

Schwerpunkt: Konsolidierungspakte

Finanzhilfe für klamme Kommunen

Als Gegenleistung für Entschuldungshilfe durch die Bundesländer müssen Städte und Gemeinden Auflagen erfüllen

Von Sabine Reifenberger

Mit Entschuldungsfonds wollen einige Länder klammen Kommunen aus ihrer Finanzmisere helfen. Wer das Angebot annimmt, muss mit strengen Auflagen rechnen.

Geld gegen Eigenständigkeit: So kann der Deal bei der kommunalen Teilentschuldung in Niedersachsen aussehen. Die Landesregierung hat mit den kommunalen Spitzenverbänden eine als „Zukunftsvertrag“ titulierte Abmachung geschlossen und einen Entschuldungsfonds ins Leben gerufen. Zahlungen könnten von 2012 an erfolgen. Der Fonds soll in einem Sondervermögen bereitgestellt werden, in das kommunale Körperschaften und das Land jährlich bis zu 70 Millionen Euro einzahlen. Die Hälfte der Summe stellt das Land, der Rest wird von den Gebietskörperschaften beigesteuert und direkt mit dem Finanzausgleich verrechnet.

Mit Geld aus dem Entschuldungsfonds will das Land Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten von bis zu 75 Prozent der Zins- und Tilgungsforderungen entlasten. Als Gegenleistung müssen die Kommunen sich zu Einsparungen und strukturellen Veränderungen verpflichten – das kann auch die Fusion mit einer Nachbarkommune bedeuten. Einem Gutachten zufolge sind 19 Landkreise in Niedersachsen nicht zukunftsfähig, drei kreisfreie Städte wurden als „stabilisierungsbedürftig“ eingestuft. Vorreiter in Sachen Konsolidierungspartnerschaft ist Sachsen-Anhalt. Das Land hat sein Programm zur kommunalen Teilentschuldung „Stark II“ Anfang 2010 gestartet. Über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt können Landkreise, kreis-



Kehraus im Künstlerhaus? Die Stadt Halle (Saale) beteiligt sich am Konsolidierungsprogramm „Stark II“ des Landes Sachsen-Anhalt. Die Förderung der Kunstszene steht deshalb auf der Streichliste von Kämmerer Egbert Geier ganz oben.

freie Städte und kreisangehörige Gemeinden Darlehen ablösen, deren Laufzeit oder Zinsbindungsfrist zwischen 2010 und 2014 endet. Bis 2024 soll die Schuldenlast der Kommunen um bis zu 1,3 Milliarden Euro verringert werden. Ein Geschenk ist die finanzielle Unterstützung nicht: Die Kommunen müssen sich verpflichten, das geförderte Darlehen innerhalb von zehn Jahren zu tilgen, auf neue Schulden grundsätzlich zu verzichten und Konsolidierungsmaßnahmen voranzutreiben. Werden die Vereinbarungen nicht eingehalten, muss die Gemeinde mit einem Strafzins von 2,5 Prozent rechnen.

„Konzeptbörse“ gestartet

Noch nicht ganz so konkret sind die Pläne in Schleswig-Holstein. Klar ist auch dort: Es muss eine Entschuldung in irgendeiner Form geben. „Das Thema steht auf der politischen Agenda“, sagt Marc Ziertmann, Finanzreferent des Städteverbands Schles-

wig-Holstein. Die Landesregierung hat im Frühjahr das Programm „Konzeptbörse zukunftsfähige Städte“ gestartet, Teilnehmer sind Ministerien, kommunale Landesverbände und Vertreter der Städte und Kreise. Die Arbeitsgruppe 1 berät über ein mögliches Entschuldungskonzept. Getagt hat sie aber bislang noch nicht. Unklar ist, wie der Entschuldungsfonds finanziert werden soll. „Mittel dafür sind derzeit noch nicht ausgewiesen“, sagt Ziertmann. Allerdings solle das Konzept Ende 2010 zumindest im Grundsatz stehen. Ziel ist die Aufnahme des Programms in den Doppelhaushalt 2011/12. Ziertmann, selbst Mitglied in der Arbeitsgruppe, kann sich eine Anlehnung an das Modell Sachsen-Anhalts vorstellen. „Man könnte einen Teil des Geldes als Konsolidierungsbeihilfe verwenden und durch Zuschüsse auf Zins und Tilgungsbelastung einwirken.“ Die Zusammenlegung von Kommunen lehnen dagegen sowohl die

Regierung als auch die Opposition ab. Noch ist offen, in welcher Höhe Mittel zur Verfügung gestellt werden und wie die Verteilung in Schleswig-Holstein aussehen könnte. Gibt es die Hilfe nur für kreisfreie Städte? Oder auch für Landkreise? Die Kreisumlage könnte durch einen Zuschuss gesenkt werden, was den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zugutekäme. Die Kommunen wollen auf jeden Fall verhindern, dass sie auf Finanzierungslasten für Aufgaben sitzen bleiben, die ihnen vom Land übertragen werden. „Das Land ist Empfänger von Konsolidierungsbeihilfen, daran wollen die Kommunen partizipieren“, sagt Ziertmann.

Erste Signale zur kommunalen Teilentschuldung kommen auch aus Nordrhein-Westfalen. Dort haben sich 20 Städte und sieben Kreise zum Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“ zusammengeschlossen. Sie fordern einen Entschuldungsfonds, um die finanzielle Notlage zu überbrücken. Die Landesregierung hat mitgeteilt, einen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ auflagen zu wollen. Mit Mitteln daraus sollen finanzschwache Kommunen Hilfe zur Bewältigung der Altschulden erhalten. Innenminister Ralf Jäger rechnet mit einem Finanzaufwand von 300 bis 400 Millionen Euro jährlich. Die Ausgestaltung des Programms ist noch unklar. Nach welchen Kriterien die Vergabe der Gelder verlaufen soll, wird noch untersucht. Ein Gutachten soll Anfang November vorliegen.

In Rheinland-Pfalz hat die Landesregierung Ende August ihre Pläne für ein kommunales Entschuldungsprogramm präsentiert. Demnach soll von 2012 an ein Schuldenfonds von 4 Milliarden Euro mit 15 Jahren Laufzeit eingerichtet werden. Mit diesem Fonds will das Land bis zu zwei Drittel der jeweiligen kommunalen Kassenkredite tilgen. Die Finanzierung

des Fonds soll zu je einem Drittel aus Mitteln des Landeshaushalts, des kommunalen Finanzausgleichs und Eigenmitteln der betroffenen Kommunen erfolgen. Die Teilnahme einer Kommune am Entschuldungsprogramm soll mit Auflagen verbunden sein. Problematisch an den Plänen ist die Einbindung von Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich, weil damit auf kommunaler Ebene eine Verteilungsdebatte losgetreten wurde, die schon jetzt auszufernen droht.

Hohe Zinslast

Auch im Saarland fordert der Städte- und Gemeindegtag einen Entschuldungspakt – allerdings sucht man konkrete Pläne auf Landesebene noch vergebens. Die Notwendigkeit, etwas zu tun, ist für Wilhelm Schmitt, Finanzreferent des Saarländischen Städte- und Gemeindegtags, offensichtlich: „Das Saarland hat im bundesweiten Vergleich die höchsten Kassenkredite pro Kopf, 2009 waren es mehr als 1.300 Euro.“ Fusionsstrategien bringen im Saarland kein Einsparpotential mehr. Schmitt wünscht sich ein Konzept, das die Zinsbelastung für die Kommunen verringert, ähnlich dem Entschuldungsfonds in Sachsen-Anhalt. Ob die Landesregierung allerdings bereit und in der Lage ist, dies zu finanzieren, bezweifelt er.

Ob und in welcher Höhe es eine Entschuldung geben kann, muss jedes Land selbst entscheiden. Ohne einen Beitrag der Kommunen ist ein anhaltender Erfolg aber nicht zu erreichen. Die Kommunen müssen damit rechnen, einen Teil der Selbstverwaltung aufzugeben. Angesichts der demographischen Entwicklung scheint es ohnehin angebracht, die Gebietsstrukturen mancherorts zu überdenken. //

s.reifenberger@derneuekaemmerer.de

Anforderungen an Konsolidierungsprogramme

Was bei einem kommunalen Bail-out durch ein Bundesland zu beachten ist – auch der Bund muss mitspielen

Von Professor Dr. Martin Junkernheinrich

Die Übernahme oder Tilgung kommunaler Schulden durch ein Bundesland ist nicht unproblematisch. Die Schuldenübernahme darf nur ein Teilziel des finanzpolitischen Instrumentenmix sein.

Die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland weisen seit mindestens zwei Jahrzehnten überwiegend negative Finanzierungssalden auf. Dies konzentriert sich vor allem auf das Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Auch in Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ist die Lage kritisch. Vielerorts sind die Bedingungen einer kommunalen Schuldenfalle gegeben: Die regelmäßig defizitären Haushaltsergebnisse haben zur Finanzierung der laufenden Aufgaben mit immer mehr Liquiditätssicherungskrediten (Kassenkredit) geführt. Dies hat eine steigende Zins- und Zinseszinsbelastung nach sich gezogen, die schließlich zur treibenden Kraft des Defizits wurde.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Wahrnehmung des Problems deutlich erhöht. In Sachsen-Anhalt und Niedersachsen gibt es erste Entschuldungsbemühungen, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird intensiv darüber nachgedacht. Im Zentrum der Über-

legungen stehen jeweils Landeshilfen, flankiert von Eigenanstrengungen der Kommunen oder der kommunalen Gemeinschaft. Die Schuldenübernahme durch das Land oder finanzstärkere Kommunen (Bail-out) wird mitunter hart kritisiert. Die teilweise Aushebelung des Verursacherprinzips kann falsche Anreize setzen. Geht man den Weg einer kommunalen Entschuldungspolitik dennoch, sind bei der Hilfgewährung mehrere Anforderungen zu berücksichtigen:

■ Zunächst muss ein Bail-out gut begründet sein. Er darf nur vorgenommen werden, wenn alle anderen Wege nicht erfolgversprechend sind, und er muss einmalig bleiben. Die Erwartung eines Hilfeautomatismus wäre ordnungs- und finanzpolitisch verheerend.

■ Die Schuldenübernahme darf nur ein Teilziel des finanzpolitischen Instrumentenmix sein. Das eigentliche Ziel muss der Haushaltsausgleich bleiben. Würde dieses Ziel nicht erreicht, blieben die Deckungslücke und damit der Verschuldungsbedarf bestehen.

■ Die Höhe der Konsolidierungshilfen beziehungsweise Finanzierungsbeiträge muss hinreichend sein. Ein „bisschen“ Entschuldung und „ein wenig“ Haushaltsausgleich würde das Problem nur vertagen. Im schlimmsten Fall würde dem „schlechten Geld“ der Altschulden noch „gutes Geld“ hinterhergeworfen. Angesichts der Höhe, der Dynamik und der

räumlichen Konzentration der Kassenkredite ist dies eine finanzpolitische Herkulesaufgabe. Bis die neue Schuldenbremse auf staatlicher Ebene greift (endgültig im Jahr 2020), ist ein wesentlicher Teil der kommunalen Entschuldung zu leisten. Damit müssen Finanzvolumina bewegt werden, die für die meisten Länder sicherlich nur über neue Kreditaufnahmen zu finanzieren sein werden.

■ Die Hilfeempfänger sind zu massiven Eigenleistungen zu verpflichten. Die Hilfe von Ländern, aber auch der kommunalen Gemeinschaft und der Bürger ist nur vertretbar, wenn die Kommunen ihre Konsolidierungspolitik sehr deutlich verstärken und ihre Haushalte nach einem festen Plan ausgleichen. Dazu bietet es sich etwa an, die Altschulden zu separieren und nach einem festen Tilgungsplan abzufinanzieren. Im Fall der Zielverfehlung sind die Bürger in der Letztverantwortung, das heißt, dann sind kommunale Steuererhöhungen (etwa Grundsteuer) unvermeidbar.

■ Die Nutzung des kommunalen Finanzausgleichs als Finanzierungsquelle stößt an Grenzen. Die Vorwegentnahme von Mitteln aus dem Zuweisungssystem führt zu politisch schwer oder nicht zu vermittelnden Schatteneffekten: Einzelne Kommunen könnten dann über den Finanzausgleich mehr verlieren, als sie über die Konsolidierungshilfen erhalten. Die verstärkte Heranziehung finanzstarker oder abundanter Kommunen kann zu einer Schwächung der ökonomischen Leis-

tungszentren und damit der Entwicklung der Gesamtträume führen.

■ Die betroffenen Länder müssen aber mehr tun, als Geld zu geben. Vielmehr sind die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen konsequent zu reformieren. Die unzureichende Haushaltskontrolle, die stillschweigende Akzeptanz kommunaler Deckungslücken und ihrer Finanzierung durch Kassenkredite darf nicht fortgeführt werden. Nur so lässt sich eine nachhaltige Problemlösung erreichen.

Das Risiko des Scheiterns

Damit wird eine Achillesferse dieses Politikansatzes deutlich. Selbst wenn die Länder und die betroffenen Kommunen sich massiven Anstrengungen unterziehen, ist der Erfolg nicht garantiert. Die Kommunen, häufig unter hohen Soziallasten leidend, werden ihre Konsolidierungsaufgabe nur leisten können, wenn eine aufgabengerechte Finanzausstattung gesichert ist. Die Soziallastenverteilung im Staat (unzureichendes Konnexitätsprinzip ohne „Alt“-Aufgaben) und eine mangelnde Dotierung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel (Soziallastenansatz) sind kein zukunftsfähiges Modell. Der Bund muss stärker an den Soziallasten beteiligt werden, neue Aufgaben können von den Kommunen nur übernommen werden, wenn zusätzliche Mittel in ausreichender Höhe und Entwicklungsdynamik vorliegen. Das heißt, dass Bund und Länder entweder auf ihren Einfallsreichtum zur Ge-

nerierung neuer Aufgaben (U3-Betreuung), die Festlegung neuer kostentreibender Normen (Sozialstandards) und die Senkung von Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer) verzichten oder dass sie die Finanzierungsfrage mitlösen müssen. Schuldenabbau, Haushaltsausgleich und schlechende Expansion kommunaler Aufgaben – dieser Weg wird nicht funktionieren. //

Professor Dr. Martin Junkernheinrich lehrt Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.

junkernh@rhrk.uni-kl.de

Inhalt

Finanzhilfe für klamme Kommunen	S. 1
Einige Länder arbeiten an Entschuldungshilfen	
Anforderungen an Programme	S. 1
Was beim kommunalen Bail-out zu beachten ist	
Not macht erfinderisch	S. 2
Sachsen-Anhalt startet Teilentschuldung	
Entschuldung per Vertrag	S. 4
Niedersachsen setzt auf ganzheitlichen Ansatz	
Schwierige Fusionsgespräche	S. 4
Eine Samtgemeinde sucht einen Partner	

Schwerpunkt: Konsolidierungspakte

Not macht erfinderisch

Das Programm „Stark II“ soll die Finanznot der Kommunen in Sachsen-Anhalt lindern

Von Jens Bullerjahn

Die Landesregierung in Sachsen-Anhalt will finanzschwache Kommunen mit dem Teilentschuldungsprogramm „Stark II“ entlasten. Die Städte und Gemeinden können einen Teil der aufgenommenen Kredite ablösen und sich damit finanziellen Spielraum verschaffen.

O bwohl das wirtschaftliche Wachstum in den vergangenen Monaten wieder angezogen hat, erreicht die Krise nun mit einer gewissen Phasenverzögerung auch die öffentlichen Haushalte. Städte und Gemeinden sind besonders betroffen. Der stärkste Steuereinbruch seit Jahrzehnten verschärfte die Finanznot dramatisch. Es bestehen kaum Spielräume, die leeren Kassen der hochverschuldeten Kommunen in Deutschland kurzfristig zu füllen. Schließlich ist auch die Finanzlage des Bundes durch Steuerausfälle, durch die Hilfen für angeschlagene Banken, die Konjunkturpakete und andere Abwehrmaßnahmen gegen die Krise außerordentlich angespannt.

Der Bund hat in diesem Jahr eine Rekordverschuldung beschlossen. Auch Sachsen-Anhalt, das durch Konsolidierungsanstrengungen und eine positive Steuerentwicklung drei Jahre lang ohne neue Schulden ausgekommen war, musste für den aktuellen Doppelhaushalt neue

Kredite in Höhe von 739 Millionen Euro (2010) und 540 Millionen Euro (2011) einplanen. Weitere Steuersenkungen sind in dieser Situation finanzpolitisch nicht umsetzbar.

Die Konsolidierung der öffentlichen Kassen kann nur miteinander funktionieren, in einem finanzpolitischen Dialog. Schließlich treffen die Probleme von Infrastruktur und Demographie, Steuereinnahmen und Stadt-Umland-Problematik, Daseinsvorsorge und Kulturetats alle Beteiligten. Neben verschiedenen Maßnahmen, mit denen besonders finanzschwache Kommunen unterstützt werden, einer Gebietsreform und einem neuen Finanzausgleichsgesetz hat die Landesregierung Sachsen-Anhalt in Abstimmung mit dem Landkreistag und dem Städte- und Gemeindebund ein eigenes Teilentschuldungsprogramm für Kommunen eingeführt. Das Programm trägt die Überschrift „Stark II“. Als Vertragspartnerin der Kommunen agiert dabei die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB).

Art und Ausgestaltung des Programms sind neu: „Stark II“ bietet kein „frisches Geld“, soll aber dennoch den Kommunen Luft verschaffen, damit diese in den kommenden Jahren ihre Konsolidierungsanstrengungen verstärken können. Mit Hilfe des Programms „Stark II“ können laufende, auf dem freien Finanzmarkt aufgenommene kommunale Kredite zinsgünstig getilgt werden. Das Land stellt dafür innerhalb von zehn Jahren einen Betrag von 629 Millionen Euro zur Verfügung, die Schuldenlast der Kommunen von etwa



Jens Bullerjahn will die Konsolidierung der Kommunen im „Stark II“-Programm überwachen.

2,9 Milliarden Euro soll damit bis zum Jahr 2024 um etwa 1,3 Milliarden Euro verringert werden. Die Investitionsbank tilgt über einen Tilgungszuschuss sofort 30 Prozent der Gesamtdarlehenssumme.

Die Kommune erhält damit eine Teilentschuldung und spart darüber hinaus die Zinsen für die Summe des Tilgungszuschusses. Für die verbleibenden 70 Prozent erhält die Kommune ein zinsverbilligtes „Stark II“-Darlehen. Abhängig von der Darlehenssumme und von den Laufzeiten der abzulösenden Darlehen ergeben sich für die Kommunen zusätzliche Entlastungseffekte bei den zu zahlenden Zinsen.

Grundsätzlich förderfähig sind alle Kapitalmarktdarlehen, deren Zinsbindungs-

frist zwischen 2010 und 2014 ausläuft. Eine Umschuldung laufender Kredite ist nicht vorgesehen. Nicht berücksichtigt werden Kassenkredite sowie ausgelagerte Darlehen (Eigenbetriebe, Zweckverbände, Public Private Partnerships). Die Darlehen bei der IB über die 70 Prozent Restschuld haben eine Laufzeit von bis zu zehn Jahren. Durch Teilentschuldung, Zinsverbilligung und Zinsersparnis kann dann im Vergleich zu den vorangegangenen Zahlungen der Kommune ein höherer Anteil der Zahlungsleistungen direkt in die Tilgung fließen. Die vollständige Entschuldung wird so schneller erreicht.

Größter Vorteil für die Kommunen: 30 Prozent der eigentlichen Tilgungssumme werden aus der Landeskasse beglichen. 70 Prozent muss die Gemeinde innerhalb von zehn Jahren zurückzahlen. Mit dieser zügigen Tilgung sollen die vom Land unterstützten Kommunen mittelfristig wieder handlungsfähig werden und nicht länger unter der Kreditlast leiden.

Allerdings müssen sich die „Stark II“-Gemeinden einer Reihe von klaren Auflagen unterwerfen. Diese sind mit der Ausreichung der Gelder verknüpft. Mit diesem Mittel soll die weitere Konsolidierung der Haushalte überwacht werden. Bestandteil des Darlehensvertrages ist eine Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft, die mit dem Innen- und dem Finanzministerium abgestimmt werden muss. Die Investitionsbank verlangt regelmäßige Fortschrittsberichte, die anhand von Indikatoren die Haushaltsentwicklung deutlich machen. Solche Indikatoren sind unter an-

derem das voraussichtliche Jahr des Haushaltsausgleichs, die Kassenkreditquote, ein Personalentwicklungskonzept, die Verbindlichkeiten sowie die Zuführungsquote vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt. Im „Stark II“-Programm werden auch Sanktionen vereinbart für den Fall, dass die Indikatoren nicht eingehalten werden. Weicht eine Gemeinde von den Vorgaben ab, wird für das laufende Jahr ein Strafzins von 2,5 Prozent pro Jahr erhoben. Ziel des Teilentschuldungsprogramms ist es nicht, die Kommunen aus ihrer Verantwortung zu entlasten. Sie müssen – ebenso wie das

Ziel der Teilentschuldung ist es nicht, die Kommunen aus ihrer Verantwortung zu entlasten.

Land – auch weiterhin einen erheblichen Eigenbeitrag zu ihrer Entschuldung erbringen und ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft sichern. Was „Stark II“ aber leisten kann, ist eine sofortige Entlastung der kommunalen Schuldenbilanz und die Schaffung neuer Spielräume, um die Handlungsfähigkeit zu verbessern. Darin wird eine gelebte Konsolidierungspartnerschaft deutlich. //

Jens Bullerjahn ist Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt.

presse@mf.sachsen-anhalt.de

Wir machen Sie fit für den Gesamtabschluss.

Sicher ist bei Ihnen die Umstellung auf Doppik schon vollzogen. Und sicher beschäftigen Sie sich auch schon mit den Vorbereitungen zur Erstellung Ihres konsolidierten Gesamtabchlusses.

Dabei möchten wir Sie und Ihr Team gerne unterstützen. Basierend auf unserer langjährigen Erfahrung bieten wir Ihnen die Dienstleistungen speziell für die kommunale Finanzarbeit:

- Schulung Ihres Teams zur Vorbereitung des ersten Gesamtabchlusses Ihrer Kommune.
- Coaching Ihres Teams bei der Erstellung des Gesamtabchlusses.
- Unterstützung in allen Phasen der Vorbereitung und Erstellung des Gesamtabchlusses.

Deloitte kennt die Herausforderungen im öffentlichen Sektor aus vielen Jahren vertrauensvoller Zusammenarbeit mit Mandanten aus dem öffentlichen Bereich. Unsere Dienstleistungen Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Consulting und Corporate-Finance-Beratung greifen ineinander und ermöglichen uns, Kunden aus dem öffentlichen Sektor Lösungen für komplexe Sachverhalte anzubieten und damit den Bedürfnissen der Bürger im 21. Jahrhundert gerecht zu werden.

Ansprechpartner

Reinhard Drewes, Partner Public Sector, +49 (0)69 75695 6511, redrewes@deloitte.de

www.deloitte.com/de

Deloitte bezieht sich auf Deloitte Touche Tohmatsu, einen Verein schweizerischen Rechts, und/oder sein Netzwerk von Mitgliedsunternehmen. Jedes dieser Mitgliedsunternehmen ist rechtlich selbstständig und unabhängig. Eine detaillierte Beschreibung der rechtlichen Struktur von Deloitte Touche Tohmatsu und seiner Mitgliedsunternehmen finden Sie auf www.deloitte.com/de/ueberUns. © 2009 Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Deloitte.

Hier
drin:
Geld von der
NRW.BANK

ostadt
Nordrhein-Westfalen

Wir fördern Ihre Kommune.

Die NRW.BANK fördert die Kommunen und ihre kommunalen Einrichtungen mit zinsgünstigen und maßgeschneiderten Finanzierungslösungen für alle kommunalen Aufgaben und einem Beratungsangebot zum Kommunalen Zins- und Finanzmanagement. Fragen Sie uns danach: Tel. 0211 91741-4600 (Rheinland) oder 0251 91741-4600 (Westfalen-Lippe). www.nrwbank.de



NRW.BANK
Wir fördern Ideen

Schwerpunkt: Konsolidierungspakte

Entschuldung per Vertrag

Niedersachsen setzt auf ganzheitlichen Ansatz

Von Uwe Schünemann

Um die Gemeinden und Landkreise zukunftsfähig zu machen, hat die niedersächsische Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Vertrag geschlossen. Themen sind neben der Finanzlage auch Bürokratieabbau und Strukturpolitik.

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet auch finanzielle Eigenverantwortung. Starke Kommunen sind keine passiven Empfänger finanzieller Zuwendungen durch das Land, sondern sie setzen sich aktiv für eine nachhaltige Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft ein. Im Dezember 2009 unterzeichneten der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund, Städtetag und Landkreistag sowie das Land den „Zukunftsvertrag“. Ein Kernanliegen des Vertrags ist es, die finanzielle Leistungsfähigkeit notleidender Kommunen wiederherzustellen. Die Vereinbarung thematisiert allerdings nicht nur

kommunalen Finanzausgleichs vom 27. Februar 2008 von einer Aufgabe gesprochen, die das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften gemeinsam bewältigen müssen. Die Entschuldungshilfe ist daher als eine Hilfe zur Selbsthilfe ausgestaltet: Ein Schuldenerlass kann nur dann in Betracht kommen, wenn die Kommune sich ihrerseits zu massiven eigenen Konsolidierungsanstrengungen verpflichtet. Die Entschuldungshilfe kann in einer Höhe von bis zu 75 Prozent der am 31. Dezember 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite gewährt werden.

Vereinbarung mit der Kommune

Nach dem Vorbild des „Zukunftsvertrags“ auf Landesebene erfolgt auch die konkrete Entschuldungshilfe über eine vertragliche Vereinbarung zwischen der einzelnen Kommune und dem Land. Über die Ausgestaltung der Verträge entscheidet jeweils ein paritätisch besetztes Gremium aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie Landesvertretern; die operative Ausführung erfolgt durch die Landesregierung.

Die Hilfen können gewährt werden, wenn eine Kommune im Vergleich zu anderen Städten gleicher Einwohnergröße eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft hat, wenn die Schulden der Kommune aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten weit überdurchschnittlich sind und wenn die Kommune zudem trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen keinen Haushaltsausgleich mehr erreichen kann. Schließlich muss darüber hinaus zu erwarten sein, dass ein ausgeglichener Haushalt mit einer entsprechenden Zins- und Tilgungshilfe ohne eine Gebietsänderung erreicht werden kann. Andernfalls ist es erforderlich, dass sich die jeweilige Kommune für eine Gebietsänderung einsetzt und dies auch durch einen entsprechenden Beschluss der zuständigen Organe dokumentiert. Eine solche Gebietsänderung muss eine wesentliche Verbesserung der kommunalen Leistungsfähigkeit erwarten lassen.

Um zu klären, welcher Änderungsbedarf sich bei den kommunalen Gebietsstrukturen abzeichnet und welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, hat die Landesregierung ein Gutachten in Auftrag gegeben. Die letzte Festlegung sogenannter Leitbilder für kommunale Strukturen in

Es kann erforderlich sein, dass sich die Kommune für eine Gebietsänderung einsetzt.

Niedersachsen stammt noch aus den siebziger Jahren. Nicht nur der Zeitablauf, sondern auch die zu erwartende künftige demographische Entwicklung verlangten nach einem Neuanfang, der zudem die Festlegung starrer Leitbilder vermeiden sollte. Das Gutachten liegt seit Ende Mai vor. Sein Ergebnis und die daraus abgeleiteten Handlungsoptionen werden zurzeit diskutiert.

Damit die Kommunen die Entschuldungshilfe auch nutzen können, müssen die Verträge bis zum 31. Oktober 2011 abgeschlossen sein – das ist ein ambitionierter zeitlicher Rahmen, über dessen Verlängerung gegenwärtig diskutiert wird. Bis zum August dieses Jahres wurden bereits fünf Verträge mit einem Volumen von 60 Millionen Euro unterzeichnet. Die notwendigen Strukturveränderungen sollen bis zum 31. Dezember 2014 umgesetzt sein. Damit hat der „Zukunftsvertrag“ die Weichen für eine partnerschaftliche Konsolidierung der kommunalen Finanzen in Niedersachsen gestellt, die jetzt konsequent fortgesetzt werden muss. //

Uwe Schünemann ist Innenminister des Landes Niedersachsen.

uwe.schuenemann@mi.niedersachsen.de

Schwierige Fusionsgespräche

Bei den Verhandlungen stehen die Kommunen unter Zeitdruck

Von Torsten Wendt

Um eine Teilentschuldung durch das Land Niedersachsen zu erzielen, muss die Samtgemeinde Altes Amt Ebstorf mit einer anderen Samtgemeinde fusionieren. Die Partnersuche gestaltete sich kompliziert.

Bis zu 75 Prozent der Liquiditätskredite übernimmt das Land Niedersachsen, wenn Kommunen fusionieren, sich eine Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde umwandelt oder durch Einsparbemühungen eine vergleichbare Situation herbeiführt. So steht es im „Zukunftsvertrag“. Davon will auch die 10.400-Einwohner-Samtgemeinde Altes Amt Ebstorf (Landkreis Uelzen) mit fünf Mitgliedsgemeinden profitieren. Die Steuerkraft in der Samtgemeinde liegt mit 4,4 Millionen Euro um 24,9 Prozent unter dem Landesdurchschnitt. Der Fehlbetrag aus dem Ergebnishaushalt liegt 2010 bei mehr als 290.000 Euro, die Verschuldung umfasst bei den Liquiditätskrediten 1,8 Millionen Euro, die Investitionskredite liegen bei 5,6 Millionen Euro.

Die Samtgemeinde strebt eine Teilentschuldung durch das Land an. Allerdings war schnell klar, dass es für die Bildung einer Einheitsgemeinde keine Mehrheit in den Räten der Mitgliedsgemeinden geben würde. Eine Fusion erschien sinnvoller. Da ein Zusammenschluss einige Monate vor der Kommunalwahl 2011 erfolgen

sollte, wurde mit Hochdruck gearbeitet. Erst fanden Gespräche mit der Samtgemeinde Suderburg statt. Zwischen den Ortsteilen gibt es bereits Bindungen, etwa im kirchlichen Bereich. Nach einigen Monaten war jedoch klar, dass die Mehrheit im Samtgemeinderat Suderburg vor der Kommunalwahl 2016 kein Interesse an einer Fusion hat. Die Teilentschuldung erfolgt im „Zukunftsvertrag“ aber nur bei einer umgesetzten Fusion.

Viele Detailfragen zu klären

Einen neuen Anlauf wagte Ebstorf mit der Nachbartsamtgemeinde Bevensen, mit der es seit Jahren eine Zusammenarbeit bei Bädern, Winterdienst und Vollstreckung gibt. Dort war man an Fusionsgesprächen interessiert. Im Mai begannen die Verhandlungen. Ein Arbeitskreis befasste sich mit der neuen Hauptsatzung, dem Gebietsänderungsvertrag und dem Entschuldungsvertrag mit dem Land. Neben den Verwaltungsspitzen waren die Fraktionsvorsitzenden der Samtgemeinderäte eingebunden. Ein zweiter Arbeitskreis machte sich über die Verwaltungsorganisation Gedanken. Dort waren Verwaltungsspitze, Fachbereichsleiter und Personalratsvertreter beteiligt.

Einige Ratsmitglieder bemängelten, dass keine politischen Vertreter dabei waren. Zunächst wurde ein Grundgerüst erarbeitet und mit den politischen Gremien erörtert. Nach dem Beschluss über die Fusion soll der Arbeitskreis Detailfragen zur Zusammenführung der Verwaltungen beantworten. Nach den teils mühsamen Verhandlungen mit dem Land steht nun fest,

dass das Land 8,7 Millionen Euro an Liquiditätskrediten übernimmt. Die neue Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf mit insgesamt 26.000 Einwohnern profitiert nun auch von höheren Schlüsselzuweisungen von rund 1,2 Millionen Euro jährlich. Davon erhält der Landkreis über die Kreisumlage die Hälfte, allerdings haben die Samtgemeindevertreter einen Teilverzicht des Kreises für die nächsten sieben Jahre erreicht. Für diese Dauer verbleiben der neuen Samtgemeinde 800.000 Euro jährlich.

Bei den Verhandlungen mit dem Land war die Anerkennung innerer Kredite ein besonderes Problem. In einigen Mitgliedsgemeinden und in Sondervermögen der Samtgemeinde Altes Amt Ebstorf (Eigenbetrieb Abwasser) existieren Guthaben, die zur Liquiditätssicherung der Samtgemeinde in Anspruch genommen wurden. Diese Beträge wurden von den Samtgemeinden als Liquiditätskredite mitberücksichtigt. Dem Land fiel es dagegen schwer, diese Darlehen anzuerkennen. Eine Klärung im „Zukunftsvertrag“ wäre an dieser Stelle hilfreich.

Bedingt durch Entwicklungen im E-Government und durch defizitäre Haushalte wird es weitere Veränderungen in der kommunalen Landschaft geben. Es wird spannend, wie sich die Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf mit ihren nun 13 Mitgliedsgemeinden entwickeln wird. //

Torsten Wendt ist Bürgermeister der Samtgemeinde Altes Amt Ebstorf.

wendt@ebstorf.de



Uwe Schünemann hält Gebietsänderungen in manchen Fällen für erforderlich.

die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Landkreise. In einem ganzheitlichen Ansatz soll der „Zukunftsvertrag“ weitere Aspekte ansprechen, die für die Entwicklung finanzstarker Kommunen unabdingbar sind: Solche Themen sind zum Beispiel die Notwendigkeit kommunaler Neugliederungen, der Bürokratieabbau oder Richtlinien einer ressortübergreifenden Strukturpolitik.

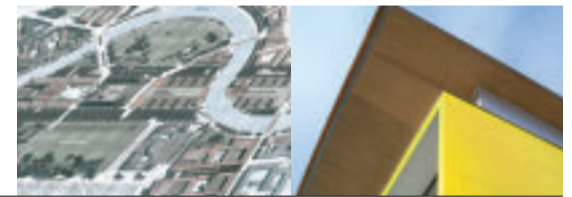
Die kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung prüfen derzeit bei 70 Themenfeldern die Möglichkeit einer Kommunalisierung von Aufgaben. Zur Aufgabenerfüllung vor Ort bedarf es jedoch finanzstarker Gemeinden und Landkreise. Niedersächsische Kommunen kennen das Problem hoher Kassenkreditschulden, bedrohlicher Haushaltsdefizite und die Schwierigkeiten strukturschwacher Regionen mit schrumpfender Bevölkerung.

Gesetzliche Grundlagen

Die Hilfen zur Entschuldung kommunaler Haushalte bilden einen zentralen Baustein des „Zukunftsvertrags“. Um sie zu finanzieren, stellt das Land von 2012 an für 20 Jahre jährlich bis zu 35 Millionen Euro in einem Sondervermögen zur Verfügung. Die Gemeinden und Landkreise haben sich bereit erklärt, über den kommunalen Finanzausgleich einen Beitrag in gleicher Höhe zu leisten. Um dieses Modell umsetzen zu können, hat der Landtag erst kürzlich die gesetzlichen Grundlagen angepasst.

Anknüpfungspunkt der Entschuldungshilfe sind die aufgelaufenen Liquiditätskredite. Mit der Entschuldungshilfe will das Land auch seiner Verpflichtung nachkommen, dafür Sorge zu tragen, dass die Kassenkredite der Kommunen auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung zur Neuregelung des

DSK DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft



Wollen Sie nur das Beste für Ihre städtebauliche Maßnahme?

Wir auch. Und dafür analysieren, konzipieren, planen, finanzieren, realisieren und vermarkten wir für Sie und mit Ihnen, auf Wunsch als Komplettservice – immer mit dem Anspruch:

Lernen Sie die besondere Kompetenz der DSK kennen:

- Die sehr individuelle Beratung in Verbindung mit der interdisziplinären Know-how-Plattform des Marktführers
- Die integrative, Interessen verbindende Vorgehensweise
- Das lösungsorientierte Denken und optimierungsgerichtete Projektmanagement für langfristig werthaltige Ergebnisse
- Die Sicherheit aus mehr als 50 Jahren Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Kommunen in über 560 Projekten

MehrWert für Ihr Projekt

Die DSK: Ihr Partner für ÖPP

DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
Frankfurter Straße 39 | 65189 Wiesbaden
Tel. +49.611.3411.0 | Fax +49.611.3411.3299
info@disk-gmbh.de | www.dsk-gmbh.de

Stadterneuerung und Stadtumbau | Konversion und Nutzung von Brachflächen | Städtebauliche Beratung | Baugebietsentwicklung