

Rückmeldungen von Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses wegen Schaffung Ausgleichsverpflichtung den Finanzhaushalt betreffend im KVG

Zusammenfassend äußerten sich die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses zu der Idee, im KVG eine Ausgleichsverpflichtung und/oder Konsolidierungsverpflichtung für den Finanzhaushalt zu schaffen wie folgt:

1. Die Verschärfung der bestehenden Regelungen durch die Schaffung einer Ausgleichsverpflichtung wird (als nicht zielführend) abgelehnt.
2. Die bestehenden Regelungen werden für ausreichend erachtet, insbesondere da § 8 Abs. 3 KomHVO bereits eine Soll-Vorschrift zum Ausgleich des Finanzhaushaltes in der Mittelfristplanung enthält.
3. Bei einer gesetzlichen Ausgleichsverpflichtung wird die Gefahr gesehen, dass sich die Landkreise bzw. Umlagekörperschaften bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden „bedienen“ ohne eigene (verstärkte) Konsolidierungsbemühungen. Es wird in dem Zusammenhang auch auf mögliche Interessenskonflikte der Räte verwiesen.
4. Die Gründe für die unbefriedigende Situation in den Finanzhaushalten wird überwiegend in exogenen Ursachen gesehen, die zunächst vom Land zu beheben wären, bevor es neue, von den Kommunen zwingend einzuhaltenden Vorschriften gibt.
5. Einige geben neben ihrer grundsätzlichen Ablehnung zu bedenken, dass es im Falle einer Ausgleichsverpflichtung einer Reihe von Folgeänderungen bzw. -überlegungen bedürfte, z. B. hinsichtlich Rückstellungen, angesparter Investitionspauschalen, Liquiditätsreserven, erhöhter Tilgungsverpflichtungen wegen STARK II, Umlagebeschränkungen und Ähnliches betreffend. Das dürfte im Übrigen auch für die Konsolidierungsverpflichtung gelten.

Unsere Präsentation zur Thematik im Haushalts- und Finanzausschuss füge ich als Anlage bei.

Nachfolgend stelle ich die Rückmeldungen von Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses nochmals ausführlich dar:

Herr Zimmermann, Landeshauptstadt Magdeburg

In der Sitzung stimmte er zu, dass ein Ausgleich des Finanzhaushaltes von den Kommunen als (theoretischer) Ansatz verfolgt werden solle. Eine Verpflichtung hierzu halte er nicht für zielführend. Er äußerte die Auffassung, dass der Vorschlag c) des MI LSA - Konsolidierungspflicht unter Bezugnahme der mittelfristigen Finanzplanung und Berücksichtigung des Höchstbetrages möglicher Liquiditätskredite der kleinste gemeinsame Nenner sei, auf den man sich ggf. verständigen könne. Wenn eine Ausgleichsverpflichtung vorgegeben werde, sehe er die Gefahr, dass die Landkreise den Weg des geringsten Widerstandes wählen, also eher die Umlagen erhöhen, als in der eigenen Verwaltung zu konsolidieren.

Mit Schreiben vom 01.09.2017 bestätigt Herr Zimmermann seine Auffassung nochmals schriftlich.

Herr Hulzer, Stadt Wernigerode

meint, dass sich eine faktische Ausgleichsverpflichtung ohnehin aus dem Umstand ergebe, dass Auszahlungen erst dann getätigt werden können, wenn hierfür entsprechende Einzahlungen zur Verfügung stünden. Eine gesetzliche Verpflichtung, den Finanzhaushalt auszugleichen beurteile er kritisch. Insbesondere den Umlagekörperschaften würde damit ein Instrument in die Hand gegeben, mit noch geringeren Widerständen und ohne eigene Konsolidierungsbemühungen ihre Umlagen zu erhöhen. Er kündigte an, seine Gedanken hierzu noch schriftlich zuzuarbeiten.

Mit E-Mail vom 01.09.2017 stimmt er der Auffassung von Herrn Zimmermann zu. Eine Ausgleichsverpflichtung im Gesetz sei nicht zielführend. Eine Konsolidierungspflicht für die Kommunen im Gesetz sei -wenn überhaupt- nur zu verankern, wenn diese nicht mehr in der Lage seien, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes, ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen, ohne Überschreitung der genehmigten Grenze nach § 110 Abs. 2 KVG nachzukommen.

Der Finanzplan müsse bereits nach § 8 Abs. 3 KomHVO i. V. m. § 98 Abs. 3 KVG in den einzelnen Jahren ausgeglichen dargestellt werden. Die KAB des LK Harz ziehe für die Genehmigungen der Haushaltssatzungen im Hinblick auf die Beurteilung der Leistungsfähigkeit, neben den Ansätzen der Ergebnispläne auch die Finanzpläne im Hinblick auf Einhaltung der genannten Vorschriften heran. Aus Sicht der KAB sei die dauernde Leistungsfähigkeit noch als gesichert anzusehen, wenn der Zahlungsmittelsaldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist wie die ordentliche Tilgung.

Die Folge einer Ausgleichsverpflichtung im Gesetz wäre, dass die umlagefinanzierten Kreishaushalte den Finanzplan ebenfalls auszugleichen haben. Die Kommunen, die die Umlage zahlen, haben gleichzeitig ihrerseits den Finanzplan ausgeglichen der Aufsichtsbehörde (LK) vorzulegen. Dies könne u. U. auch zu Interessenskonflikten bei den Kreistagsmitgliedern führen, die selbst gleichzeitig Interessensvertreter ihrer kreisangehörigen Kommunen sind, aber nach Recht und Gesetz handeln sollen. Den Haushalt über Umlagen auszugleichen sei mit weniger Schwierigkeiten verbunden, als eigene Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Klagen gegen die Kreisumlagehebesätze würden in den meisten Fällen mit Hinweis auf kommunale Selbstverwaltung abgewiesen.

Herr Hartl, Verbandsgemeinde Egelner Mulde,

der sich in der Sitzung ebenfalls gegen eine Verschärfung der Regelungen ausgesprochen hatte, hinterfragte telefonisch im Nachgang, ob es auch Überlegungen gibt, wie mit vergangenen Jahren umgegangen werden soll. Ich habe ihm erklärt, dass die Ausgleichs- bzw. Konsolidierungspflichten eher in die Zukunft gerichtet seien. Natürlich sei aber eine damit verbundene Zielstellung, die Liquiditätskredite zurückzuführen. Auf der anderen Seite, so führte ich weiter aus, müsse es natürlich möglich sein, vorhandene Liquiditätsreserven zum Ausgleich heranzuziehen. Herr Hartl wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es hinsichtlich der Definition von Liquiditätsreserven beispielsweise völlig verschiedene Ansichten gebe. Auch vor diesem Hintergrund halte er es für gefährlich, neue Regelungen zu schaffen, deren Auswirkungen gegenwärtig überhaupt nicht genau abzuschätzen seien. Er stellte ebenfalls in Aussicht, uns noch einmal ein paar schriftlich fixierte Überlegungen zukommen zu lassen.

Mit E-Mail vom 04.09. lehnt er eine Verpflichtung zum Ausgleich des Finanzhaushaltes ab. Fehlbeträge würden insbesondere aus nicht gedeckten Fehlbeträgen aus Vorjahren resultieren, deren Ursache er einerseits in der Unterfinanzierung im Rahmen des Finanzausgleichs sehe und andererseits in der ungebremsten Abschöpfung der Steuerkraft durch die Kreisumlage. Weitere Gründe seien Defizite im Ergebnishaushalt und daraus resultierend nicht gedeckte Tilgungsleistungen. Außerdem müssten die Kommunen häufig Fördermittel vorfinanzieren und es gebe Schwankungen im Produkt 611 (Steuern, Schlüsselzuweisungen, Besondere Ergänzungszuweisungen, allgemeine Umlagen). Verwaltungsaufwand und Schwierigkeitsgrad der Verwaltungsaufgaben würde in den letzten Jahren zudem stetig steigen und die Verwaltungen zunehmend in die Überforderung treiben. Die Probleme im Finanzhaushalt seien mit hin in der Regel nicht auf einen fehlenden Konsolidierungswillen zurückzuführen. Die Installation neuer Verpflichtungen mache keinen Sinn, wenn nicht praktikable Problemlösungen angeboten würden. Es mangle nicht an Rechtsvorschriften, sondern praktischen Lösungen. Die Methode „und bist du nicht willig, so brauch‘ ich Gewalt“ unterstelle den Kommunen eine generelle Konsolidierungs(rest)unwilligkeit und solle die Folgen der Versäumnisse und Fehleinschätzungen des Landes der vergangenen Jahre verschleiern (z.B. jahrelange Unterfinanzierung der Kommunen). Erfolgreiche Konsolidierung sei auf Lösungen, Transparenz und verantwortliches Handeln sowie auf die dafür notwendigen Ressourcen angewiesen. Eine Verschärfung der Rechtsvorschriften sei nur sinnvoll, wenn sie überhaupt eingehalten werden könne und wenn die Einhaltung aufgrund des Aufwandes und des Schwierigkeitsgrades unter den aktuellen Rahmenbedingungen praktisch möglich sei. Immer mehr gesetzliche Forderungen als eine Art Überwachungskamera im gemeindlichen Raum zu installieren, werde nicht hilfreich sein, da diese Methode auf Widerstand stoße, nichts mit kommunaler Selbstverwaltung zu tun habe, verantwortungsvolles Handeln verhindere, den Weg zur Transparenz verstelle, aufgrund mangelnder Steuerungsmöglichkeit die Gleichgültigkeit fördere und oben drein das entsprechende Personal für die sachgerechte Auswertung des Bildmaterials in den übergeordneten Behörden fehle.

Frau Hoenicke, Stadt Zahna-Elster

schließt sich der von Herrn Zimmermann in der Ausschusssitzung geäußerten Auffassung an (vgl. oben).

Frau Große, Stadt Halberstadt

gibt zu bedenken, dass eine Ausgleichsverpflichtung z. B. mit „zurückgestellter“ Investpauschale kollidieren könne. In Halberstadt sei in den vergangenen Jahren die Investpauschale nicht immer in der vollen Höhe für Investitionen ausgegeben worden. Dadurch habe man ca. 4,3 Mio. Euro, die in zukünftigen Jahren noch für Investitionen ausgegeben werden müssen. Wenn nunmehr eine Ausgleichsverpflichtung komme, müsste diese Mehrausgabe im investiven Bereich des Finanzhaushaltes durch einen Überschuss im laufenden HH gedeckt werden. Außerdem stelle sich die Frage, wie im Finanzhaushalt sichtbar zu machen wäre, wenn z. B. das Geld auf dem Konto läge oder andere Liquiditätsreserven gebildet worden sind.

Anmerkung Pankrath:

Das dürfte im Übrigen auch bei einer an der Mittelfristplanung ansetzenden Ausgleichs- oder Konsolidierungspflicht greifen. Man stelle sich vor, der Finanzplan ist mit 1 Mio. Euro unausgeglichen, aber auf den Konten (Vermögensrechnung) liegen 3 Mio. Euro. Es wird dies sicherlich kein Fall sein, in welchem der Haushalt beanstandet, eine Konsolidierungspflicht begründet oder eine Umlage erhöht werden sollte.

Frau Kroha, Stadt Bitterfeld-Wolfen

stellt fest, dass die Soll-Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 3 KomHVO (Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen) völlig ausreichend sei und die Regelungen im Sinne der Kommunen nicht verschärft werden sollten.

Wenn man die drei wesentlichen Teile der Finanzrechnung betrachte, bilde erstens der Ergebnishaushalt den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit ebenfalls ab, allerdings unter Berücksichtigung erheblicher zahlungsunwirksamer Sachverhalte, wie Erträge aus der Auflösung von Sonderposten oder Aufwendungen für Abschreibungen. Der Ergebnisplan sei auszugleichen (§ 98 III KVG). Wenn die Kommune das einhalte, sei fast zwingend auch der Finanzhaushalt im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit mindestens ebenfalls ausgeglichen. Zweitens sei davon auszugehen, dass in der Regel im Ergebnishaushalt planungsseitig keine Überschüsse erwirtschaftet werden können. Deshalb müsse der Investitionshaushalt ausgeglichen sein. Ausnahme bilde hier z. B. die Finanzierung des Eigenanteils STARK III über zinslose Kredite der Investitionsbank, welche im Bereich Finanzierungstätigkeit dargestellt würden. Drittens könne im Bereich der Finanzierungstätigkeit aufgrund der hohen Belastung mit der Tilgung von Liquiditätskrediten in diesem Bereich erfahrungsgemäß nur ein negativer Saldo dargestellt werden, der in der Regel auch nicht aus einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit kompensiert werden könne.

Die Forderung, dass der Saldo in der laufenden Verwaltungstätigkeit so hoch sein müsse, dass die Kommunen sowohl ihre ordentliche Tilgung sowie Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften bedienen und zudem Investitionen tätigen können, könne in der Regel nicht erfüllt werden. Eine solche Forderung knebele die Kommunen noch mehr, bringe aber in der derzeitigen Lage aber keine Veränderung.

Frau Haag, Lutherstadt Eisleben

meint, dass eine weitergehende Ausgleichsverpflichtung im Finanzhaushalt erst dann interessant werden könne, wenn der Ergebnishaushalt regelmäßig ausgeglichen sei. Gebildete Rückstellungen könnten die Gefahr einer gravierenden Beeinträchtigung der Liquiditätssituation beinhalten. Um diesen Risiken begegnen zu können, wäre die Ausgleichsverpflichtung in wenigen Ausnahmefällen möglicherweise sinnvoll. Sie müsse dann jedoch auf eine Gesamtverpflichtung für mehr als 5 Jahre, (Anmerkung Pankrath: also über den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum hinaus) ausgedehnt werden, da ansonsten formale Hürden aufgebaut würden, die realistisch nicht erfüllt werden können.

Frau Pietrzak, Stadt Stendal

sieht die derzeitigen Regelungen als absolut ausreichend. Sie stimme den in der Sitzung vorgetragenen Bedenken uneingeschränkt zu. Eine Änderung der derzeitigen Regelung führe auf jeden Fall zu Mehraufwand in den Kommunen.

Frau Müller, Gemeinde Elbe-Parey

schließt sich den in der Ausschusssitzung geäußerten Meinungen von Herrn Zimmermann, Herrn Langhoff, Herrn Hartl und Herrn Opel an.

Herr Langhoff hatte geäußert, dass die Landkreise jetzt schon die Möglichkeit haben, auch ihren Finanzbedarf (teilweise) zu decken und dies auch tun würden. Lt. Gesetz dürften sie ihren Bedarf decken. Der Umlage sei nicht auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes beschränkt.

Herr Opel, Stadt Naumburg

hatte sich in der Ausschusssitzung der Auffassung von Herrn Zimmermann und Herrn Hartl angeschlossen und in diesem Zusammenhang auf die erhöhten Liquiditätsbedarfe durch das STARK II – Programm verwiesen, die im Falle einer Regelung ebenfalls Berücksichtigung finden müssten.

Herr Machalz, Hansestadt Gardelegen

sieht keinerlei Handlungsbedarf, eine gesetzliche Regelung hinsichtlich einer Ausgleichsverpflichtung im Finanzhaushalt einzuführen.

Herr Geier, Stadt Halle (Saale)

wertet eine mögliche landesrechtliche Schaffung einer Ausgleichsverpflichtung für den Finanzhaushalt kritisch. Zwar sollte als prinzipielle Zielorientierung des Ausgleiches des Finanzhaushaltes auch wegen des Risikos einer möglichen Anhebung der derzeit niedrigen Zinssätze für Liquiditätskredite weiterhin im Fokus der Kommunen stehen. Aber Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten aus Vorjahren können nicht innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung auf den gesetzlich normierten Bestand zurückgeführt werden. In der Stadt Halle liege die Inanspruchnahme der Liquiditätskredite bei über 50% der Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Mithin wären in 3 Jahren ca. 200 Mio. EUR am Bestand abzubauen. Dies ist ohne Auswirkung auf die laufende Aufgabenwahrnehmung nicht realisierbar. Darüber hinaus erachte er die mit der Einführung der verschärften Genehmigungspflicht von Liquiditätskrediten nach § 110 Abs. 2 KVG LSA getroffenen Regelungen im Hinblick auf die finanzielle Situation der Stadt Halle als ausreichend. In Bezug auf den Vorschlag des Landkreistages teilt Herr Geier die in der Sitzung bereits geäußerten Hinweise von Herrn Zimmermann, dass auf der Ebene der Landkreise die Gefahr besteht, dass die eigenen Konsolidierungsbemühungen den Ausgleich des Finanzhaushaltes (entsprechend des Vorschlages des Landkreistages) umzusetzen, eher zu einer Verlagerung des zu deckenden Finanzbedarfes auf die Kreisumlage führt.

gez. Pankrath