

Die negativen Finanzierungssalden und die hohen Kassenkredite sind besorgniserregende Probleme in den kommunalen Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen. Nahezu jede dritte Gemeinde ist nicht mehr imstande, in der mittelfristigen Finanzplanung den Haushaltsausgleich darzustellen. Das Land NRW hat deshalb in 2010 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Frage beantworten soll, wie dieses Problem langfristig gelöst werden kann. Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land NRW“ liegt seit dem 08. März 2011 vor.

Zur Umsetzung von ersten Maßnahmen aus diesem Gutachten hat das Land NRW im Haushalt 2011 außerhalb der Verbundmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) einen Landesanteil in Höhe von 350 Mio. € als „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung in den Gemeinden zur Verfügung gestellt, die sich in einer besonderen Haushaltsnotlage befinden.

I. Eckpunkte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen

Am 19.08.2011 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) den als Anlage 1 beigefügten Referentenentwurf eines "Stärkungspaktgesetzes" veröffentlicht. In diesem Entwurf finden sich eine Vielzahl von Vorschlägen aus dem vorgenannten Gutachten wieder.

Des Weiteren wurde angekündigt, die bereits im Haushalt 2011 zur Verfügung gestellten Mittel um weitere 310 Mio. € zu erhöhen. Nachstehend sind die Eckpunkte für die Herkunft und Verteilung dieser Mittel sowie die damit verbundenen Auflagen erläutert.

I.1. Stufe 1

Die Stufe 1 des Stärkungspaktes Stadtfinanzen umfasst die im Haushalt des Landes bereitgestellten Mittel in Höhe von jährlich 350 Mio. € für 10 Jahre. Diese Mittel werden zusätzlich zu den Verbundmassen der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze 2011 bis 2020 bereitgestellt.

Empfänger dieser Mittel sind die Städte und Gemeinden, bei denen sich aus ihrem Haushaltsplan 2010 aufgrund der zu erwartenden Eigenkapitalentwicklung eine bilanzielle Überschuldung für die Jahre 2010 bis 2013 ergibt. **Die Teilnahme ist pflichtig!** Die Gemeinden können sich dadurch, dass für die Feststellung der Teilnahmepflicht auf vergangenheitsbezogene Daten zurückgegriffen wird, dieser Teilnahmepflicht nicht entziehen.

Die Empfängergemeinden haben bis zum 30.06.2012 der Bezirksregierung einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan zur Genehmigung vorzulegen. Der Haushaltsausgleich ist spätestens nach fünf Jahren (das heißt 2016) wieder zu erreichen! Der Haushaltssanierungsplan kann nur genehmigt werden, wenn er einen Abbau des Fehlbetrages in jährlichen Schritten darstellt. Hierbei wird die Konsolidierungshilfe des Landes NRW angerechnet. Sofort machbare Haushaltssicherungsmaßnahmen dürfen nicht auf zukünftige Jahre vertagt werden, sondern müssen auch sofort umgesetzt werden. Die Einzelheiten werden zwischen den Empfängergemeinden und der zuständigen Bezirksregierung vereinbart.

Kommt eine Einigung nicht zustande, erfolgt die Konsolidierung in gleichmäßigen Konsolidierungsschritten (das heißt in Schritten von jährlich 20 %). Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssanierungsplanes nicht nach, weicht sie von ihm ab oder werden die Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht und beachtet sie auch angemessene Nachfristen nicht, so behält sich das MIK vor, einen Beauftragten nach § 124 GO zu bestellen, der anstelle des Rates die erforderlichen Maßnahmen trifft.

Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplanes wird mit verschiedenen Berichtspflichten überwacht. Über den Stand der Umsetzung des Haushaltssicherungsplans ist zu berichten

- mit dem Haushaltsplan, spätestens zum 1. Dezember
- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni
- zum 15. April des Folgejahres mit dem bestätigten Jahresabschluss.

Spätestens ab dem sechsten Konsolidierungsjahr sind die Empfängergemeinden verpflichtet, auf den Haushaltsausgleich in weiteren degressiven Schritten auch ohne Einbeziehung der Konsolidierungshilfe hinzuwirken. **Dieses Ziel muss spätestens im Jahr 2021 erreicht werden.** Die für den Haushaltsausgleich nicht benötigten Mittel sind für den Abbau der Liquiditätskredite zu verwenden!

Der Anteil der Gemeinden an der Konsolidierungshilfe richtet sich nach ihrem Anteil an den in den gemittelten Jahresabschlüssen der Haushaltsjahre 2009 und 2010 ausgewiesenen Fehlbeträgen aller pflichtigen Empfängergemeinden. Insgesamt sind voraussichtlich 34 Gemeinden von der Stufe 1 betroffen; davon 6 kreisfreie Städte und 28 kreisangehörige Städte beziehungsweise Gemeinden; aus dem Oberbergischen Kreis neben Bergneustadt noch die Gemeinde Marienheide.

I.2. Stufe 2

Die Mittel für die Stufe 2 werden den GFG's der jeweiligen Jahre entnommen. Es handelt sich somit nicht um zusätzliche Landesmittel, sondern um Beträge, um die die Verbundmasse gekürzt wird. Das bedeutet, dass die Gemeinden selbst die Mittel der Stufe 2, die in der Endphase im Jahre 2014 rund 310 Mio. € betragen sollen, aufbringen müssen.

Um die hieraus erwachsenden Belastungen für die Kommunen zu finanzieren, sollen die Mittel aus der Entlastung der Kommunen infolge der verminderten SGB-II-Sonderbedarfszuweisungen (65 Mio. € ab 2012) und dem erhöhten kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer (50 Mio. € ab 2013) generiert werden. Außerdem sollen die abundanten Kommunen ab 2014 eine Solidaritätsumlage (Abundanzumlage) in Höhe von 195 Mio. € zahlen.

Empfänger der Zuweisungen aus der Stufe 2 sind die Gemeinden, denen eine Überschuldung noch nicht bis 2013, sondern erst zwischen 2014 und 2016 droht. Entscheidender Unterschied zur Stufe 1 ist, dass die Teilnahme freiwillig ist. Bei einer Teilnahme greifen die unter Stufe 1 genannten Restriktionen zwar ebenfalls, allerdings mit einer Laufzeit bis 2017.

II. Auswirkungen auf die Stadt Bergneustadt

Der Haushalt der Stadt Bergneustadt des Jahres 2010 beinhaltet die Prognose, dass die bilanzielle Überschuldung der Stadt bereits im Jahre 2012 eintritt; somit wird Bergneustadt zum pflichtigen Teilnehmerkreis der Stufe 1 gehören.

Auch wenn die Stadt damit an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen der Stufe 1 in Höhe von 350 Mio. € partizipieren wird, so wird diese Teilnahme für die Stadt eine immense Herausforderung darstellen. Der Betrag, den die Stadt zusätzlich erhalten wird, lässt sich zwar noch nicht präzise ermitteln. Es ist jedoch absehbar, dass der Betrag die Konsolidierungsanstrengungen, die die Stadt selbst zu stemmen hat, nur (vorübergehend) ergänzen wird. Um diese Kraftanstrengung, vor der die Stadt nun steht, deutlich zu machen, wird auf die als Anlage 2 beigefügte Berechnung verwiesen.

Die Berechnung basiert auf den Daten aus der Finanzplanung des Haushaltes 2011. Inwieweit sich die aufgeführten Fehlbeträge bei der nächsten Fortschreibung verändern, muss abgewartet werden. Der Konsolidierungsbedarf kann sinken, wenn sich die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen sowie die Sachausgaben positiv entwickeln; die umgekehrte Entwicklung ist naturgemäß ebenfalls möglich. Einen entscheidenden Einfluss wird auch die Entwicklung der Kreisumlage haben.

III. Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass das Land NRW Maßnahmen ergreift, die Haushaltsnotlage der Gemeinden zu verbessern. Die seit langem geforderte Erhöhung der Finanzmittel für die Städte und Gemeinden in besonderen Haushaltssituationen ist daher grundsätzlich richtig. Auch war von Anfang an klar, dass die Zuweisungen des Landes nicht ohne Gegenleistungen der Gemeinden gezahlt und deshalb an die Erfüllung von Bedingungen geknüpft sein werden.

Die nun vorgestellten Eckpunkte beziehen aus dem kurzen Zeitkorridor für die Umsetzung und der Tatsache, dass die Konsolidierungshilfe des Landes weit hinter den selbst zu ergreifenden Konsolidierungsanstrengungen zurück bleiben wird, eine hohe Brisanz. Ein Konsolidierungspotenzial in Höhe von 8,5 Mio. € lässt sich innerhalb von 5 Jahren nicht erzielen. Insoweit wird auch auf die dargestellten Maßnahmen im Haushaltssicherungskonzept 2011 verwiesen. Die Stadt hat immer wieder bewiesen, dass sie sich einer Haushaltssicherung nicht widersetzt und auch bereit war und ist, schmerzliche Einschnitte vorzunehmen. Es muss deshalb gegenüber dem MIK deutlich gemacht werden, dass die Bedingungen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in der nun vorgestellten Form nicht umsetzbar sind. Das Konsolidierungspotenzial ist hierfür einfach nicht vorhanden.

Die Alternative, dann die Grundsteuer B zu erhöhen, stellt die Stadt ebenfalls vor unlösbare Probleme. Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk schlägt vor, die Lücke zwischen Erträgen und Aufwendungen letztlich durch die Erhebung eines „Bürgerbeitrags“ zu schließen. Der Hebesatz der Grundsteuer B soll zu diesem Zweck temporär auf ein ausreichendes Maß angehoben werden. Wird dieser Bürgerbeitrag vom Rat einer Gemeinde nicht beschlossen, muss er von der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden.

Würde der Konsolidierungsbedarf allein über die Grundsteuer B finanziert, müsste der Hebesatz um 1.540 Punkte auf dann 1.950 Punkte angehoben werden. Der höchste Hebesatz der Grundsteuer B wird z. Z. in Berlin mit 810 Punkten erhoben. In NRW sind es nach hiesigem Kenntnisstand 570 Punkte (Stadt Bottrop). Eine solch drastische Erhöhung der Grundsteuer B wird auch im Kontext zu den umliegenden Städten und Gemeinden, die nicht am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen müssen, jedoch in einer ähnlichen Haushaltssituation sind, kaum vermittelbar sein und den schon heute negativen Trend der Einwohnerzahl weiter verstärken.

Das MIK beabsichtigt, den Stärkungspakt Stadtfinanzen durch eine „Task-Force“ der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) begleiten zu lassen. Die Empfängergemeinden können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans durch die GPA unterstützen lassen. Es ist überlegenswert, diese Unterstützung in Anspruch zu nehmen, zumal die dafür notwendigen Mittel aus dem Konsolidierungspaket gezahlt werden und somit den Haushalt der Stadt Bergneustadt nicht belasten. Wird diese Unterstützung in Anspruch genommen, könnte die GPA der Stadt quasi „testieren“, dass die Umsetzung der Vorstellungen des MIK in Bergneustadt nicht möglich ist, aber auch aufzeigen, an welchen Stellen noch ungenutztes Sparpotenzial vorhanden ist. Sollte sich die Stadt dem Stärkungspakt Stadtfinanzen widersetzen, riskiert sie, dass das MIK einen Berater nach § 124 GO bestellt, der anstelle des Rates die entsprechenden Entscheidungen trifft. Damit würde allerdings der Rat auch seine Freiheit verlieren, zwischen Alternativen wählen zu können.

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen muss sich die Stadt dieser neuen Herausforderung stellen und nunmehr auch prüfen, gravierende Einschnitte vorzunehmen. Primär gefährdet sind naturgemäß alle städtischen Leistungen und Einrichtungen, für die es keine gesetzlichen Verpflichtungen gibt. Pflichtige Leistungen und Einrichtungen müssen erneut im Hinblick auf Standards und Optimierungspotenzial untersucht werden. Hierdurch wird der Haushaltsausgleich aber nicht annäherungsweise zu erreichen sein.

Die Konsolidierungsanstrengungen dürfen sich zudem nicht allein auf den städtischen Haushalt beschränken. Gefordert sind auch die Umlagehaushalte (Kreis, Landschaftsverband). Der Stärkungspakt Stadtfinanzen erstreckt sich nämlich nach dem vorliegenden Referentenentwurf nicht auf die Umlagehaushalte. Die Umlageverbände können und müssen über die Umlagen ihre Haushalte ausgleichen

und – soweit vorhanden – Liquiditätskredite abbauen. Die Haushaltssicherung kann jedoch nur gelingen, wenn sichergestellt ist, dass alle kommunalen Gebietskörperschaften in derselben Intensität ihre Haushalte auf Konsolidierungspotentiale überprüfen. Da die Umlageverbände ebenfalls ein Recht auf Selbstverwaltung haben, wird der hierfür notwendige Druck auf dem Klageweg nicht durchsetzbar sein. Daher müssen primär die Mandatsträger im Kreistag und in der Landschaftsversammlung ihren Einfluss entsprechend geltend machen.

IV. Schlussbemerkung

Die vorstehenden Eckpunkte sind noch nicht geltendes Recht, sondern die Vorstellungen der Landesregierung, die zur Zeit in einem Referentenentwurf für das Gesetzgebungsverfahren enthalten sind. Sie können sich daher noch verändern. Es besteht somit in den nächsten Wochen noch die Gelegenheit, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen und den Mandatsträgern im Landtag vor Augen zu führen, welche Auswirkungen vor Ort entstehen, wenn sich die vorstehenden Eckpunkte im Gesetz wiederfinden. Diese Möglichkeit sollte auf allen Ebenen intensiv genutzt werden.

Einen 1. Schritt hierzu hat die Verwaltung eingeleitet, in dem sie am 05.09.2011 in einem Treffen mit 21 weiteren "Stufe-1-Kommunen" die als Anlage 3 abgedruckte Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Umsetzung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen mitverfasst hat. Diese Ausarbeitung wurde an den Städte- und Gemeindebund NRW weitergeleitet und soll in dessen Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Gesetzentwurf Verwendung finden.