



Hessisches Ministerium
der Finanzen

HESSEN



Wege aus der Verschuldungsfalle

**Der Kommunale Schutzschirm in
Hessen – Zwischenbilanz zu einem
Erfolgsmodell**

Herausgeber

Hessisches Ministerium der Finanzen
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

Presserechtlich verantwortlich

Johannes Schellakowsky

Redaktion, Layout, Gestaltung

Patrik Kraulich
Kai Klumpp
Dr. Thomas Duve
Christian Petersohn

Informationen im Internet

www.hmdf.hessen.de

Diese Broschüre kann unter der angegebenen Internetadresse als pdf-Dokument heruntergeladen werden.

Alle Rechte vorbehalten.

Wiesbaden, April 2014

Vorwort



Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Mitbürgerinnen, liebe Mitbürger,

ein starkes Land braucht starke Kommunen. Wo die Kommunen schwach sind, wird kein Land stark sein können. Die Landkreise, Städte und Gemeinden in Hessen sind – auch als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008/2009 – aus unterschiedlichen Gründen in eine teilweise schwierige finanzielle Situation geraten, die die eigenen Handlungsspielräume dramatisch einschränkten und den Blick auf Zukunftsperspektiven verstellten. Die Belastungen der kommunalen Haushalte durch Schulden und Zinsen stieg dramatisch an, in einigen Kommunen wirkte die Krise als Trendverstärker. Die Ursachen dieser Entwicklungen sind vielfältig und von Kommune zu Kommune individuell verschieden.

In seiner Regierungserklärung vom September 2010 griff der Hessische Ministerpräsident Volker Bouffier die heterogene Haushalts- und Verschuldungslage der Kommunen in Hessen auf und bot ihnen die Einrichtung eines Kommunalen Schutzschirms an, um das Problem der Entschuldung und der Haushaltskonsolidierung gemeinsam angehen zu können. Im Oktober 2010 konstituierte sich die Arbeitsgruppe Kommunalen Schutzschirm aus Vertretern des Hessischen Ministeriums der Finanzen, des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, der drei kommunalen Spitzenverbände und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) sowie weiterer Institutionen und Personen. Auf die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung zwischen der Hessischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden im Januar 2012 folgte die Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes im Hessischen Landtag im Mai 2012.

Die Resonanz der Kommunen war überwältigend: Am Ende der Antragsfrist stellten von 106 antragsberechtigten Kommunen 102 einen Antrag auf Entschuldung und Zinsdiensthilfen, vier Kleinstädte entschieden sich gegen eine Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm. In intensiven Gesprächen konnte erreicht werden, dass für alle 102 Kommunen ein zustimmungsfähiger Vertrag zustande kam und damit ein mittelfristiger Haushaltsausgleich in greifbare Nähe rückte. Lediglich zwei Gemeindevertretungen lehnten die Vereinbarung mit dem Land ab.

Angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen in der Finanz- und Haushaltspolitik, im Bildungsbereich und in der Kinderbetreuung sowie bei der Bewältigung des demografischen Wandels steht das Land Hessen zu seiner Verantwortung für die Kommunen in Hessen. Das Ziel des

Kommunalen Schutzschirms ist daher die Sicherung und Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Denn nur eine nachhaltige Konsolidierung der kommunalen Haushalte garantiert letztlich die Selbstverwaltung der Kommunen. Das Angebot des Landes, besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen mit Hilfen zur Schuldentilgung von rund 2,8 Mrd. Euro und Zinsdiensthilfen von 400 Mio. Euro zu unterstützen, hat bewirkt, den Schritt zu einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltspolitik zu gehen.

In allen Gesprächen mit der kommunalen Familie ging es aber nicht nur um finanzielle Hilfen des Landes, sondern stets auch um das Angebot zum Dialog und zur Kooperation. Das Land Hessen hat im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen keine Kommune unter den Kommunalen Schutzschirm gezwungen, das Fitnessprogramm für die konsolidierungsbedürftigen Kommunen beruhte auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Aus der Perspektive der kommunalen Seite – dies haben viele Begegnungen mit kommunalen Vertretern gezeigt – erwiesen sich die Verhandlungen mit dem Land als sachlich, fair und vertrauensvoll. Die eigentliche Leistung lag bei den Kommunen, die realistische und umsetzbare Konsolidierungskonzepte vorgelegt haben. Das Land bot Beratung und Orientierungshilfen, es hat keine Sparziele diktiert, sondern sich stets um maßgeschneiderte und individuelle Lösungsansätze bemüht. Auf diese Weise konnten gemeinsam, Hand in Hand, Reformimpulse vermittelt und Perspektiven eröffnet werden.

Als Instrument der Zukunftssicherung erweist sich der Kommunale Schutzschirm immer mehr als ein deutschlandweit einmaliges Projekt, indem er eine schnelle und starke Wirkung entfaltete. Ein Großteil der kommunalen Altschulden (zwei Mrd. Euro) konnte bereits binnen Jahresfrist abgelöst werden. Schon im ersten Schutzschirmjahr werden sich die Kommunaldefizite der Teilnehmerkommunen voraussichtlich wesentlich stärker reduzieren als zunächst selbst bei kühnsten Hoffnungen angenommen werden durfte.

Die vorliegende Zwischenbilanz präsentiert die Ergebnisse für das Jahr 2013 und verdeutlicht eindrucksvoll den aktuellen Stand der kommunalen Haushaltskonsolidierung in Hessen. So rechnen die Schutzschirmkommunen in der Summe mit einem zusätzlichen Defizitabbau von rund 230 Mio. Euro im Vergleich zu den Konsolidierungsverträgen. Das Gesamtdefizit bei den Schutzschirmkommunen unterschreitet aller Voraussicht nach bereits im ersten Jahr (2013) die 400 Mio. Euro-Marke, die als Zielvorgabe erst für 2014 vorgesehen war. Dies alles sind Zahlen, die sich sehen lassen können und die alle zusammen die unterschiedlichen Wege aus der Verschuldungsfalle dokumentieren.

Die Rahmenbedingungen und die teilweise schwierige finanzielle Situation der Kommunen in Hessen werden neben dem Kommunalen Schutzschirm auch durch die Neugestaltung der KFA-Strukturreform seit 2014 eine deutliche Verbesserung erfahren. Mit der Stärkung des Ländlichen Raumes und der angemessenen Berücksichtigung der demografischen Veränderungen werden neue Akzente bei der Ausgestaltung der Finanzausstattung der Kommunen gesetzt. In diesem Falle wie auch beim Kommunalen Schutzschirm haben wir durch einen partnerschaftlichen Umgang mit der kommunalen Familie die Entwicklung zu einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weiter vorangebracht. Der durch den Kommunalen Schutzschirm eingeleitete Mentalitätswandel wird hoffentlich auch bei der Neugestaltung des KFA zu einer Trendumkehr bei den Kommunalfinzen führen.

Für ihre Anstrengungen möchte ich mich bei allen Beteiligten aus den Städten und Gemeinden, den Landkreisen herzlich bedanken und sie ermutigen, den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu gehen. Die kommunalen Spitzenverbände in Hessen haben diese Entwicklung stets kritisch, aber letztlich wohlwollend begleitet, wofür ihnen ebenfalls Dank gebührt. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen hat für einen reibungslosen und schnellen Fluss der Landesmittel gesorgt. Mein Dank gilt schließlich auch den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hessischen Ministerium der Finanzen für ihr außergewöhnliches Engagement. Die ersten Ergebnisse des Kommunalen Schutzschirms bestärken uns, den eingeschlagenen Weg fortzuführen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thomas Schäfer'.

Dr. Thomas Schäfer

Hessischer Finanzminister

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	8
Einrichtung und Ausgestaltung des Hessischen Kommunalen Schutzschirms.....	10
Definition des Programmziels	10
Umfang und Aufteilung der Entschuldungshilfen	11
Arbeitsweise und Meilensteine in der Programmumsetzung.....	11
Festlegung von Kriterien für eine Antragsberechtigung	13
Identifizierung geeigneter Indikatoren	13
Festlegung von Grenzwerten für die Indikatoren	14
Das Antragsverfahren zum Kommunalen Schutzschirm	17
Elektronische Datenbank zur Verfahrensvereinfachung.....	17
Objektives Verfahren zur Bewertung der Anträge.....	18
Individuelle Gespräche und Beratung	20
Abschluss von Konsolidierungsverträgen.....	22
Auswirkungen des Schutzschirms auf die kommunalen Haushalte in Hessen	24
Haushaltskonsolidierung sichert Zukunftsperspektiven.....	24
Etablierung einer „doppischen Schuldenbremse“	24
Mathematischer Kosten-Nutzen-Effekt	25
Maßnahmen zur Sicherstellung und aktueller Stand der Zielerreichung	28
Einrichtung eines halbjährlichen elektronischen Berichtswesens	28
Ergebnisse des ersten Jahresberichts zur Umsetzung der Konsolidierungsprogramme	30
Zusammenfassung.....	32
Ausstrahlung des Programms: Anstoß zur flächendeckenden Etablierung einer generationsgerechten Haushaltspolitik	32
Stabsstelle für Nichtschutzschirm-Kommunen	32
Anhang.....	34
Tabelle: Namentliche Übersicht der Schutzschirm-Kommunen.....	34
Karte: Geografische Verteilung der Schutzschirm-Kommunen.....	36
Literatur	37

Ausgangslage – Der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen

Mit der Finanzstatistik werden regelmäßig die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen erfasst. Eine maßgebliche Größe zur Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist dabei der sog. Kommunale Finanzierungssaldo. Er bildet das Delta zwischen den Einnahmen und Ausgaben eines Jahres ab. Im letzten Jahr vor Einführung des Kommunalen Schutzschirms (2012) lag diese Größe für die Kommunen der Flächenländer bei + 0,9 Mrd. Euro. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben in ihrer Summe demnach erstmals seit dem Jahr 2008 wieder Überschüsse und keine Defizite realisiert.

Gleichwohl wurden selbst im Jahr 2012 nicht allorts Überschüsse erwirtschaftet. Die Abb. 1 zeigt, dass in sieben der 13 Flächenländer Defizite erzielt wurden – diese Länder bzw. ihre Kommunen werden in der nachstehenden Grafik rechts der gepunkteten grünen Linie verortet. Die grüne Linie zeigt die Einnahme-Ausgabekombinationen an, die zu einem ausgeglichenen Finanzierungssaldo (Ausgleich zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben) führen. Je weiter die Merkmalausprägung der Kommunen einzelner Länder von dieser Linie entfernt ist, desto höher ist das entsprechende Defizit oder der entsprechende Überschuss im Jahr 2012.

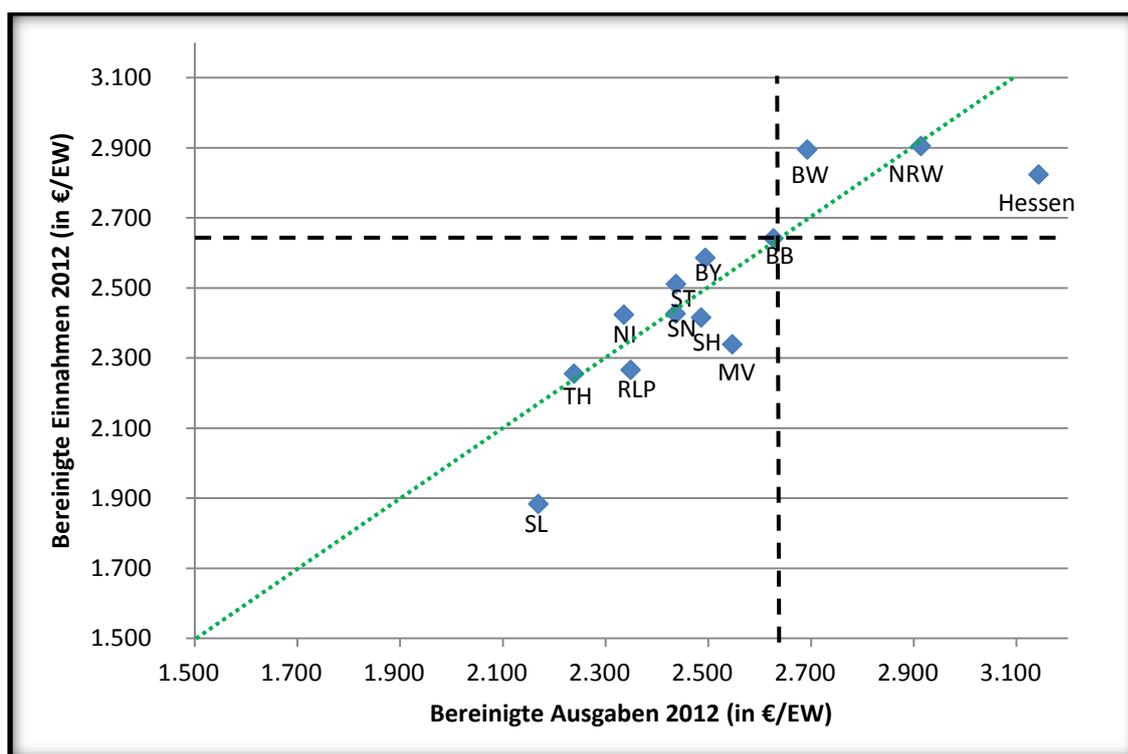


Abb. 1: Gegenüberstellung von bereinigten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) der Flächenländer im Jahr 2012; Einwohner zum 31.12.2011 nach Zensus (Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt, 2013).

In Hessen haben sich die Defizite im Vergleich zu den von der Finanzkrise geprägten Vorjahren ebenfalls verbessert, trotzdem haben die Kommunen in ihrer Summe auch im Jahr 2012 noch Defizite erreicht. Hierbei ist allerdings im Speziellen zu beachten, dass es sich bei der Größe des Finanzierungssaldos um eine hochaggregierte Kennzahl handelt, die durch Sondersituationen negativ

beeinflusst sein kann. So hatten z.B. Besonderheiten im Zusammenhang mit der Buchung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes auch im Jahr 2012 noch Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo. Trotzdem kann dieser Buchungsvorfall das – im Vergleich zu den anderen Flächenländern – deutliche Defizit der hessischen Kommunen im Jahr 2012 nicht abschließend erklären.

Die beiden gestrichelten schwarzen Linien in Abb. 1 sind in dieser Hinsicht aufschlussreich. Sie ergänzen den Betrachtungshorizont und visualisieren die durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben für die Summe der Flächenländerkommunen. Bei Begutachtung der Einnahme-Ausgabekombinationen wird deutlich, dass es eine Korrelation zwischen den Einnahmen und Ausgaben gibt. Gleichsam wird ein erster Hinweis auf die dahinterstehenden Ursachen deutlich. Auf der Einnahmenseite weisen die hessischen Kommunen einen Wert über dem Flächenländerdurchschnitt aus (Einnahmen in Höhe von 2.824 €/EW). Das trifft lediglich noch auf die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zu. Auf der anderen Seite realisieren die hessischen Kommunen die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgaben im Flächenländervergleich (3.143 €/EW). Diese deutlich erhöhten Ausgaben führen letztlich trotz der ebenfalls über dem Flächenländerdurchschnitt liegenden Einnahmen zu dem stark negativen Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen.

In den vergleichsweise hohen hessischen Zinsausgaben lag und liegt dabei eine Ursache des insgesamt weit überdurchschnittlichen Kommunalausgabenniveaus im Land. In den Zinsausgaben zeigen sich die jährlichen Folgen der Kreditfinanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen; zwischenzeitlich spielen daneben die Kassenkredite eine Rolle, wobei letztere i.d.R. niedriger verzinst sind. Gleichzeitig spielen aber auch andere Ausgabegrößen wie etwa im Bereich des Personals oder den Sachausgaben etc. eine entscheidende Rolle. Allein dieser Zusammenhang illustriert: Ein Beitrag zur Wiederherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms kann nicht allein über Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen geleistet werden. Daher ist es notwendig und zielführend, entsprechende Landeshilfen an die Bedingung eigener Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen zu koppeln.

Einrichtung und Ausgestaltung des Hessischen Kommunalen Schutzschirms

Definition des Programmziels

Mit dem Landesprogramm „Kommunaler Schutzschirm“ unterstützt die Hessische Landesregierung aktiv die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit besonders konsolidierungsbedürftiger Kommunen. Ausgeglichene Haushalte sind eine wichtige Voraussetzung zum Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung. Die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune gilt insbesondere dann als gesichert, wenn der regelmäßige Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt gelingt. Vor dem Hintergrund der starken Aussagekraft des Ordentlichen Ergebnisses in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit findet nicht zuletzt auch in Anlehnung an die bestehenden gesetzlichen Regelungen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms eine feste Orientierung an dieser Kennzahl statt. Mit dem Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses wird letztlich auch deutlich, dass die Kommune im Haushalts- bzw. Rechnungsjahr (oder bezogen auf den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung) die Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit (ohne die Veräußerung kommunalen Vermögens) decken kann. Das vorhandene Nutzungspotential der Kommune wird dadurch für zukünftige Generationen nicht aufgezehrt und somit auch für die Nutzung durch kommende Generationen bewahrt.

Da das Ordentliche Ergebnis auch den Zinsaufwand beinhaltet, belasten bestehende Geldschulden (Kredite, Kassenkredite) rasch den Verwaltungshaushalt. Bei einer zunehmenden Verschuldung besteht stets die Gefahr, dass diese durch den entstehenden Zinsaufwand eine gewisse Eigendynamik in Richtung einer Schuldenspirale entwickelt und dadurch immer mehr finanzielle Mittel für Zinsaufwendungen gebunden sind und nicht mehr für andere wichtige kommunale Projekte zur Verfügung stehen. Zwar können – wie beschrieben – Geldschuldbestände die Handlungsspielräume aufgrund der Zinsdienstverpflichtungen stark einschränken, doch führen diese Zinsaufwendungen letztlich erst in Kombination mit den weiteren Aufwendungen und in der Gegenüberstellung mit den Erträgen zu einem Haushaltsdefizit. Daher würde in der Regel eine Teilentschuldung durch das Land allein nicht zu einem nachhaltig ausgeglichenen Ergebnishaushalt führen. Es gilt, die Lücke zwischen (ordentlichen) Erträgen und Aufwendungen (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen) dauerhaft zu schließen.

Diesem Umstand trägt der Kommunale Schutzschirm Rechnung: Monetäre Entschuldungshilfen, mithin eine Entlastung im Bereich der Zinsen, sollen in Kombination mit verstärkten kommunalen Konsolidierungsanstrengungen, die über die bisherigen Maßnahmen vor Ort hinausgehen, dazu beitragen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass bereits jetzt nach § 92 Hessische Gemeindeordnung (HGO) (bei Landkreisen i.V.m. § 52 Abs. 1 Hessische Landkreisordnung (HKO)) der Haushaltsausgleich rechtlich verpflichtend ist.

Die gewährten Landeshilfen unterstützen die Kommunen daher lediglich, den bestehenden gesetzlichen Anforderungen baldmöglichst wieder zu genügen.

Umfang und Aufteilung der Entschuldungshilfen

Ein hinreichend großes Entschuldungsvolumen ist ein nicht zu vernachlässigender Faktor für die Zielerreichung eines solchen Programms. Vor diesem Hintergrund stellte das Land Hessen insgesamt 2.800 Mio. Euro zur langfristigen Tilgung kommunaler Darlehen aus originären Landesmitteln für das Programm bereit (Entschuldungshilfe). Im Unterschied zu den Konzepten anderer Länder wird die Solidargemeinschaft der Kommunen für die Finanzierung des hessischen Konsolidierungsprogramms nicht benötigt.

In Nordrhein-Westfalen sind die überschuldeten Gemeinden ab 2011 gesetzlich verpflichtet worden, am Konsolidierungsprogramm teilzunehmen und bis spätestens 2021 einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Neu überschuldete Kommunen können ab 2014 freiwillig am Programm teilnehmen. Das Programm hat eine Laufzeit von zehn Jahren und ein Volumen von rund 5,8 Mrd. Euro, von denen 3,5 Mrd. direkt vom Land und 2,3 Mrd. Euro aus der Finanzausgleichsmasse kommen. Rheinland-Pfalz richtete 2012 einen kommunalen Konsolidierungsfonds mit einer Laufzeit von 15 Jahren ein. Es hat ein Gesamtvolumen 3,9 Mrd. Euro, von denen jeweils ein Drittel vom Land, aus der Finanzausgleichsmasse und von den Kommunen selbst kommen.

Die Landesmittel dienen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe als „Starthilfe“ und Anstoß für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen in den betreffenden Kommunen. Bei den am Schutzschirm teilnehmenden Landkreisen werden rund 34 Prozent der Ende des Jahres 2009 bestehenden Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kernhaushalte abgelöst. Bei den Städten und Gemeinden sind es sogar ca. 46 Prozent. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) übernimmt für das Land anstelle der Kommunen die Tilgung der Geldschulden und schuldet die Verbindlichkeiten längerfristig um.

Neben den Entschuldungsbeträgen gewährt das Land zusätzlich Zinsdiensthilfen in einem Gesamtvolumen von 400 Mio. Euro. Die teilnahmeberechtigten Kommunen profitieren zudem auf Antrag von weiteren Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock. Die neben den Entschuldungshilfen gewährten Zinsdiensthilfen begründen sich damit, dass mit der längerfristigen Refinanzierung der kommunalen Altschulden an sich zunächst höhere Zinslasten verbunden sein könnten. Daher bringt das Land 30 Jahre lang zusätzlich zur Tilgungshilfe einen Prozentpunkt Zinsverbilligung auf. Einen weiteren Prozentpunkt gibt es auf Antrag in den ersten 15 Jahren aus dem Landesausgleichsstock, für weitere 15 Jahre dann einen halben Prozentpunkt. Insgesamt führt die sofortige Teilentschuldung durch das Land zusammen mit den gewährten Zinsdiensthilfen bei den betreffenden Kommunen unmittelbar zu einem sinkenden Zinsaufwand. Sofern seitens der Kommunen kurzläufige Kassenkredite abgelöst werden, sinkt außerdem das Zinsänderungsrisiko.

Arbeitsweise und Meilensteine in der Programmumsetzung

In seiner Regierungserklärung vom 7. September 2010 bot der Hessische Ministerpräsident Volker Bouffier den hessischen Kommunen die Einrichtung eines kommunalen Schutzschirms an, „um die Bekämpfung der Verschuldung unserer Kommunen gemeinsam angehen zu können.“ Dabei sollte das künftige Landesprogramm „bedarfsorientiert und zielgenau“ sowie auf freiwilliger Basis angelegt

sein, um den Kommunen „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu bieten. Zur detaillierten Konzeption des Programmes wurde unter Leitung des Hessischen Ministeriums der Finanzen eine Arbeitsgruppe (AG) unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Sie besteht aus Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Bedarfsbezogen haben ebenfalls Vertreter des Hessischen Statistischen Landesamtes teilgenommen. Die Arbeitsgruppe hat sich bis heute in 33 Sitzungen getroffen. In den Sitzungen wurden mit den kommunalen Spitzenverbänden als Sprachrohr der kommunalen Familie alle für das Programm wesentlichen Themenschwerpunkte besprochen. Insofern haben die drei kommunalen Spitzenverbände die Grundlagen für den Kommunalen Schutzschirm im Detail mit ausgearbeitet.

Die gemeinsamen Anstrengungen führten zunächst zu einer einvernehmlich ausgearbeiteten Rahmenvereinbarung, welche am 20. Januar 2012 von der Hessischen Landesregierung, dem Hessischen Landkreistag, dem Hessischen Städte- und Gemeindebund sowie dem Hessischen Städtetag unterzeichnet wurde. Diese Rahmenvereinbarung bildete eine wichtige Grundlage für eine schnelle Umsetzung des Programms (Abb. 2). In ihr wurden die wesentlichen und entscheidenden Eckpfeiler des Vorhabens festgelegt. An diesen Fundamenten orientierten sich das von der CDU/FDP Landesregierung eingebrachte Schutzschirmgesetz (SchuSG; Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012) und die dazugehörige Rechtsverordnung (SchuSV; Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes vom 21. Juni 2012).

Im November 2012 konnte in Frielendorf (Regierungsbezirk Kassel) die erste Vereinbarung einer Kommune mit dem Land durch Bürgermeister Birger Fey und den Hessischen Finanzminister Dr. Thomas Schäfer unterzeichnet werden. Nach dem einstimmigen Votum der Gemeindevertretung erhielt die Gemeinde eine Teilentschuldung von rund 17 Mio. Euro, was ca. 46 Prozent der Altschulden entsprach. Die weiteren Vertragsunterzeichnungen mit den teilnehmenden Kommunen erfolgten bis zum 15. Februar 2013. Dabei zeigte sich – gerade auf kommunaler Ebene – in hohem Maße eine parteiübergreifende Akzeptanz gegenüber dem Landesprogramm.

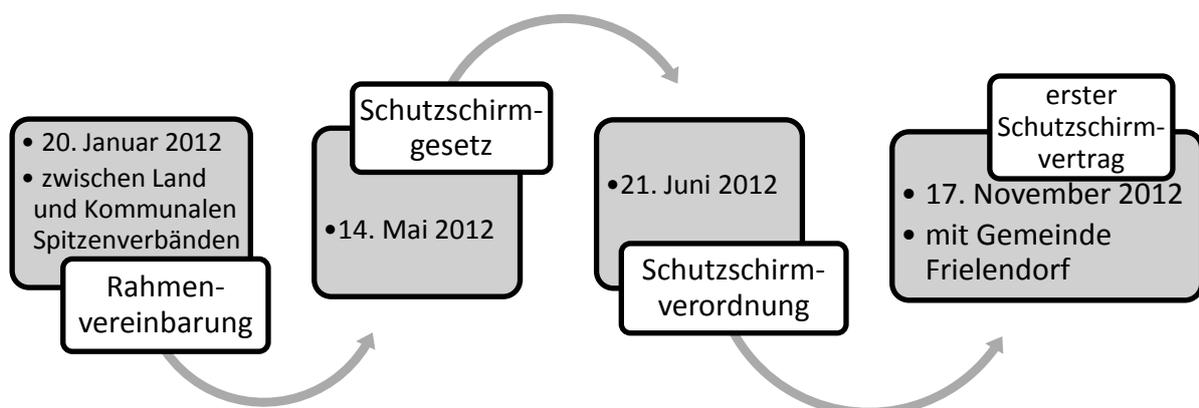


Abb. 2: Meilensteine in der Programmumsetzung im Jahr 2012.

Festlegung von Kriterien für eine Antragsberechtigung

Eine der zentralen Entscheidungen am Anfang der Programmausgestaltung war die Festlegung von Kriterien, durch die besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen identifiziert werden konnten und die somit auch über die Teilnahmeberechtigung der einzelnen hessischen Kommunen entschieden.

Identifizierung geeigneter Indikatoren

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

- *Kassenkredite* sind ausschließlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehen (sog. Kommunalen Dispo) und stellen eine haushaltspolitische Ultima Ratio dar. In einzelnen Kommunen ist aus dem Kassenkredit allerdings eine Dauereinrichtung auf zuweilen hohem Niveau geworden. Das ist auch ein Grund, weshalb mit der Novellierung der HGO die Genehmigungspflicht für Kassenkredite mit § 105 Abs. 2 HGO wieder eingeführt wurde. Im Gegensatz zu fundierten Schulden (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. Für die Heranziehung des Kassenkreditvolumens als Indikator wurde dieser in einem Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2009 bis 2010 betrachtet.
- Das *Ordentliche Ergebnis* ist Grundlage für den Haushaltsausgleich nach neuem Haushaltsrecht. Der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses korrespondiert mit der ethischen Leitvorstellung der finanziellen Generationengerechtigkeit: Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. Bezogen auf eine einzelne Haushaltsperiode müssen insofern grundsätzlich die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken. Andernfalls wird Eigenkapital aufgezehrt, was zumindest in wirtschaftlichen Normalphasen nicht akzeptabel ist. Das Ordentliche Ergebnis wurde um Konjunktoreinflüsse bereinigt, dazu wurde ein Mehrjahresdurchschnitt für die Jahre 2005 bis 2009 gebildet. Da die Finanzstatistik derzeit allerdings (noch) allein mit kamerale Daten arbeitet, musste die Größe des Ordentlichen Ergebnisses mittels Überleitungsrechnungen näherungsweise ermittelt werden. Hierzu hat das Hessische Statistische Landesamt eine passgenaue Berechnung vorgenommen (Keilmann/Duve/Gnäding, 2013b: 117f.).

Festlegung von Grenzwerten für die Indikatoren

Die beiden Indikatoren wurden anschließend mit Grenzwerten versehen, um auf diese Weise objektive Kriterien für die Beurteilung der Konsolidierungsbedürftigkeit und damit für die Berechtigung einer Antragstellung zu erhalten. Eine Kommune war antragsberechtigt, wenn eines der folgenden drei Kriterien zutrif (Abb. 3).

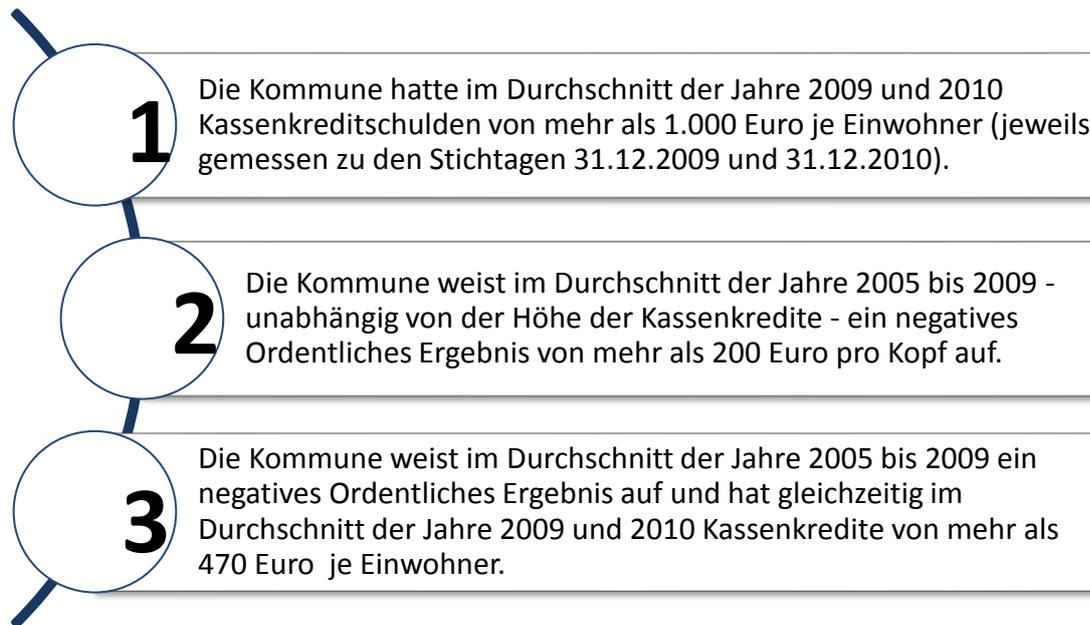


Abb. 3: Kriteriengrenzwerte zur Identifizierung besonders konsolidierungsbedürftiger Kommunen (eigene Darstellung).

Für Landkreise gelten in Bezug auf die Grenzwerte etwas andere Zugangskriterien als für Städte und Gemeinden. Die Kriterien zur Identifizierung Nr. 1 und Nr. 2 wurden analog zu denen der Städte und Gemeinden festgelegt. Beim Kriterium Nr. 3 wurden die Landkreise bereits dann als antragsberechtigt qualifiziert, wenn ihr Ordentliches Ergebnis im Durchschnitt der Jahren 2005 bis 2009 negativ war und gleichzeitig Kassenkredite von mehr als 300 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009/2010 vorlagen. Allerdings ist der Entschuldungssatz bei den Landkreisen niedriger.

In Ergänzung zu diesen Kriterien wurden die Kommunen 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). Insgesamt wurden anhand dieser Kriterien 106 Kommunen (von 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) identifiziert, die einen Antrag auf Entschuldungshilfe stellen konnten (Abb. 4 und 5).

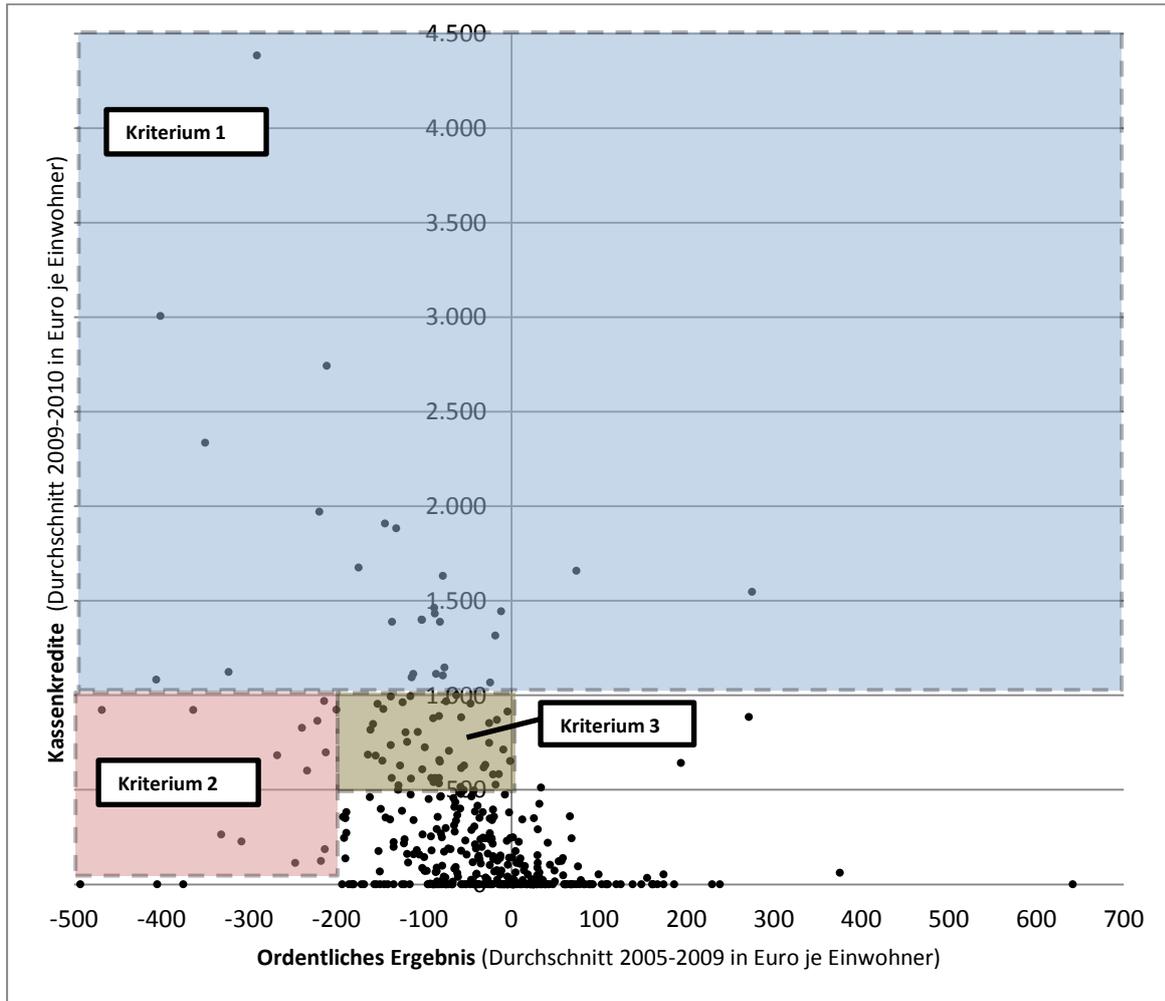


Abb. 4: Verteilung der hessischen Kommunen anhand der Schutzschirmkriterien (eigene Darstellung; Daten vom Hessischen Statistischen Landesamt).

	Städte und Gemeinden		Landkreise
Kriterium 1	7	20	1
Kriterium 2		18	0
Kriterium 3	47		13
SUMME	92		14

Abb. 5: Anzahl der antragsberechtigten Kommunen gemäß Schutzschirmkriterien (eigene Darstellung).

Die antragsberechtigten Kommunen wurden abschließend zusammen mit dem jeweiligen individuellen Höchstbetrag der Entschuldungshilfe in der Anlage zum SchuSG (Anlage zu den §§ 1 und 2 SchuSG) aufgeführt.

Die beschriebenen Kennzahlen, die zur Identifizierung der antragsberechtigten Kommunen führten, stellen hinsichtlich der Beurteilung der finanziellen Situation der Kommunen relativ objektive Kriterien dar. Dies zeigt sich deutlich, wenn die Steuereinnahmekraft der hessischen Kommunen in diese Betrachtung mit einfließt. Dabei wird ersichtlich, dass sich auch unter den Kommunen mit einer hohen Steuereinnahmekraft Kommunen befinden, die als besonders konsolidierungsbedürftig einzustufen sind (Abb. 6). Damit zeigt sich zum einen, dass es daher der falsche Weg gewesen wäre, eine Konsolidierungsbedürftigkeit aufgrund einer niedrigen Steuereinnahmekraft anzunehmen. Zum anderen wird auch deutlich, dass die Ursachen der Konsolidierungsbedürftigkeit in vielen Fällen auf der Aufwandsseite zu finden sind.

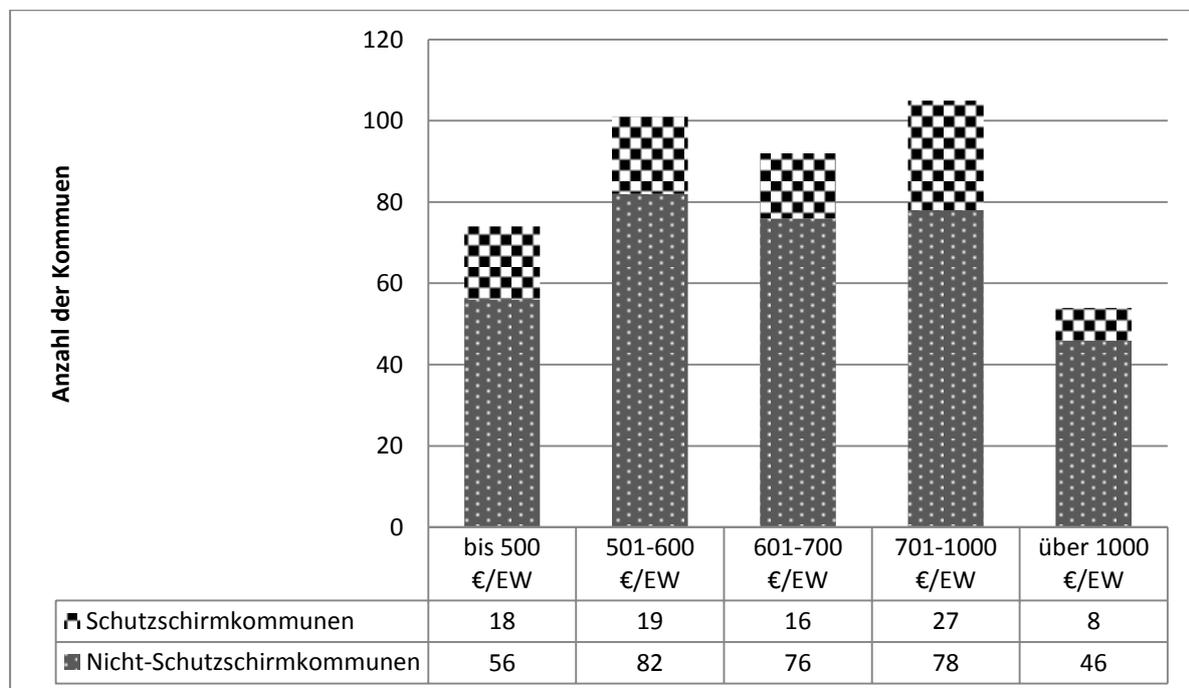


Abb. 6: Verteilung der Steuereinnahmekraft hessischer Städte und Gemeinden.

Das Antragsverfahrens zum Kommunalen Schutzschirm

Die schnelle finanzielle Entlastung stark konsolidierungsbedürftiger Kommunen herbeizuführen, war ein zentrales Anliegen der Hessischen Landesregierung. Deshalb lag ein großes Augenmerk auf der zügigen Umsetzung des Programms.

Elektronische Datenbank zur Verfahrensvereinfachung

Die als konsolidierungsbedürftig identifizierten 106 Kommunen konnten nach § 1 Abs. 1 SchuSG selbst entscheiden, ob sie an dem Programm teilnehmen möchten (Prinzip der Freiwilligkeit). Zudem wurden seitens des Landes bewusst keine Vorgaben für die Haushaltskonsolidierung bzw. zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen (etwa Mindestbesätze, Personalreduzierungen etc.) gemacht, um der jeweils individuellen Situation in den Kommunen Rechnung tragen zu können. Die Kommunen sollten – vor dem Hintergrund ihrer individuellen Situation – selbst entscheiden können, welche Maßnahmen in welcher Ausprägung geeignet sind, um einen Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu erreichen (Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung). Kommunalpolitische Prioritätensetzungen und individuelle Profilbildungen der Kommunen sollten auch vor dem Hintergrund einer Antragstellung möglich bleiben.

Seitens des Finanzministeriums wurde eine elektronische Datenbank eingerichtet, um das Antragsverfahren zu vereinfachen und einheitlich zu gestalten. Unter Verwendung dieser Datenbank waren die Anträge zu erstellen und einzureichen.

Die Kernelemente dieser Antragsdatenbank waren:

- die Ermittlung eines individuellen Konsolidierungspfades (erforderliche Jahre bis zum Haushaltsausgleich); ausgehend vom durchschnittlichen Defizit im Ordentlichen Ergebnis 2010/2011 wurde ein jährlicher Abbau des Fehlbedarfes/Fehlbetrages im Ordentlichen Ergebnis von mindestens 100 Euro je Einwohner bei Städten und Gemeinden empfohlen. Der Defizitabbau ist so lange fortzuführen, bis das Ordentliche Ergebnis ausgeglichen ist.
- die Darstellung eines Konsolidierungsprogramms (geplante Ordentliche Ergebnisse in den 16 Produktbereichen und in der Addition für den Gesamtergebnishaushalt in den Jahren bis zum Haushaltsausgleich).
- die Benennung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen und deren Volumen.

Als ergänzende Informationen wurden zudem abgefragt:

- ausgewählte Haushaltskennzahlen
- Kostendeckungsquoten für verschiedene Aufgaben
- Angaben zu den abzulösenden Darlehen

Die Teilnahmeanträge waren bis spätestens zum 29. Juni 2012 (auch in elektronischer Form) beim Hessischen Ministerium der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass seitens des Landes mehrere Organisationseinheiten gleichzeitig mit den Antragsunterlagen arbeiten konnten. Insgesamt stellten 102 der 106 antragsberechtigten Kommunen einen entsprechenden Antrag. Lediglich vier Kleinstädte hatten sich dazu entschieden, keinen Antrag einzureichen.

Die seitens der Antragsteller eingereichten Unterlagen dienten im weiteren Verfahren als Basis für Gespräche zwischen dem Land und der Kommune. Das eingereichte Konsolidierungsprogramm musste tragfähig sein und die vorgegebenen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Nur ein schlüssiges Konzept konnte 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 den kommunalen Gremien, als auch in der Bevölkerung die größtmögliche Zustimmung zu dem Konsolidierungsprogramm erreicht werden sollte, konnten auch nach Antrageinreichung einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich verändert, zurückgezogen oder nachgeschoben werden. Der Antrag war in diesen Fällen erneut in korrigierter Form einzureichen.

Die Rahmenvereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden sieht vor, dass der Beschluss der jeweiligen örtlichen Vertretungskörperschaft nach Möglichkeit mit zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder getroffen wird.

Objektives Verfahren zur Bewertung der Anträge

Die Anträge mussten parallel auch der Aufsichtsbehörde der Kommune in Abschrift und in elektronischer Form zur Kenntnis gegeben werden. Es war die Aufgabe der Aufsichtsbehörden, Stellungnahmen zu den eingereichten Anträgen abzugeben. Dabei kam es vor allem darauf an, das Konsolidierungsprogramm vor dem Hintergrund der individuellen Situation der Kommune auf Plausibilität hin zu prüfen. Diese Stellungnahmen dienten dem Finanzministerium sowie dem Innenministerium als Basis für das weitere Prüfverfahren sowie für die Entscheidung über die Anträge.

Seitens des Landes gab es klare Antragsbewertungskriterien (Abb. 7). Im Wesentlichen musste ein genehmigungsfähiger Antrag vier Kriterien erfüllen. Andernfalls wurde die Kommune zu Nachbesserungen aufgefordert.



Abb. 7: Übersicht über die Kriterien zur Antragsbewertung.

Kriterium Nr. 1 (Rechtsgrundlagen) ist dabei die Basis, aus der alle anderen Kriterien abgeleitet wurden bzw. implizit hervorgehen:

- Der Antrag und das darin enthaltene Konsolidierungskonzept musste die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsehen. Für Städte und Gemeinden gibt die SchuSV dabei vor, dass der Haushalt allerspätestens im Jahr 2020 zu erreichen ist. Zur Sicherstellung einer weitgehenden Gleichbehandlung der Schutzschirmkommunen wurde dieser Maximalzeitraum vom Ordnungsgeber allerdings relativiert: Die Städte und Gemeinden waren angehalten nach Möglichkeit das ordentliche Ergebnis um 100 Euro pro Einwohner und Jahr im Vergleich zur Ausgangssituation zu verbessern. Für Landkreise gab es keine vergleichbare Regelung. Dennoch konnte erreicht werden, dass sämtliche Landkreise planen, den Haushalt spätestens im Jahr 2020 auszugleichen. Die inhaltliche Bewertung, ob die seitens der Kommunen genannten Konsolidierungsmaßnahmen geeignet seien, den Haushaltsausgleich in der angegebenen Frist zu erreichen, oblag schwerpunktmäßig den Aufsichtsbehörden. Eine Sondervereinbarung mit dem Hessischen Landkreistag trägt den begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der Landkreise Rechnung.

Kriterium Nr. 2 (Vergleich mit Nicht-Schutzschirmkommunen):

- Im Rahmen von Benchmarks wurde nach Möglichkeit sichergestellt, dass die Konsolidierungsanstrengungen in Schutzschirmkommunen nicht hinter die Anstrengungen in Nicht-Schutzschirmkommunen des gleichen Kommunaltyps (insb. Betrachtung der Größenklasse) zurückfallen. Das war notwendig, um die interkommunale Solidarität nicht zu gefährden, denn auch Nicht-Schutzschirmkommunen müssen nach der HGO / HKO den Haushaltsausgleich erreichen – allerdings ohne Landeshilfen aus dem SchuSG. Die entsprechenden Kennzahlenvergleiche waren darüber hinaus auch für die Auslotung von Konsolidierungspotentialen hilfreich.

Kriterium Nr. 3 (Vergleich mit Schutzschirmkommunen):

- Unter den einzelnen Schutzschirmkommunen war ebenfalls eine Gleichbehandlung in Bezug auf das Konsolidierungskonzept einzufordern. Das bedeutet nicht, dass die einzelnen Kommunen nicht mehr Prioritäten in einzelnen Politikfeldern setzen konnten. 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 zur Verbesserung des Ordentlichen Ergebnisses um 100 Euro je Einwohner und Jahr als hilfreicher Ankerpunkt. Abweichungen wurden nur dann zugelassen, wenn das im Einzelfall durch die individuelle Situation gerechtfertigt werden konnte.

Kriterium Nr. 4 (individuelle Situation):

- Zuletzt wurde auch die individuelle Situation der betreffenden Kommune im Rahmen der Antragsprüfung betrachtet. Hierbei spielten insb. Kennzahlen zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit, Soziale Lage und Demografie eine prominente Rolle. Gleichwohl zeigte sich, dass allein über Kennzahlen keine hinlänglich präzise Situationseinschätzung in allen Fällen möglich war. Daher wurde die individuelle Betrachtung ein Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen dem Land und der betreffenden Kommune. Ziel war es, in jedem Einzelfall ein passgenaues Konsolidierungskonzept zu vereinbaren. Es sollte zwar ehrgeizig sein, aber die Kommune nicht überfordern.

Individuelle Gespräche und Beratung

Auf Ministerialebene wurden mit fast allen Schutzschirmkommunen Gespräche geführt und so die gestellten Anträge mit den Bewertungskriterien in Einklang gebracht. Lediglich bei Kommunen, deren Erstantrag bereits eine hinreichend gute Qualität aufwies, konnte auf ein solches Gespräch verzichtet werden. Die Gespräche hatten den Charakter von Workshops und dienten der individuellen Betrachtung der entsprechenden Kommune. Seitens des Landes nahmen Vertreter des Finanz- und Innenministeriums sowie der betreffenden Regierungspräsidien an den Gesprächen teil. Letztere werden nach § 4 Abs. 3 SchuSG bei Teilnahme der betreffenden Kommune am Kommunalen Schutzschirm die Finanzaufsicht auch bei kleineren kreisangehörigen Schutzschirmkommunen (temporär) übernehmen (Dreßler, 2012: 290 ff.).

Es war den Kommunen freigestellt worden 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.

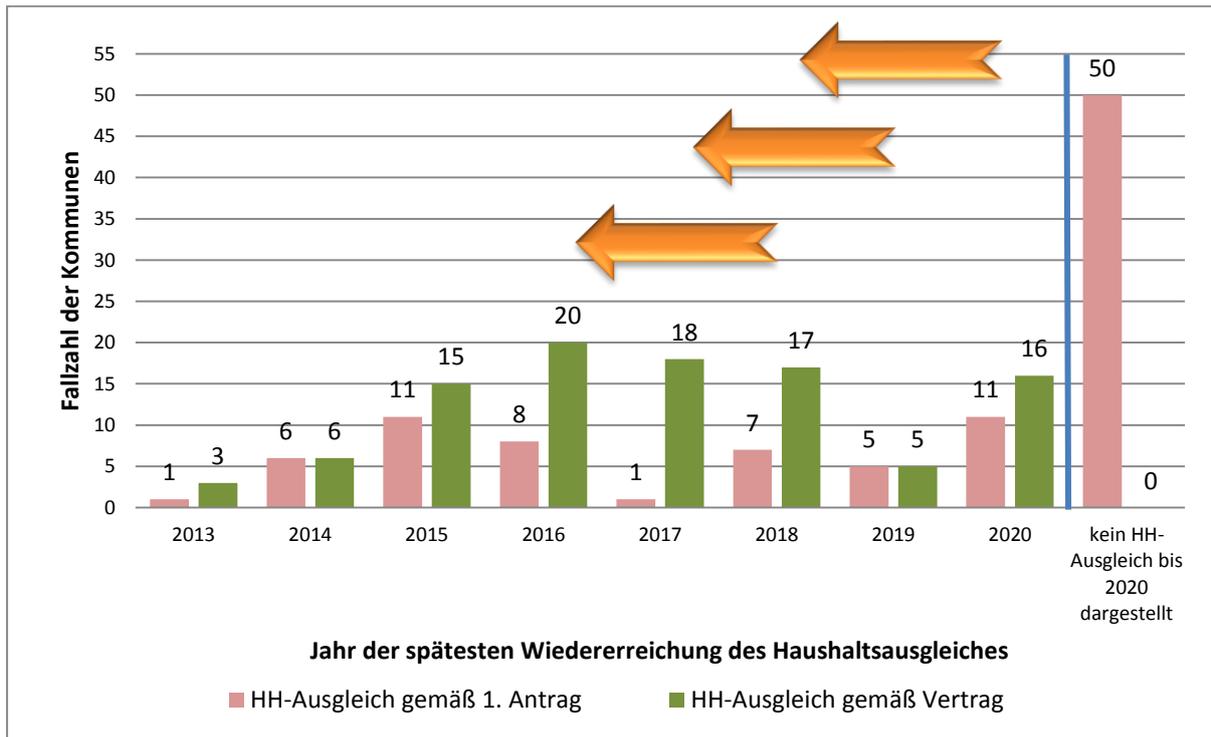
Bereits vor der Antragstellung fanden rd. 40 derartige Gespräche statt. Nach der Antragstellung waren es 109 Gespräche (inklusive Zweit- und Drittgesprächen mit einzelnen Kommunen).

Im Rahmen dieser Gespräche wurde der gestellte Antrag erörtert, die Bewertungskriterien vertieft besprochen sowie ausgewählte Bereiche aus dem aktuellen Haushaltsplan der Kommune einer näheren Betrachtung unterzogen. Darüber hinaus agierten die Vertreter des Landes in den Workshops als Impulsgeber für Konsolidierungsmaßnahmen. Es wurde versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten insbesondere auf der Aufwandsseite aufzuzeigen. Gleichwohl konnte aber auch die Ertragsseite nicht ausgeblendet werden. Sofern sich eine Kommune entschied, gewisse Infrastrukturen etc. vorzuhalten, mussten zwangsweise Erträge angepasst werden, denn am Ende war der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen für das Erreichen des Haushaltsausgleiches entscheidend. Insgesamt stand das Land (Finanz- und Innenministerium sowie das entsprechende Regierungspräsidium) den Kommunen in den Gesprächen und auch darüber hinaus stets begleitend zur Seite. Die Instrumente des Landes in den Gesprächen mit den Kommunen waren:

- Kennzahlen zur sozioökonomischen Situation der Kommune.
- Kennzahlen aus den kommunalen Gesamtergebnishaushalten für ausgewählte Kennzahlenvergleiche.
- Hinweise auf weitere Initiativen des Landes, wie z.B. auf das Dialogverfahren und das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit.
- Produktbereichsspezifische Konsolidierungsideen von Kommunen in anonymisierter Form.

Es wurde in den Gesprächen versucht, Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Ertrags- und Aufwandsseite aufzuzeigen. Letztlich sicherte erst diese Beratungsleistung unter Beteiligung oberster und mittlerer Landesbehörden, dass am Ende alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht. Vergleicht man die eingereichten Erstanträge mit den letztlich abgeschlossenen Verträgen, so wird die hohe Bedeutung dieser nicht-monetären Landeshilfen deutlich. (Abb. 8). Einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 sahen die Konsolidierungskonzepte von 50 Kommunen ursprünglich nicht vor. Nach der erfolgten Beratungsleistung wird nun in allen 100 Fällen der Haushaltsausgleich – nach Maßgabe der aktuellen Konsolidierungskonzepte – spätestens im Jahr 2020 erreicht – zumeist (deutlich) früher. Drei Kommunen werden in 2020 einen positiven Cashflow ausweisen, ihren Haushalt aber im Ordentlichen Ergebnis erst im Jahr 2021/2022 ausgleichen. Dies hat kommunalspezifische Gründe.

Abb. 8 zeigt deutlich, dass die in Aussicht gestellten Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen allein nicht bewirkten, dass in allen Kommunen ein Haushaltsausgleich vor dem Jahr 2020 eingeplant werden konnte. Es galt vielmehr, monetäre 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, den als besonders konsolidierungsbedürftig eingestuften Kommunen wieder eine echte Perspektive zu vermitteln; hierdurch konnten sie zuweilen aus einer vor Ort spürbaren psychologischen Vergeblichkeitsfalle entkommen.



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

Abb. 8: Zeitpunkte für den Haushaltsausgleich der Schutzschirmkommunen in der Gegenüberstellung des 1. Antrags und des letztlich geschlossenen Vertrags (eigene Darstellung).

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 war, die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches innerhalb eines festgelegten und überschaubaren Zeitraumes planten und die dazu notwendigen Maßnahmen in konkreten Zahlen darstellten, entfaltete ab einem gewissen Zeitraum eine starke Eigendynamik. Das hat in einem Welleneffekt auch die Konsolidierungsmotivation in anderen Kommunen beflügelt.

Abschluss von Konsolidierungsverträgen

Letztlich führte erst diese Beratungsleistung unter Beteiligung oberster und mittlerer Landesbehörden dazu, dass am Ende alle Antragsteller ein Konsolidierungskonzept aufstellen konnten, welches den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorsieht. Mit allen 100 teilnehmenden Kommunen konnten individuelle Konsolidierungsverträge geschlossen werden. Abb. 9 stellt noch einmal grafisch dar, dass nach den Konsolidierungskonzepten der Haushaltsausgleich regelmäßig spätestens im Jahr 2020 erreicht wird – zumeist (deutlich) früher.

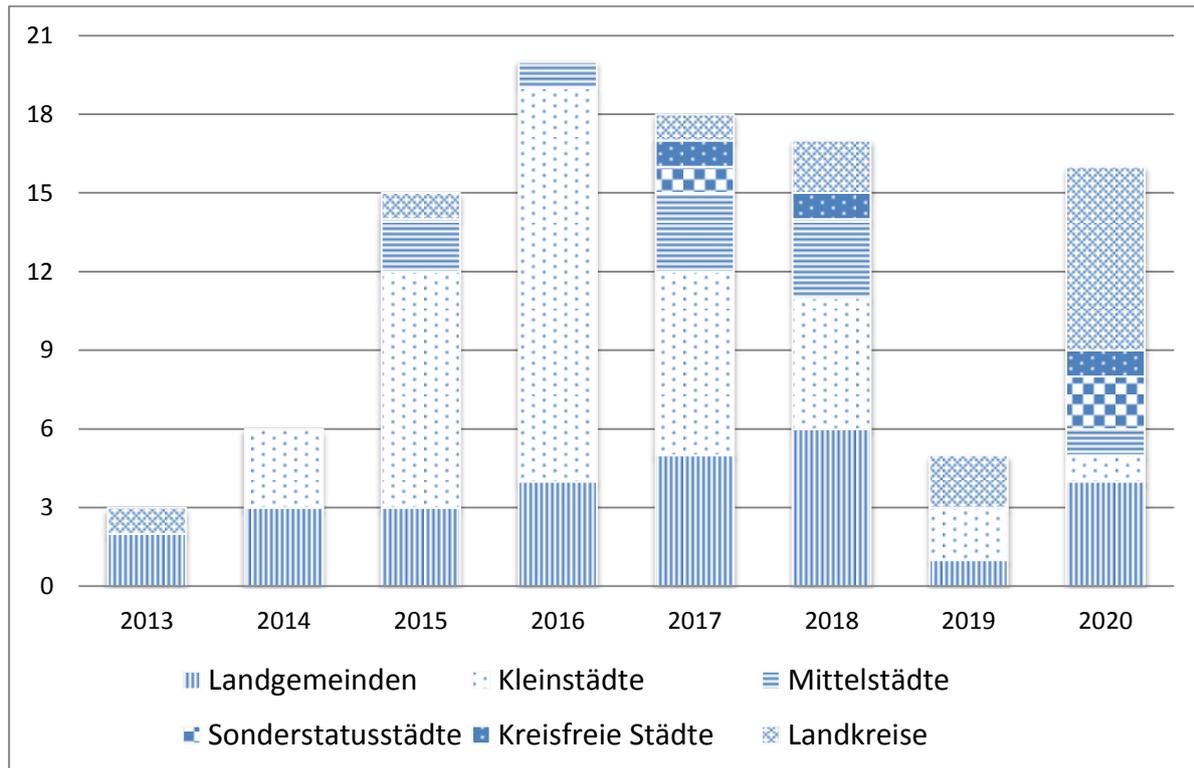


Abb. 9: Fallzahl der abgeschlossenen Verträge in der Sortierung nach dem Jahr der Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches und der Größenklassen. Für das Jahr 2020 sind drei Kommunen erfasst, die hier zwar einen positiven Cashflow ausweisen, aber ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis erst im Jahr 2021/2022 ausgleichen (eigene Darstellung).

Insgesamt entfallen auf die 100 Teilnehmerkommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2.772.687.559 Euro. Das entspricht 99 Prozent des gesamten nach dem SchuSG vorgesehenen Entschuldungskontingents von insgesamt 2.800 Mio. Euro. Die Refinanzierung der kommunalen Altschulden durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen wird über einen Zeitraum von 30 Jahren seitens des Landes getilgt.

Auswirkungen des Schutzschirms auf die kommunalen Haushalte in Hessen

Haushaltskonsolidierung sichert Zukunftsperspektiven

Der Schutzschirm trägt zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bei. Die Wiedererreichung des Haushaltsausgleiches stellt die finanzielle Leistungsfähigkeit, mithin die Möglichkeit zur steten Aufgabenerledigung, sicher. Mit dem Programm wird die bisherige Eigenkapitalvernichtung in einzelnen konsolidierungsbedürftigen Kommunen beendet.

Hierbei darf nicht vergessen werden, dass für die Schutzschirmkommunen mit der Vertragsunterzeichnung die eigentliche Arbeit erst begonnen hat. Die Kommunen stehen nun vor der großen Aufgabe, die entsprechenden Konsolidierungskonzepte umzusetzen. Das Konzept des Kommunalen Schutzschirms in Hessen ist insofern einzigartig, als dass die Teilnahme am Programm auf freiwilliger Basis erfolgte. Darüber hinaus hat sich das Land stets für individuelle und maßgeschneiderte Konsolidierungsmaßnahmen in den teilnehmenden Städten, Gemeinden und Landkreisen eingesetzt. Damit ist von einer höheren Akzeptanz der Konsolidierungsmaßnahmen vor Ort auszugehen, was den Umsetzungsprozess erleichtern sollte.

Etablierung einer „doppischen Schuldenbremse“

Nach § 10 Abs. 2 SchuSV 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 zum Verfehlen des (Ordentlichen) Ergebnisausgleiches führt. Damit hat der Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis die Wirkung einer „doppischen Schuldenbremse“.

In diesem Zusammenhang wird auch § 105 HGO relevant, nach dem Kassenkredite der Liquiditätssicherung der Kommune dienen. Die Kommune hat gegenüber der Aufsichtsbehörde den Nachweis über den Bedarf zu führen. Da das (mittelfristige) Ziel des Kommunalen Schutzschirmes der Haushaltsausgleich ist, sollte der Kassenkreditbedarf rückläufig sein. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist abhängig von der jeweiligen Entwicklung. Dabei ist es unbestritten, dass selbst bei einem Haushaltsausgleich ein Bedarf an Kassenkrediten auftreten kann.

Mathematischer Kosten-Nutzen-Effekt

Im Durchschnitt der Jahre 2010/2011 haben die 100 Schutzschirmkommunen ein Defizit im Ordentlichen Ergebnis (Fehlbetrag/-bedarf; Kategorie Erträge und Aufwendungen) in Höhe von insgesamt rund 870 Mio. Euro realisiert (s. orangene Säule der Abb. 10 - 12). Unterstützt durch den Kommunalen Schutzschirm reduzieren sich die kumulierten Defizite der Schutzschirmkommunen in jedem Jahr (s. rote Säulen der Abb. 10 - 12). 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 Abb. 10 - 12).

Aus der Addition der im Zeitraum bis inkl. des Jahres 2020 verhinderten Eigenkapitalvernichtung errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt basierend auf den Konsolidierungsverträgen in Höhe von rund 5.600 Mio. Euro (Stand April 2014). Daraus lässt sich ein mathematischer „Kosten-Nutzen-Effekt“ des Schutzschirmprogrammes über diesen Zeitraum errechnen: Mit einem Einsatz von 3.200 Mio. Euro bis zum Jahr 2046 hat das Land Hessen anteilig auf den Konsolidierungszeitraum 2013 – 2020 rund 766,86 Mio. 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 7,30 Euro erzielt wird (5.600 Mio. Euro verhinderte Eigenkapitalvernichtung / 766,86 Mio. Euro Haushaltsbelastung aus Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen des Landes für die Jahre 2014 bis 2020).

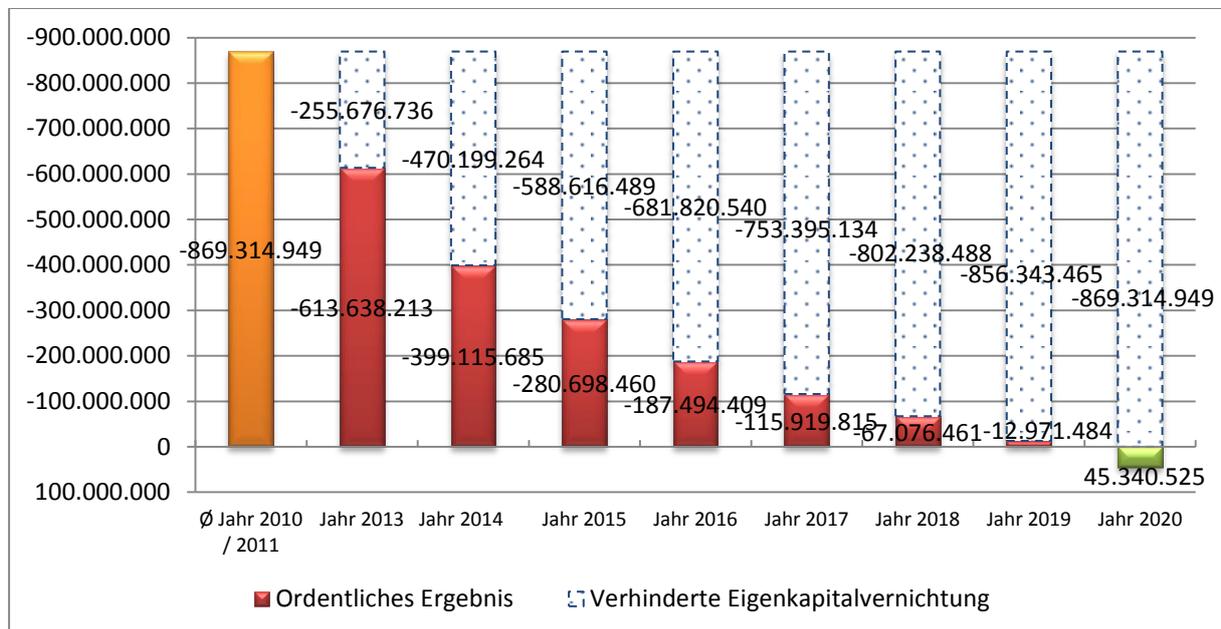


Abb. 10: Konsolidierungspfad und -volumen aller Schutzschirmkommunen (Quelle: Daten für die Durchschnittsberechnung der Jahre 2010/2011 sowie die Daten für die Jahre 2013 bis 2020 wurden den abgeschlossenen Schutzschirmverträgen entnommen und stellen die Ausgangsbasis dar).

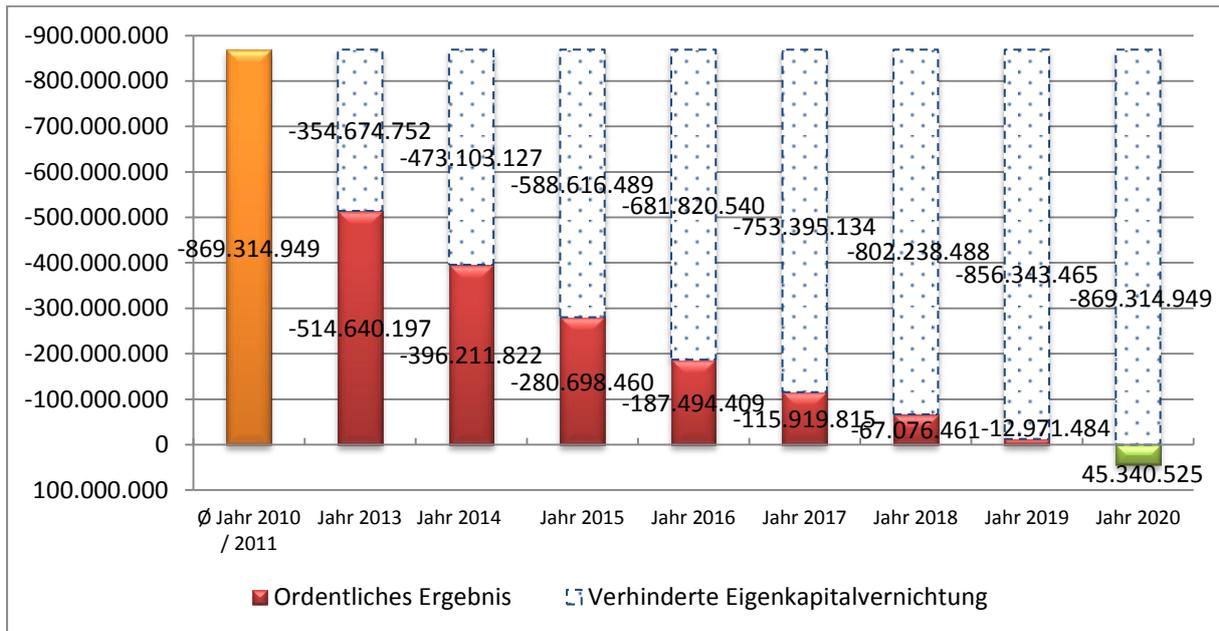


Abb. 11: Konsolidierungspfad und -volumen aller Schutzschirmkommunen (Quelle: Daten für die Durchschnittsberechnung der Jahre 2010/2011 sowie die Daten für die Jahre 2015 bis 2020 wurden den abgeschlossenen Schutzschirmverträgen entnommen; für das Jahr 2013 wurde auf die Hochrechnungen aus den Schutzschirmberichten des **1. Berichtshalbjahres** für das Jahr 2013 zurückgegriffen; für das Jahr 2014 wurden die von den Kommunen mitgeteilten aktuellen Plandaten angesetzt).

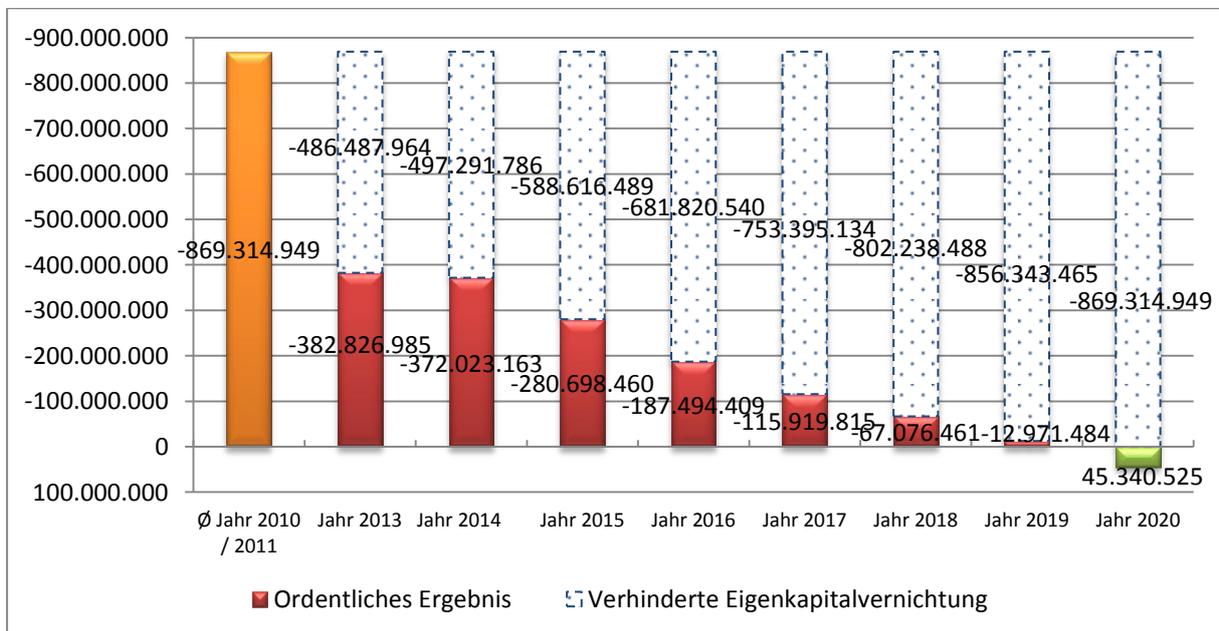


Abb. 12: Konsolidierungspfad und -volumen aller Schutzschirmkommunen (Quelle: Daten für die Durchschnittsberechnung der Jahre 2010/2011 sowie die Daten für die Jahre 2015 bis 2020 wurden den abgeschlossenen Schutzschirmverträgen entnommen; für das Jahr 2013 konnte bereits auf die vorläufigen Ergebnisse aus den Schutzschirmberichten des **2. Berichtshalbjahres** für das Jahr 2013 zurückgegriffen werden; für das Jahr 2014 wurden die von den Kommunen mitgeteilten aktuellen Plandaten angesetzt).

Bei alternativer Betrachtung eines längeren Zeitraumes bis zum Jahr 2046, errechnet sich ein erwirtschafteter Konsolidierungseffekt in Höhe von rund 27.300 Mio. 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 8,53 Euro erzielt wird (27.300 Mio. Euro / 3.200 Mio. Euro Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen).

Der anvisierte 100 Euro - Abbaupfad von der Gesamtheit der Städte und Gemeinden (die Abbauempfehlung von 100 Euro pro Einwohner und Jahr gilt nicht für Landkreise) konnte bereits nach dem ersten Berichtshalbjahr 2013 übertroffen werden. Laut den Konsolidierungsverträgen der 100 Programmteilnehmer sollte für 2013 in Summe ein Defizit von rund 613,5 Mio. Euro verbleiben. Durch einen deutlich größeren Konsolidierungserfolg fast aller ausgewerteten Schutzschirmkommunen im zweiten Berichtshalbjahr 2013, spricht einiges dafür, dass von der Gesamtheit der Kommunen im abgelaufenen Haushaltsjahr 2013 bereits der erst für 2014 vereinbarte Wert eines verbleibenden Defizits von rund 400 Mio. Euro erreicht bzw. unterschritten wird (s. rote Säule der Abb. 12 für das Jahr 2013 und der Abb. 10 für das Jahr 2014). Das Konsolidierungsvolumen gegenüber dem Durchschnitt 2010/2011 beträgt demnach schon jetzt rund 486 Mio. Euro; dieser Betrag entspricht gleichzeitig der verhinderten Eigenkapitalvernichtung.

Unter der Annahme, dass ohne die Teilnahme am Schutzschirm die Defizite in ihrer Höhe bis 2020 unverändert blieben, kann davon ausgegangen werden, dass ohne den Kommunalen Schutzschirm bis zum Jahr 2020 kommunales Eigenkapital in Höhe von rund 6.900 Mio. Euro (Durchschnittsdefizit 2010/2011 x 8 Jahre) vernichtet worden wäre.

Maßnahmen zur Sicherstellung und aktueller Stand der Zielerreichung

Einrichtung eines halbjährlichen elektronischen Berichtswesens

Mit dem Abschluss des Konsolidierungsvertrags haben sich die jeweiligen Schutzschirmkommunen verpflichtet, über die Fortschritte bei der Durchführung der vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen halbjährlich zu berichten und diese nachzuweisen. Zudem haben sie sich verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Berichte stets rechtzeitig, vollständig und inhaltlich zutreffend vorgelegt werden. Abgeleitet wird die Berichts- und Nachweispflicht aus § 4 Abs. 2 SchuSG i.V.m. § 6 SchuSV.

Die erforderlichen Berichte- und Nachweise sollen zum einen für alle Schutzschirmkommunen einheitlich und zum anderen einfach und effizient anwendbar sein. Deshalb wurde - analog zur Datenbank für das Antragsverfahren - durch das Hessische Ministerium der Finanzen eine neue Datenbank aufgebaut. Für das halbjährliche Berichtswesen ist diese Datenbank für die Schutzschirmkommunen verbindlich.

Ungeachtet dieser regelmäßigen Berichterstattung über die Datenbank, sind alle Schutzschirmkommunen vertraglich verpflichtet, dem Finanzministerium und den Regierungspräsidenten unaufgefordert unverzüglich über Vorgänge und Umstände in Kenntnis zu setzen, die den Ausgleich des Haushalts im Ordentlichen Ergebnis zum vereinbarten Zeitpunkt gefährden könnten.

Die mittels der Datenbank erzeugten Berichte für das erste Halbjahr sind jeweils spätestens bis zum 31. August desselben Jahres und die Berichte für das zweite Halbjahr jeweils spätestens bis zum 28. Februar des folgenden Jahres beim Hessischen Ministerium der Finanzen in schriftlicher (Kurzfassung) und elektronischer Form einzureichen. Parallel sind die Berichte ebenfalls in schriftlicher (Kurzfassung) und elektronischer Form an das jeweils zuständige Regierungspräsidium zu übermitteln.

Die Verpflichtungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 92 Abs. 4 HGO / § 52 Abs. 1 HKO) i.V.m. § 24 Abs. 4 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) wird durch das Berichtswesen nicht ersetzt.

Zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit bei den Schutzschirmkommunen, wurden die Eingabemöglichkeiten in der Berichtsdatenbank bewusst so ausgestaltet worden, dass die Datenbank grundsätzlich auch zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verwendet werden kann.

Im Wesentlichen setzt sich die Berichtsdatenbank aus drei Teilen zusammen:

- Berichtsblatt zur Einhaltung des vertraglich vereinbarten Konsolidierungspfades
- Berichtsblatt zur Umsetzung der vertraglich vereinbarten sowie ggf. zusätzlich benannten Konsolidierungsmaßnahmen
- Berichtsblatt zu ausgewählten Haushaltsdaten.

Im Zuge der Etablierung des Berichtswesens wurden für die Schutzschirmkommunen dezentrale Informationsveranstaltungen zur Berichtsdatenbank in den Regierungspräsidien durchgeführt. Im Rahmen dieser Veranstaltungen wurden durch Mitarbeiter des Finanzministeriums Hinweise zur Anwendung der Datenbank sowie zum weiteren Verfahren gegeben. Ferner konnten Fragen seitens der Kommunen geklärt sowie Rückmeldungen von den Kommunen aufgenommen werden, die anschließend noch im Rahmen der Qualitätssicherung technisch umgesetzt wurden.

Darüber hinaus wurde seitens des Finanzministeriums ein umfangreiches Benutzerhandbuch erstellt, um den Kommunen eine Hilfestellung bei der Anwendung der Datenbank zu geben. Das Handbuch enthält eine visualisierte Schritt-für-Schritt-Anleitung für alle erforderlichen Eintragungen sowie zahlreiche praktische Hinweise.

Das halbjährige Berichtswesen ermöglicht eine frühzeitige Identifizierung einer drohenden Abweichung vom Konsolidierungspfad und erleichtert der Aufsichtsbehörde, rechtzeitig auf die Kommune zuzugehen und ein Gegensteuern anzumahnen. Hierbei stehen die Regierungspräsidien, ggf. in Zusammenarbeit mit dem Finanz- und dem Innenministerium, auf Wunsch den Kommunen beratend zur Seite und unterstützen diese beim Ausloten weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Insgesamt hat sich das Berichtswesen als Frühwarnsystem bewährt und könnte aus Sicht des Landes auch bei defizitären Nicht-Schutzschirmkommunen in leicht veränderter Form für die Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten und deren Controlling Verwendung finden.

Ergebnisse des ersten Jahresberichts zur Umsetzung der Konsolidierungsprogramme (Stand April 2014)

Betrachtet man alleine die zusätzliche Defizitreduzierung der Schutzschirmkommunen, die im zweiten Halbjahresbericht 2013 eine positive Abweichung vom Konsolidierungspfad gemeldet haben, lag das zusätzlich realisierte Konsolidierungsvolumen für das Jahr 2013 bei rund 252 Mio. Euro (erster Halbjahresbericht 2013: rund 115 Mio. Euro). Die Meldungen über eine negative Abweichung vom Konsolidierungspfad ergaben für 2013 einen weiteren Defizitaufbau von rund 21 Mio. Euro (erster Halbjahresbericht 2013: rund 16 Mio. Euro). Per Saldo konnte danach das ursprünglich vertraglich festgelegte Defizit aller 100 Schutzschirmkommunen um rund 230 Mio. Euro reduziert werden (erster Halbjahresbericht 2013: rund 100 Mio. Euro). Dies ist ein großer Erfolg für das Landesprogramm: Es ist der Lohn der individuellen Anstrengungen vor Ort und zugleich ein Indikator für die schnelle Wirksamkeit des Programms.

Mit Abgabe des ersten Halbjahresberichtes für das Jahr 2013 wurden neben den sehr erfreulichen Meldungen über die Konsolidierungserfolge auch vereinzelt Probleme beim Erreichen des geforderten Konsolidierungsvolumens gemeldet. Die Gründe sind hierfür völlig unterschiedlich, seien es geringere erwirtschaftete Erträge bei der Gewerbesteuer, Konsolidierungsmaßnahmen, die nicht das erhoffte Konsolidierungsvolumen brachten, oder andere kommunalspezifische Probleme.

Das Berichtswesen ermöglichte ein frühzeitiges Gegensteuern, sei es durch eigenverantwortliche Maßnahmen durch die Kommune oder durch Anmahnung seitens der Aufsichtsbehörde. So sind zwölf Kommunen, die im ersten Halbjahresbericht eine Abweichung für das Jahr 2013 signalisierten, im zweiten Halbjahresbericht wieder im Konsolidierungspfad. Die Haushaltsgenehmigungsverfahren für das Jahr 2014 konnten durch die frühzeitigen Korrekturen in den Haushalten der entsprechenden Kommunen zudem beschleunigt werden.

Im zweiten Halbjahresbericht für das Jahr 2013 haben nun elf neue Kommunen eine Abweichung für das Jahr 2013 signalisiert. In diesen Fällen sind Kompensationsmaßnahmen rückwirkend für das Jahr 2013 natürlich nicht mehr möglich. Mit diesen Kommunen werden im Jahresverlauf Kompensationsmaßnahmen besprochen, damit für 2014 und die Folgejahre keine weiteren Abweichungen vom jeweiligen Konsolidierungspfad drohen werden. Dies gilt auch für Kommunen, bei denen schon jetzt ersichtlich ist, dass in Folgejahren Abweichungen vom Konsolidierungspfad drohen.

Die Auswertung des zweiten Halbjahresberichts zeigte zudem, dass eine Vielzahl der Schutzschirmkommunen das Jahr des vertraglich vereinbarten Haushaltsausgleichs vorziehen, um schneller der Verschuldungsspirale zu entkommen. Nach aktuellem Stand haben sogar zehn Kommunen den Haushaltsausgleich bereits im Jahr 2013. Sobald der Regierungspräsident auf Nachweis der Kommune feststellt, dass der Ausgleich im Ordentlichen Ergebnis (im Ergebnishaushalt und in der Ergebnisrechnung) in drei aufeinander folgenden Jahren gelungen ist, hat eine Kommune das Programm des Kommunalen Schutzschirms erfolgreich durchlaufen. Die zehn Kommunen könnten damit den Schutzschirm ggf. bereits im Jahr 2016 verlassen.

Die überraschend positive Konsolidierungsentwicklung zeigt, dass die vorherrschende psychologische Vergeblichkeitsfalle durchbrochen wurde.

Für das Jahr 2014 plant die weit überwiegende Anzahl der Schutzschirmkommunen mit einer Einhaltung des Konsolidierungspfads bzw. mit einer Unterschreitung des vereinbarten verbleibenden Defizits.

Der Haushaltsausgleich vieler Schutzschirmkommunen rückt bereits in greifbare Nähe und bekräftigt den weiteren Konsolidierungswillen. Zusätzlich beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen oder vorgezogene Konsolidierungsmaßnahmen haben bereits im Jahr 2013 eine weitere Vernichtung des kommunalen Eigenkapitals vermieden und stellen die Weichen in Richtung Schuldenreduzierung.

Die Maßnahmen ermöglichen den Kommunen in absehbarer Zeit wieder die erforderliche Handlungsfähigkeit zurückzuerlangen und stärken damit die kommunale Selbstverwaltung. Zusätzlich sinkt die Gefahr des Zinsänderungsrisikos, denn sobald die Niedrigzinslage endet und das Zinsniveau wieder ansteigt, würden auf Kommunen mit hoher Verschuldung enorme Zusatzbelastungen einwirken. Dies betrifft vor allem den Kassenkreditbereich, dessen Zinssatz in aller Regel nicht längerfristig festgeschrieben wird und sich damit sehr zeitnah einer sich ändernden Marktsituation anpasst.

Die enge Verzahnung zwischen den Regierungspräsidien, dem Innen- und dem Finanzministerium, aber auch die stetige Einbindung der kommunalen Spitzenverbände, hat ein partnerschaftliches Verhältnis geschaffen, das den Kommunalen Schutzschirm auch zukünftig begleiten wird und die Stabilität kommunaler Haushalte sichert.

Zusammenfassung

Ausstrahlung des Programms: Anstoß zur flächendeckenden Etablierung einer generationengerechten Haushaltspolitik

Neben den unmittelbaren Wirkungen auf die Haushalte der Schutzschirmkommunen gibt es begleitende Nebeneffekte des Landesprogramms, die auch auf Nicht-Schutzschirmkommunen übergreifen. Zum einen ist das Ordentliche Ergebnis als wichtigste Kenngröße für die Frage generationengerechter Haushaltspolitik stärker in den Fokus der Betrachtung gelangt. Der Schutzschirm hat den Ordentlichen Ergebnisausgleich in das Zentrum des kommunalpolitischen Interesses gerückt. Das führt dazu, dass auch seitens der Kommunalpolitik (insbesondere auch der Vertretungskörperschaft) diese Größe vermehrt in den Mittelpunkt der örtlichen Debatten gestellt wird.

Dadurch, dass vor allem die als besonders konsolidierungsbedürftig eingestuften Kommunen es geschafft haben, insbesondere durch eigene Konsolidierungsbemühungen den Weg zu einem zeitnahen Haushaltsausgleich aufzuzeigen, sollte dies auch bei Nicht-Schutzschirmkommunen möglich sein. Das Programm beflügelt insofern wünschenswerte Konsolidierungsdebatten. Darüber hinaus wird auch der Gefahr einer psychologischen Vergeblichkeitsfalle entgegengewirkt, wonach Kommunen annehmen könnten, dass die Erreichung des Haushaltsausgleichs aus eigener Kraft heraus nicht mehr möglich sei. Durch das Schutzschirmprogramm konnte aufgezeigt werden, dass selbst in schwierigen Fällen ein Gegensteuern aus eigener Kraft möglich ist.

Stabsstelle für Nichtschutzschirm-Kommunen

Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit den Beratungsgesprächen und weiteren Konsolidierungshilfen des Finanzministeriums im Rahmen des Schutzschirmprozesses enthält die Koalitionsvereinbarung der Landesregierung von CDU und Bündnis 90/Die Grünen (2014 bis 2019) folgende Aussage: „Wir werden eine Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen im Bereich der Haushaltspolitik einrichten. [...] Viele Kommunen haben sich seit langem auf den Weg der Konsolidierung begeben. Der Kommunale Schutzschirm unterstützt dieses Ziel. 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.“

Auch hier werden die Erfahrungen des Finanzministeriums aus dem Programm des Kommunalen Schutzschirms gefragt sein, die zusammen mit den Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes in der federführend vom Innenministerium geführten Stabsstelle ausgewertet und zu Beratungszwecken verwendet werden sollen.

Mit einer ausgeweiteten Konsolidierungsberatung kann – in Verbindung mit einer restriktiven Finanzaufsicht – Fehlanreize im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs zu einem bedarfsorientierten System entgegengewirkt werden. In diesem

Zusammenhang wurde die Arbeitsgemeinschaft „Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht“ geschaffen, in der das Land Hessen mit den kommunalen Spitzenverbänden die weitergehenden Veränderungen in der Kommunalaufsicht erörtert.

Der Kommunale Schutzschirm hat sich also – so das Zwischenergebnis für das Jahr 2013 – zu einem Instrument der Zukunftssicherung für die hessischen Kommunen entwickelt. In enger Abstimmung mit der kommunalen Familie hat das Land einen klaren Reformimpuls gesetzt und ein faires Angebot vorgelegt, das von den Kommunen in Hessen aufgegriffen und zielgerichtet umgesetzt wurde. Die intensiven Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen haben sich gelohnt: Kommunale Defizite wurden erfolgreich abgebaut und die weitere Vernichtung von Eigenkapital wurde verhindert. Die mittelfristige Sicherung und Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen gehört zu den elementaren Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung.

Die weitere Perspektive des Kommunalen Schutzschirms liegt vor allem darin, eine Trendwende hin zu einer nachhaltigen und damit zukunftsorientierten Haushaltspolitik eingeleitet zu haben. Wo früher viele Bemühungen um Konsolidierung ergebnislos blieben, hat der Kommunale Schutzschirm in der gesamten kommunalen Familie Anstöße vermittelt, die sich in der Gesamtperspektive zu einem parteiübergreifenden Mentalitätswandel zu Kommunalfinzen entwickelt haben. Diese flächendeckende Ausstrahlung des Programms weit über die eigentlichen Schutzschirmkommunen hinaus ist bemerkenswert und wird zudem Rückwirkungen auf das Land selbst haben. Jeder im Zuge der Haushaltskonsolidierung durch die Kommunen eingesparte Euro zahlt sich bei der Bedarfsermittlung im Kommunalen Finanzausgleich unmittelbar für das Land aus.

Im bundesweiten Vergleich ist der Kommunale Schutzschirm in Hessen somit ein Erfolgsprogramm mit Vorbildcharakter, das in seiner Dimension einmalig und in seiner Wirkung die gewünschte Nachhaltigkeit nicht verfehlen wird. Er ist ein Beispiel für intelligente und zuweilen auch außergewöhnliche Lösungsansätze im langfristigen Interesse des Landes. Der Blick auf die Zwischenergebnisse des Jahres 2013 zeigt, wie das ambitionierte Ziel der kommunalen Haushaltskonsolidierung bislang erfolgreich umgesetzt werden konnte.

Anhang

Tabelle: Namentliche Übersicht der Schutzschirm-Kommunen (Abb. 13)

Name der Kommune	Gesamtsumme der Entschuldung
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	186.563.886 €
Kassel, documenta-Stadt	260.461.751 €
Offenbach am Main, St.	211.151.673 €
Lahn-Dill-Kreis	65.855.011 €
Landkreis Bergstraße	74.248.040 €
Landkreis Gießen	89.068.241 €
Landkreis Groß-Gerau	114.799.656 €
Landkreis Kassel	66.551.274 €
Landkreis Limburg-Weilburg	23.682.570 €
Landkreis Marburg-Biedenkopf	48.154.376 €
Landkreis Offenbach	207.150.524 €
Main-Kinzig-Kreis	143.987.935 €
Odenwaldkreis	28.058.832 €
Rheingau-Taunus-Kreis	118.517.533 €
Vogelsbergkreis	32.118.987 €
Werra-Meißner-Kreis	19.598.312 €
Wetteraukreis	116.208.709 €
Allendorf (Lumda), St.	4.846.615 €
Alsfeld, St.	18.163.646 €
Antrifttal	1.215.982 €
Bad Arolsen, St.	7.817.092 €
Bad Emstal	3.864.809 €
Bad Karlshafen, St.	6.652.592 €
Bad Orb, St.	10.624.922 €
Bad Schwalbach, Kreisstadt	11.732.472 €
Bad Sooden-Allendorf, St.	18.812.413 €
Berkatal	1.614.627 €
Borken (Hessen), St.	18.661.611 €
Brachtal	2.985.967 €
Cornberg	1.939.011 €
Dietzenbach, Kreisstadt	37.813.441 €
Dillenburg, St.	11.861.406 €
Dreieich, St.	41.733.833 €
Egelsbach	3.384.612 €
Eltville am Rhein, St.	11.065.026 €
Erbach, Kreisstadt	3.979.619 €
Frankenau, St.	3.274.814 €
Frielendorf	17.003.702 €
Fulda	11.938.857 €
Gedern, St.	4.650.254 €
Gelnhausen, Barbarossastadt, Krst.	17.029.215 €
Gießen, Universitätsstadt	77.843.351 €
Gladenbach, St.	7.202.951 €
Glauburg	1.778.186 €
Grasellenbach	1.396.397 €
Hanau, St.	54.050.833 €
Hattersheim am Main, St.	21.087.652 €
Hatzfeld (Eder), St.	2.463.400 €
Heidenrod	13.665.560 €

Helsa	4.999.695 €
Heppenheim (Bergstraße), Krst.	17.559.983 €
Herleshausen	2.730.378 €
Hesseneck	1.011.876 €
Hessisch Lichtenau, St.	13.058.708 €
Hirschhorn (Neckar), St.	2.949.975 €
Hirzenhain	1.707.569 €
Hohenroda	2.831.976 €
Homburg (Efze), Kreisstadt	15.934.421 €
Hungen, St.	8.031.222 €
Karben, St.	16.299.808 €
Kiedrich	3.521.291 €
Kirchhain, St.	6.290.395 €
Kirchheim	3.101.688 €
Langenselbold, St.	6.764.213 €
Laubach, St.	7.452.617 €
Lauterbach (Hessen), Kreisstadt	14.806.369 €
Lautertal (Odenwald)	5.198.334 €
Lindenfels, St.	4.769.164 €
Löhnberg	4.775.543 €
Lorch, St.	7.626.198 €
Meinhard	8.609.371 €
Meißen	3.327.663 €
Merenberg, Marktflecken	4.152.289 €
Mörfelden-Walldorf, St.	18.110.797 €
Nauheim	5.813.843 €
Nentershausen	2.170.453 €
Neuental	2.251.093 €
Oestrich-Winkel, St.	8.852.203 €
Ringgau	687.037 €
Rödermark, St.	12.260.962 €
Ronshausen	3.303.517 €
Rotenburg a.d. Fulda, St.	10.998.965 €
Rüdesheim am Rhein, St.	12.105.149 €
Rüsselsheim, St.	128.798.418 €
Schlangenbad	8.370.640 €
Sinn	4.591.482 €
Spangenberg, Liebenbachst.	15.780.430 €
Staufenberg, St.	8.397.520 €
Steinau a. d. Straße, St.	5.058.923 €
Steinbach (Taunus), St.	8.319.158 €
Trendelburg, St.	9.135.128 €
Viernheim, St.	16.477.035 €
Volkmarsen, St.	5.243.438 €
Waldkappel, St.	10.611.710 €
Wanfried, St.	4.133.154 €
Weilburg, St.	10.252.701 €
Weilrod	3.997.387 €
Weißborn	1.078.392 €
Willingen (Upland)	13.768.525 €
Witzenhausen, St.	16.276.573 €

Literatur

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

Fischer, Edmund (2009): Doppischer Gemeindefinanzbericht, Hrsg.: Bertelsmann Stiftung.

Hessische Landesregierung (2010): Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Presseinformation vom 07. September 2010.

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

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

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

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

Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädinger, Marc (2013c): Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes in Hessen, in: Verwaltung & Management, Heft 3, S. 115-122.

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

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

Anmerkung zur Verwendung:

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Hessischen Landesregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen, Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen, Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Die genannten Beschränkungen gelten unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Druckschrift der Empfängerin, dem Empfänger zugegangen ist.

Den Parteien ist es jedoch gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Hessisches Ministerium der Finanzen

Friedrich-Ebert-Allee 8

65185 Wiesbaden

Telefon: (0611) 32 – 0

Telefax (0611) 32 – 2471

Email: poststelle@hmdf.hessen.de

Internet: www.hessen.de

HESSEN

