „sehr gut“ bzw. „eher gut“. Dagegen waren nur 13 Prozent damit unzufrieden. Bei den Landkreisen zeigte sich die eine Hälfte der Landkreise „sehr/eher zufrieden“, die andere „neutral“. Unzufrieden war kein Landkreis.¹⁶

E. Status Quo beim Kernziel Haushaltsausgleich

Kernziel des Kommunalen Schutzschirmes ist die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis. Die teilnehmenden Kommunen waren aufgefordert, entsprechende Konsolidierungsprogramme zu entwickeln, die die Erreichung dieses Ziels plausibel aufzeigen. Seitens des Landes wurden bewusst keine Vorgaben 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. Auf diese

15 Lediglich bei zwei der insgesamt 102 Antragsteller ist es am Ende vor Ort und trotz der Aufstellung eines inhaltlich tragfähigem Konsolidierungsprogrammes nicht gelungen, die für die Programmteilnahme nach § 3 Abs. 3 SchuSG notwendige qualifizierte Mehrheit in der Vertretungskörperschaft zu erreichen. Vgl. Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013c), S. 128.

16 Vgl. Hufer, Karsten (2014).

Weise konnte sichergestellt werden, dass kommunal(politische) Prioritätensetzungen und individuelle Profilbildungen nicht beeinträchtigt werden.

Es gab allerdings klare Antragsbewertungskriterien, nach denen ein Antrag seitens des Landes bewertet wurde. Insofern musste auch keine Kommune „befürchten“, dass andere Kommunen bessere oder schlechtere Ergebnisse in Bezug auf die Konsolidierungsanstrengungen „aushandeln“. Die Gleichbehandlung vor dem Gesetz wurde über ein Kriterien-Set sichergestellt.

Im Wesentlichen musste ein genehmigungsfähiger Antrag vier Kriterien erfüllen – ansonsten wurde die Kommune in Gesprächen etc. zu Nachbesserungen aufgefordert. Die Rechtsgrundlagen sind hierbei das Basiskriterium, aus dem alle anderen Kriterien abgeleitet wurden bzw. implizit hervorgehen:

- 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 Haushaltsausgleich allerspätestens im Jahr 2020 zu erreichen ist. Für Landkreise gab es zwar keine vergleichbare Regelung, dennoch konnte erreicht werden, dass sämtliche Landkreise planen, den Haushalt spätestens im Jahr 2020 auszugleichen.
- Mit Hilfe von Finanzkennzahlen-Benchmarks und unter Hinzuziehung sozioökonomischer Rahmendaten wurde sichergestellt, dass die Konsolidierungsanstrengungen in Schutzschirmkommunen nicht hinter die Anstrengungen in Nicht-Schutzschirmkommunen des gleichen Kommunaltyps (insbesondere Betrachtung der Größenklasse) zurückfallen. Das war notwendig, um die interkommunale Solidarität nicht zu gefährden, denn auch Nicht-Schutzschirmkommunen müssen nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen den Haushaltsausgleich erreichen – allerdings ohne Landeshilfen aus dem SchuSG.
- Unter den einzelnen Schutzschirmkommunen 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 in einem Politikfeld Prioritäten setzt, muss sie das über vermehrte Konsolidierungsanstrengungen in anderen Politikfeldern ausgleichen. In diesem Zusammenhang entpuppte sich die Empfehlung nach § 5 Abs. 2 SchuSV 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 nächstes Kriterium).

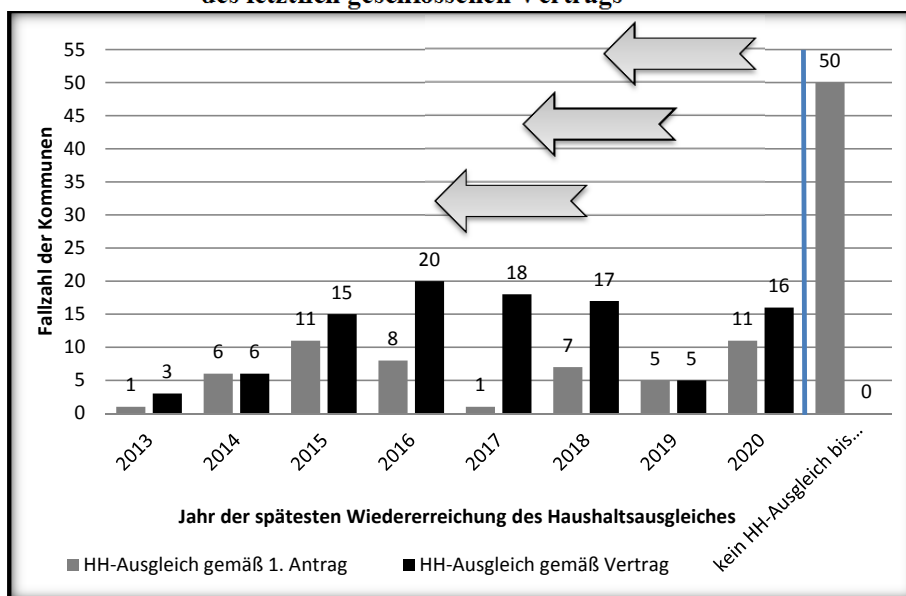
- Zuletzt wurde auch die individuelle Situation der betreffenden Kommune im Rahmen der Antragsprüfung betrachtet. Hierbei spielten vorrangig Kennzahlen zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit, Soziale Lage und Demographie eine prominente Rolle. Gleichwohl zeigte sich, dass allein über Kennzahlen keine hinlänglich präzise Situations-einschätzung in allen Fällen möglich ist. Daher wurde die individuelle Betrachtung der betreffenden Kommune zu einem Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen dem Land und der betreffenden Kommune. Ziel war es, möglichst passgenaue Konsolidierungskonzepte zu entwickeln. Sie sollten zwar ehrgeizig sein, aber niemanden überfordern.

Letztlich sicherte erst die Beratungsleistung unter Beteiligung oberster und mittlerer Landesbehörden, dass am Ende alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht.¹⁷ In allen 100 Fällen wird der Haushaltsausgleich nach den Konsolidierungskonzepten spätestens im Jahr 2020 erreicht – zumeist (deutlich) früher. Ein Vergleich der seitens der Kommunen zunächst eingereichten Erstanträge und der letztlich abgeschlossenen Verträge in Bezug auf den Zeitpunkt des anvisierten Haushaltsausgleiches untermauert die Bedeutung dieser nicht-monetären Landeshilfen (siehe Abbildung 1). Trotz der monetären Landeshilfen in merklicher Größenordnung hätten allein auf dieser monetären Basis exakt 50 Kommunen trotzdem kein Konsolidierungskonzept aufgestellt, welches den Haushaltsausgleich auch nur bis zum Jahr 2020 vorsieht.

Dieses Bild zeigt deutlich, dass die in Aussicht gestellten Entschuldungshilfen allein nicht bewirkten, dass in allen Kommunen ein Haushaltsausgleich dargestellt werden konnte. Es galt, die monetären Landeshilfen mit der Vermittlung von Methodenkompetenz und weiteren Hilfestellungen zu unterfüttern, aber auch, das Ziel des Haushaltsausgleiches mit Nachdruck einzufordern. Nur auf diese Weise ist es letztlich gelungen, dass die als besonders konsolidierungsbedürftig eingestuften Kommunen durch das Programm fortan wieder eine echte Perspektive haben und zuweilen aus einer vor Ort spürbaren psychologischen Vergeblichkeitsfalle entkommen konnten.

17 Vgl. Keilmann, Ulrich/ Duve, Thomas/ Gnädinger, Marc (2013), S. 59.

Abbildung 1: Zeitpunkte für den Haushaltsausgleich der Schutzschirmkommunen in der Gegenüberstellung des 1. Antrags und des letztlich geschlossenen Vertrags



Quelle: Eigene Darstellung; 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.

Eine zentrale Rolle haben diejenigen Kommunen gespielt, mit denen frühzeitig ein tragfähiges Konsolidierungskonzept erarbeitet werden konnte. Sie dienten anderen wiederum als Vorbild. Die Tatsache, dass stark konsolidierungsbedürftige Kommunen, denen teilweise seit vielen Jahren kein Haushaltsausgleich mehr gelungen ist, die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches innerhalb eines festgelegten und überschaubaren Zeitraumes planen und die dazu notwendigen Maßnahmen in konkreten Zahlen darstellen, hat ab einem gewissen Zeitraum eine starke Eigendynamik entfaltet. Das hat in einem Welleneffekt auch die Konsolidierungsmotivation in anderen Kommunen beflügelt.

F. Konsolidierungserfolge und Erfahrungen

In Gegenüberstellung der ursprünglichen Haushaltsergebnisse der Schutzschirmkommunen mit den vertraglich fixierten Konsolidierungspfaden lässt sich der

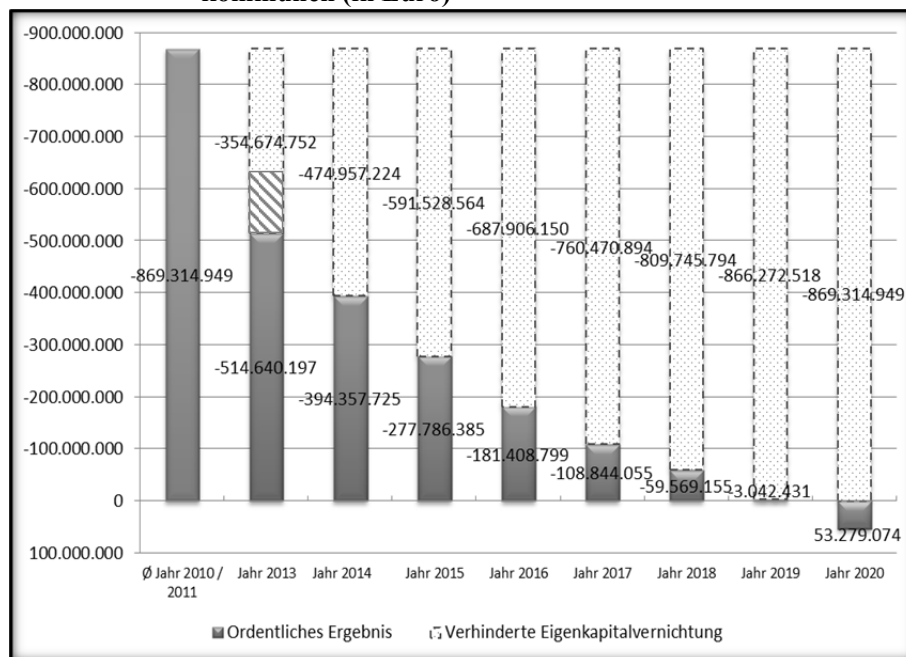
Konsolidierungserfolg des Schutzschirmprogrammes projizieren. Detailgenaue Berechnungen werden erst möglich sein, wenn die tatsächlichen und damit geprüften Rechnungsergebnisse für die einzelnen Jahre vorliegen. In der Zwischenzeit können die Ergebnisse bereits durch die nach § 6 Abs. 1 SchuSV halbjährlich zu erstattenden Berichte konkretisiert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann in diesem Sinne bereits der erste Schutzschirmbericht für das Jahr 2013 in die folgenden Berechnungen integriert werden.

Im Durchschnitt der Jahre 2010/2011 (für das Jahr 2012 wurden keine Daten abgefragt) haben die 100 Schutzschirmkommunen ein Defizit im Ordentlichen Ergebnis (Fehlbetrag/-bedarf) in Höhe von insgesamt ca. 870 Millionen Euro realisiert (siehe orangene Säule in Abbildung 2). Unterstützt durch den Kommunalen Schutzschirm reduzieren sich die kumulierten Defizite der Schutzschirmkommunen in jedem Jahr (siehe rote Säulen der Abbildung 2). Die Verringerung der Defizite ab dem Jahr 2013 im Vergleich zum Ausgangssaldo des Durchschnittes der Jahre 2010/2011 kann als „verhinderte Eigenkapitalvernichtung“, mithin als Konsolidierungserfolg, interpretiert werden (s. schraffierte Säulen der Abbildung 2).

Für das Jahr 2013 beträgt die verhinderte Eigenkapitalvernichtung demnach exakt 354.674.752 Euro, wobei für dieses Jahr bereits die vorläufigen Ergebnisse aus dem ersten Schutzschirmbericht herangezogen wurden. Diese fielen um ca. 100 Millionen Euro besser aus als es zunächst vertraglich vorgesehenen war (siehe grün schraffierte Fläche der Abbildung 2), worauf an späterer Stelle noch gesondert einzugehen ist.

Aus der Addition der im Zeitraum bis inklusive des Jahres 2020 verhinderten Eigenkapitalvernichtung errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt in Höhe von rd. 5,5 Milliarden Euro. Daraus lässt sich ein „Kosten-Nutzen-Effekt“ des Schutzschirmprogrammes über diesen Zeitraum errechnen: Mit einem Einsatz von 3,2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2046 hat das Land Hessen anteilig auf den Konsolidierungszeitraum 2013 – 2020 rund 767 Millionen Euro Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen aus originären Landesmitteln eingesetzt. Das bedeutet als „Kosten-Nutzen-Effekt“, dass mit einem Euro Landeshilfen eine Defiziteinsparung bei den Schutzschirmkommunen in Höhe von 7,13 Euro erzielt wird ($5.468.149.919 \text{ € Verhinderte Eigenkapitalvernichtung} / 766,86 \text{ Millionen € Haushaltsbelastung aus Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen des Landes für die Jahre 2014 bis 2020}$).

Abbildung 2: Konsolidierungspfad und -volumen aller Schutzschirmkommunen (in Euro)



Quelle: Die Daten für die Durchschnittsberechnung der Jahre 2010/2011 sowie die Daten für die Jahre 2014 bis 2020 wurden den abgeschlossenen Schutzschirmverträgen entnommen; für das Jahr 2013 konnte bereits auf die vorläufigen Ergebnisse aus den ersten Schutzschirmberichten für das Jahr 2013 zurückgegriffen werden.

Bei alternativer Betrachtung eines längeren und damit mit erheblichen Unsicherheiten behafteten Zeitraumes bis zum Jahr 2046, errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 27,2 Milliarden Euro (unter der Annahme, dass ab 2020 keine Defizite mehr in Schutzschirmkommunen realisiert werden) und damit als „Kosten-Nutzen-Effekt“, dass mit einem Euro Einsatz des Landes Hessen eine Defiziteinsparung bei den Kommunen in Höhe von 8,50 Euro erzielt wird (27,2 Milliarden Euro / 3,2 Milliarden Euro Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen).

Ob sich die tatsächlichen Konsolidierungseffekte in Höhe der oben angestellten Projektion tatsächlich einstellen, ist zum jetzigen Zeitpunkt ungewiss. Die ersten Anzeichen sehen positiv aus. Nach dem ersten Bericht werden die allermeisten Kommunen ihre vertraglich fixierten Konsolidierungsziele im Jahr 2013 übertreffen. Das kann mehrerlei Ursachen haben, etwa im Vergleich zu den Konsoli-

dierungsverträgen merklichere Konsolidierungsmaßnahmen oder das zeitliche Vorziehen einzelner Maßnahmen. Ebenfalls sollten die jüngst im Rahmen des Koalitionsvertrages auf Bundesebene in Aussicht gestellten milliardenschweren Entlastungen der Kommunalhaushalte¹⁸ perspektivisch eine Wirkung auf die Kommunalhaushalte der Schutzschirmteilnehmer entfalten. Letztere waren zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse noch unbekannt. Weitere positive Effekte dürften von den aktuell äußerst günstigen Zinskonditionen etc. ausgehen. Auf der anderen Seite gibt es allerdings ebenfalls keine Gewähr, dass von den Kommunen selbst nicht zu beeinflussende Effekte, etwa weltweite Konjunkturertrübungen, den Konsolidierungsweg belasten.

Insgesamt planen die Schutzschirmkommunen nach dem ersten Schutzschirmbericht die vertraglich gesetzten Konsolidierungsziele für das Jahr 2013 um rund 100 Millionen Euro zu übertreffen. Im Detail erwarten nach Angaben des Finanzministeriums¹⁹ 71 Kommunen für das Gesamtjahr 2013 einen höheren Defizitabbau als im Konsolidierungsvertrag festgelegt. Elf weitere Kommunen erreichen voraussichtlich exakt den vereinbarten Konsolidierungserfolg und lediglich 18 Kommunen befürchten, dass sie in diesem Jahr hinter dem Defizitabbau laut Schutzschirmvertrag zurückbleiben. Unter letztgenannten 18 etwaigen „Negativabweichlern“ erreichen zwei im Jahr 2013 den Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis – allerdings mit geringeren Überschüssen als zunächst avisiert. Bei den anderen 16 etwaigen Abweichlern sollten ebenfalls noch im Haushaltsvollzug 2013 alle Hebel in Bewegung gesetzt worden sein, um die Verträge einzuhalten. Die Ergebnisse werden sich mit dem zweiten Schutzschirmbericht zeigen. Seitens des Landes sind bei all diesen Fällen in Kenntnis der Situation sofort Kompensationen angemahnt worden, die durch die betroffenen Kommunen unverzüglich ergriffen und ergebniswirksam werden sollen. So führten einige betroffene Kommunen weitere Konsolidierungsmaßnahmen durch oder haben mit Haushaltssperren gearbeitet. Das zeigt, dass das entwickelte Berichtswesen ebenfalls Charaktereigenschaften eines Frühwarnsystems aufweist.

Eine entscheidende Rolle für das in der Mehrzahl der Schutzschirmkommunen avisierte Übertreffen der Konsolidierungsverträge sollte vor allem auch der von Anfang an seitens des Landes empfohlene konservative Umgang mit Orientierungsdaten unter Beachtung lokaler Besonderheiten gespielt haben. Dieses Vorgehen wurde in allen Schutzschirmgesprächen immer wieder konsequent gegenüber den Kommunen kommuniziert und empfohlen. Daneben wurde es in

18 Vgl. Burth, Andreas (2014).

19 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2013a).

die allen Teilnehmern zugängliche FAQ-Liste zum kommunalen Schutzschirm aufgenommen und letztlich sogar noch einmal in die Auslegungshinweise zu den Verträgen²⁰ integriert. Es dient dem Schutz vor unerwarteten Entwicklungen. Eben dieses Vorgehen stimmt insgesamt auch optimistisch, dass die Konsolidierungspfade auch künftig in der Regel eingehalten werden können. Hilfreich ist in diesem Sinne auch die Regelung nach § 10 Abs. 2 SchuSV. Nach ihr sind nach dem Erreichen des jahresbezogenen Ausgleiches des Ordentlichen Ergebnisses 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 erneut zum Verfehlen des (Ordentlichen) Ergebnisausgleiches führt. Damit hat der Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis die Wirkung einer „doppischen Schuldenbremse“ – allerdings ohne Erweiterung um einen Generationenbeitrag, wie er derzeit wissenschaftlich diskutiert wird.²¹

Beeindruckend ist neben den reinen Zahlen zu den Konsolidierungseffekten vor allem die trotz der merklichen Konsolidierungsmaßnahmen anhaltend hohe Zufriedenheit der betroffenen Kommunalpolitiker mit dem Programm. So hat hr-online Anfang des Jahres 2014 und damit rund ein Jahr nach Überführung des Schutzschirmes in den Wirkbetrieb eine Umfrage unter den Teilnehmerkommunen durchgeführt.²² Geantwortet haben die jeweiligen (Ober-)Bürgermeister, Landräte oder verantwortliche Mitarbeiter. Insgesamt 51 Prozent der befragten Städte und Gemeinden gaben an, dass sie „sehr zufrieden“ bzw. „eher zufrieden“ mit dem bisherigen Verlauf des Programms sind. Weitere rund 30 Prozent gaben eine neutrale Bewertung ab und nur 19 Prozent sind „sehr“ bzw. „eher unzufrieden“. Beachtliche 82 Prozent der Städte und Gemeinden gaben gleichzeitig an, aus heutiger Sicht wieder an dem Programm teilzunehmen, während nur sechs Prozent das explizit nicht tun würden. Unter den Landkreisen beantworteten alle die Frage nach der Zufriedenheit mit dem Schutzschirm mit „neutral“. Daneben gab ein Kreis „eher zufrieden“ an. Insgesamt 75 Prozent der Landkreise würden heute erneut am Schutzschirm teilnehmen.

Bemerkenswert sind auch die Umfrageergebnisse im Hinblick auf die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen. Besonders häufig haben die Städte und Gemeinden (71 Prozent) bei Mitarbeitern und Personal gespart. Daneben

20 Vgl. Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012a), S. 3 f.

21 Vgl. zur Auslegung der hessischen Regelung Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012a), S. 2; zur wissenschaftlichen Diskussion vgl. exemplarisch Burth, Andreas et al. (2013), S. 156 ff.

22 Vgl. Hufer, Karsten (2014).

wurde in der Verwaltung (56 Prozent) sowie bei Veranstaltungen (50 Prozent) gekürzt. Der Betrieb öffentlicher Einrichtungen wie z.B. Schwimmbäder oder Jugendzentren wurde zuweilen ebenso eingeschränkt bzw. die entsprechenden Einrichtungen geschlossen. Die Kreise konnten nach der Umfrage vorrangig Einsparungen bei Mitarbeitern (75 Prozent) sowie durch Reformen in der Verwaltung (63 Prozent) erzielen. Neben Aufwandreduzierungen setzen vor allem die Städte und Gemeinden nahezu flächendeckend auf Ertragssteigerungen, wozu vor allem Gebühren- und Beitragsanpassungen sowie Steuern (insbesondere bei den Realsteuern) gehörten.

Gerade letzterer Befund deckt sich besonders stark mit den Ergebnissen des letzten Kommunalberichtes 2013 der Überörtlichen Prüfung. Dieser offenbarte neben verschiedenen Möglichkeiten der Wirtschaftlichkeitsoptimierung, dass selbst im Versorgungs- und Entsorgungsbereich (Wasser, Abwasser, Abfall) und trotz gesetzlicher Untermauerung mancherorts noch immer keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden. Daneben bestehen bei den Realsteuern und dort vorrangig bei der Grundsteuer B in zahlreichen hessischen Kommunen Optimierungspotentiale – vor allem bei einem vergleichenden Blick auf die in anderen Flächenländern üblichen Hebesätze.²³

Vorsichtig optimistisch im Lichte der Haushaltskonsolidierung stimmen die Ergebnisse der hr-Umfrage zur künftigen Inanspruchnahme interkommunaler Kooperationen. So wollen vor dem Hintergrund der Bergung von Konsolidierungsreserven künftig zwei von drei Schuttschirmkommunen enger mit Nachbarkommunen kooperieren. Genannt werden dabei erwartungsgemäß die Bereiche der originären Verwaltung, etwa beim Betrieb gemeinsamer Standesämter. Darüber hinaus werden allerdings auch zuweilen der gemeinsame Betrieb von Einrichtungen wie Freibäder oder des Bauhofes in den Fokus gerückt.²⁴ Sofern sich diese Ansinnen bewahrheiten, wäre damit ein erneuter Beweis der hohen Effektivität der landesseitigen Konsolidierungsberatung erbracht – in nahezu allen Workshops mit Schuttschirmkommunen wurden seitens der Landesvertreter zur IKZ konkrete Anregungen gegeben, was einzelne hessische Kommunen auf diesem Feld bereits heute leisten (Lernen vom Anderen). Daneben wurde stets auf das in Hessen etablierte Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit (www.ikz-hessen.de) und das zugehörige einschlägige Förderprogramm hingewiesen.

23 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013).

24 Vgl. Hufer, Karsten (2014).

G. Folgeeffekte des Schutzschirms

Die sichtbaren und quantifizierbaren Erfolge der Schutzschirmkommunen zeigen bereits gegenwärtig an mehreren Stellen Folgewirkungen. Zunächst ist an dieser Stelle der zum heutigen Zeitpunkt nur schwerlich messbare, aber von allen beteiligten Akteuren bestätigte, großflächige Paradigmenwechsel in kommunalen Konsolidierungsfragen und –antworten zu nennen. Exemplarisch formuliert etwa Finanzminister Schäfer, dass „*die Bereitschaft zu einer kritischen Überprüfung kommunaler Haushalts- und Finanzpolitik inzwischen weit über die eigentlichen Schutzschirmkommunen hinaus*“²⁵ ausstrahlt. Allein das Wissen, dass die konsolidierungsbedürftigsten Kommunen des Landes Konsolidierungspfade mit dem Endzweck der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches im Ordentlichen Ergebnis nebst konkreten dazu notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen haben, zeigt, dass dieses für die Interperiodengerechtigkeit notwendige Ziel auch von anderen weniger konsolidierungsbedürftigen Städten, Gemeinden und Kreisen realistisch erreichbar ist. Entsprechend hat der Kommunal- und Innenminister u.a. auf Grundlage der Schutzschirmerfahrungen formuliert, künftighin bei der Finanzaufsicht auch bei Nichtschutzschirmkommunen strengere Maßstäbe anzusetzen.²⁶ Ein entsprechender Erlass wurde bereits auf den Weg gebracht. Daneben, so der Minister, sollen künftig „*Festlegungen getroffen werden, welche Mindestschritte zur Konsolidierung jene Kommunen zu gehen haben, die keine Entschuldungshilfen aus dem Hessischen Schutzschirm erhalten.*“²⁷ Hierbei setzt der Minister ebenfalls auf Defizitabbaukorridore bis zur Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches, wie sie bereits mit den Schutzschirmkommunen vereinbart wurden.

Eine ebenfalls in Konsequenz des Schutzschirmes sichtbare Folge ist die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Optimierung der bestehenden Haushaltssicherungskonzepte unter Federführung des HMdIuS. So hat sich das im Zuge des Schutzschirmes etablierte elektronische Antrags- und Berichtswesen bewährt. Auf dieser Basis konnten Konsolidierungspfade, -ziele und -maßnahmen im Vergleich zu den meisten bis dahin bestehenden Haushaltssicherungskonzepten erheblich konkretisiert werden.²⁸ Die Arbeitsgruppe greift aktuell diese Erfahrungen auf und bemüht sich unter Beteiligung des Finanzressorts, der Überörtlichen Prüfung und der kommunalen Spitzenverbände um Adaption dieser technischen Lösungen und den gemachten positiven Erfahrungen auf die

25 Hessisches Ministerium der Finanzen (2013), S. 2.

26 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014).

27 Ebda.

28 Vgl. Keilmann, Ulrich/ Duve, Thomas/ Gnädinger, Marc (2013a), S. 636 f.

Haushaltssicherungskonzepte von Nicht-Schutzschirmkommunen (elektronisches und standardisiertes HSK).

Daneben greift der Koalitionsvertrag der neuen schwarz-grünen Mehrheitskoalition auf Landesebene den Schutzschirm auf. So soll in Ableitung der Erfahrungen mit dem Programm perspektivisch die Finanzaufsicht für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden von den Landkreisen auf die Regierungspräsidien übertragen werden: *„Den mit dem Kommunalen Schutzschirm eingeleiteten Paradigmenwechsel hinsichtlich des Umgangs mit der kommunalen Verschuldung werden wir fördern; unser Ziel ist es, ihn in der Kommunalen Familie zu verbreitern und zu verstetigen. Der Kommunalaufsicht kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Die Aufsicht über die Schutzschirmkommunen durch die drei Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel hat sich bewährt. Wir streben an, die Kommunalaufsicht auch für die übrigen kreisangehörigen Kommunen bei den Regierungspräsidien zu konzentrieren.“*²⁹

An einer weiteren Stelle der Koalitionsvereinbarung findet sich eine weitere Anlehnung an das Schutzschirmprogramm. So soll es zwar keinen zweiten Entschuldungsfonds für weitere Kommunen des Landes geben, aber monetäre Landeshilfen waren auch nur ein Baustein auf dem Weg zur Gesundung der Kommunalfinanzsituation. Als besonders hilfreich entpuppte sich insbesondere die direkte Konsolidierungsberatung einzelner Kommunen seitens des Landes. In diesem Sinne und aufbauend auf diesen Erfahrungen soll künftig eine Stabstelle zur Konsolidierungsberatung von Nicht-Schutzschirmkommunen eingerichtet werden.³⁰ Zwischenzeitlich wurde in dieser Hinsicht angekündigt, dass sich das Innenressort dieser Aufgabe in organisatorischer Hinsicht federführend annehmen wird. Noch im Jahr 2014 soll eine entsprechende Stabstelle eingerichtet werden.³¹ Zentral wird es dabei sein, die praktischen Erfahrungen des für den Schutzschirm federführenden Finanzministeriums adäquat in die konkrete Projektorganisation einzubeziehen. Additiv wäre es vor dem Hintergrund der Kompetenzbündelung folgerichtig, die aus vergleichenden Untersuchungen gewonnen Erkenntnisse der Überörtlichen Prüfung noch stärker in den Beratungsprozess zu integrieren.

29 CDU Hessen/Bündnis 90/Die Grünen Hessen (2013), Zeile 4190 ff.

30 Vgl. ebda., Zeile 4146 f.

31 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014).

Literaturverzeichnis

Burth, Andreas/Hilgers, Dennis/Geißler, René/Gnädinger, Marc (2013): Kommunalen Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Hrsg.: Bertelsmann Stiftung, (Gütersloh), 2013.

Burth, Andreas (2014): Finanzielle Entlastungen der Kommunen nach Koalitionsvertrag des Bundes, Beitrag vom 16.02.2014, unter <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-finanzielle-entlastung-der-kommunen-nach-koalitionsvertrag-des-bundes.html> [Zugriff am 11.03.2014].

CDU Hessen/Bündnis 90/Die Grünen Hessen (2013): Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen: Hessen 2014 bis 2019 (Koalitionsvertrag), unter <http://www.gruene-hessen.de/partei/files/2013/12/Koa-Vertrag-gesamt.pdf> [Zugriff am 11.03.2014].

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013): Kommunalbericht 2013, Drucksache 18/7663, unter http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/25-bericht-upkk.pdf [Zugriff am 11.03.2014].

Dreßler, Ulrich (2012): 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.

Hessische Landesregierung (2010): Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation vom 07.09.2010.

Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012): Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schutzschirm in Hessen, (Wiesbaden), 20.01.2012.

Hessische Landesregierung/Hessischer Landkreistag/Hessischer Städte- und Gemeindebund/Hessischer Städtetag (2012a): Gemeinsame Auslegungshinweise der Hessischen Landesregierung und der Kommunalen Spitzenverbände zum Konsolidierungsvertrag zwischen Land und Schutzschirm-Kommunen, (Wiesbaden), 15.11.2012.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2013): 100 Landkreise, Städte und Gemeinden unter Kommunalem Schutzschirm – Finanzminister Dr. Thomas Schäfer: „Das hessische Schutzschirm-Programm ist ein Erfolgsmodell – die Resonanz hat all unsere Erwartungen übertroffen!“, Pressemitteilung vom 15.02.2013, unter https://hmdf.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/pm2013-44_100_kreise_staedte_und_gemeinden_unter_kommunalem_schutzschirm.pdf [Zugriff am 11.03.2014].

Hessisches Ministerium der Finanzen (2013a): Kommunalen Schutzschirm – Halbjahresbericht – Finanzminister Dr. Thomas Schäfer: „Kommunale Haushaltskonsolidierung um rund 100 Millionen Euro über Soll!“, Pressemitteilung vom 09.11.2013, unter https://hmdf.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/pressemitteilung_vom_9_nov_2013_halbjahresbericht_kommunaler_schutzschirm.pdf [Zugriff am 11.03.2014].

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Innenminister Peter Beuth: „Hessische Kreise, Städte und Gemeinden müssen sich auf den Weg machen, ihre Haushalte auszugleichen – Wir sind dabei im engen Dialog mit den Kommunen“, Pressemitteilung vom 28.02.2014, unter <https://hmdis.hessen.de/presse/pressemitteilung/innenminister-peter-beuth-hessische-kreise-staedte-und-gemeinden-muessen> [Zugriff am 11.03.2014].

Hilgers, Dennis/Burth, Andreas (2011): Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: *Verwaltung & Management*, Heft 5/2011, S. 242-251.

Hufer, Karsten (2014): Umfrage – Lob und Korrekturbedarf unterm Schutzschirm, Hrsg.: hr-online, Meldung vom 14.02.2014, unter http://www.hr-online.de/website/rubriken/nachrichten/indexhessen34938.jsp?rubrik=34954&key=standard_document_50827335 [Zugriff am 11.03.2014].

Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013): Generationengerechte Haushaltspolitik – Der Kommunale Schutzschirm Hessen, in: *Behörden Spiegel* (März-Ausgabe), S. 59.

Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013a): Kommunale Entschuldungsfonds – Administrative Programmumsetzung und Wirkungen auf die kommunalen Haushalte am Beispiel des Landes Hessen, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, August 2013, Heft 16, S. 631-640.

Keilmann, Ulrich/ Duve, Thomas/ Gnädinger, Marc (2013b): Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes in Hessen, in *Verwaltung & Management*, Ausgabe 3/2013, S. 115-122, unter http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/Aufsatz_VM_13_03.pdf [Zugriff am 12.03.2014].

Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013c): Kommunaler Schutzschirm Hessen – Konzeption, Umsetzung, Ergebnisse, in: *Der Gemeindehaushalt*, Ausgabe 6/2013, S. 125-130.

Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Petersohn, Christian (2013): Entschuldungsfonds sorgt für finanzielle Leistungsfähigkeit – Haushaltskonsolidierung mit dem Kommunalen Schutzschirm Hessen, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 3/2013, S. 26-29.

Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Dräger, Jürgen (2011): Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen – Das Dialogverfahren in Hessen trägt zur Haushaltskonsolidierung bei, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 10/2011, S. 23-25.

Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2009): Rechtsvergleich Kommunale Doppik – Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 260, Reprint Januar 2010, (Speyer), März 2009.

Schäfer, Thomas, unter Mitarbeit von Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc (2013): Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes Hessen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 14/2013, S. 887-893.