Beschlussvorlage

Kreis Bergstraße

Vorlage Nr.: **17-0440**
erstellt am: 02.04.2012

Abteilung: Finanz- und Rechnungswesen
Verfasser/in: Pohl, Petra
Aktenzeichen: II-7/1

Kommunaler Schutzschirm

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Status	Zuständigkeit
Kreisausschuss	16.04.2012	N	Vorbereitende Beschlussfassung
Haupt-, Finanz- und Personalausschuss	04.05.2012	Ö	Vorbereitende Beschlussfassung
Kreistag	07.05.2012	Ö	Abschließende Beschlussfassung

Beschlussvorschlag:

Der Kreisausschuss/der Haupt-, Finanz- und Personalausschuss empfiehlt dem Kreistag folgenden Beschluss zu fassen:

"Der Kreistag beauftragt den Kreisausschuss und die Verwaltung Verhandlungen mit dem Land Hessen über eine Teilnahme an dem Kommunalen Schutzschirm aufzunehmen und die erforderlichen Anträge zu stellen. Grundlagen für die Angaben in den Anträgen bilden die beschlossene Finanzplanung und das Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2012 - 2015.

Dem Kreistag ist regelmäßig über die weitere Entwicklung im Zusammenhang mit dem Kommunalen Schutzschirm zu berichten. Die mit dem Hessischen Finanzministerium abzuschließende Konsolidierungsvereinbarung ist ihm zur Beschlussfassung vorzulegen und die endgültige Entscheidung über die Teilnahme an dem Entschuldungsfonds herbeizuführen.

Der Kreistag beschließt ferner, die in den Jahren 2013 - 2016 fällig werdenden und zur Umschuldung anstehenden Kreditmarktkredite des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft mit einer Restschuld zum jeweiligen Fälligkeitstermin von insgesamt rd. 23,7 Mio. € auf den Kreis (Kernhaushalt) zu übertragen, falls das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz die Gewährung von Entschuldungshilfen zur Ablösung von Krediten ausschließt, die für Sondervermögen aufgenommen worden sind."

Erläuterung:

Das Land Hessen beabsichtigt, einen Kommunalen Schutzschirm einzurichten, dessen Ziel die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in aktuell konsolidierungsbedürftigen Kommunen ist. Diesen soll durch die sofortige teilweise Entschuldung und

sinkende Zinsaufwendungen spürbar geholfen werden, ihren Haushalt schnellstmöglich wieder auszugleichen. Hierfür will das Land konsolidierungsbedürftigen Kommunen zur Tilgung bestehender Kredite und Kassenkredite Finanzhilfen bis zu einer Höhe von insgesamt rd. 3,2 Mrd. €, hiervon zur Ablösung von kommunalen Darlehen bis zu 2,8 Mrd. € und als Zinsdiensthilfen zusätzlich rd. 400 Mio. €, gewähren.

Die Kommunalen Spitzenverbände und die Hessische Landesregierung haben am 20.01.2012 eine Rahmenvereinbarung über einen Kommunalen Schutzschirm in Hessen unterzeichnet. Diese und die Zusatzvereinbarung für die Landkreise hierzu sind als Anlagen 1 und 2 der Beschlussvorlage beigefügt.

Am 08.03.2012 wurde das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz - SchuSG) in den Landtag eingebracht. Der Gesetzentwurf und die Begründung liegen als Anlage 3 bei. Nach den Planungen des Finanzministeriums soll das Gesetz Anfang Mai 2012 verabschiedet werden. Das Gesetz beinhaltet im Wesentlichen nur die Rahmenbedingungen. Einzelheiten für die Durchführung des Gesetzes, wie die Ablösung der kommunalen Investitions- und Kassenkredite, das Antrags- und Entscheidungsverfahren, die zwischen Kommune und dem Hessischen Finanzministerium zu schließende Konsolidierungsvereinbarung, die Zwangsmaßnahmen, die Einstellung und Rückabwicklung der Entschuldungshilfe und der Zinsdiensthilfen sowie die kommunalen Berichts- und Nachweispflichten sollen nach § 6 SchuSG durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Diese kann erst nach Verabschiedung des Schutzschirmgesetzes erlassen werden. Inhalte sind dem Kreis derzeit noch nicht bekannt.

Von den 21 hessischen Landkreisen hat das Land 14 Kreise, darunter auch den Kreis Bergstraße, als konsolidierungsbedürftig eingestuft.

Die bedürftigen Kommunen wurden anhand eines Kennzahlensets, das auf der Grundlage von aus amtlichen Statistiken abgeleiteten Daten über die finanzielle Lage der Kommunen basiert, identifiziert. Als Kennzahlen wurden der Stand der Kassenkredite (Durchschnitt der Jahre 2009/2010) sowie ein in einem Mehrjahresdurchschnitt (Jahre 2005 - 2009) statistisch hergeleitetes Ordentliches Ergebnis, jeweils berechnet pro Einwohner, herangezogen. Für den Kreis Bergstraße wurde ein durchschnittlicher Kassenkreditbestand pro Einwohner von 648 € und ein durchschnittliches Ordentliches Ergebnis von - 81 € zu Grunde gelegt.

Der Höchstbetrag der Entschuldungshilfe für den Kreis Bergstraße wurde nach § 2 des Entwurfs des Schutzschirmgesetzes auf 74.248.040 € festgesetzt.

Die Höhe der Entschuldungshilfen wurde auf Grundlage der Summe der Kassenkredite und Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes aller als konsolidierungsbedürftig eingestuften Gebietskörperschaften im Verhältnis zum Volumen der Entschuldungshilfen ermittelt. Für den Kreis Bergstraße wurden bei der Berechnung der Entschuldungshilfe 149,1 Mio. € an Kassenkrediten und 66,5 Mio. € an Kreditmarktkrediten, insgesamt 215,6 Mio. € berücksichtigt. Die für die Landkreise vorgesehene Entschuldungshilfe soll sich auf insgesamt 1.148,0 Mio. € belaufen. Bei jeder als konsolidierungsbedürftig eingestuften Gebietskörperschaften erfolgt eine Entschuldung nach demselben Prozentsatz, bei den Landkreisen beträgt diese Quote rd. 34 %.

Der Kreis Bergstraße hat die Durchführung von Investitionsmaßnahmen bei Schulen und Verwaltungsgebäuden auf den Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft Kreis Bergstraße

übertragen. Die zur Finanzierung erforderlichen Investitionskredite sind entsprechend dem Eigenbetrieb zugeordnet. Zum Stichtag am 31.12.2009 betrugen die Kreditmarktkredite des Eigenbetriebs (ohne Kredite vom Land) rd. 64,0 Mio. €. Da es sich jedoch nicht um Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes handelt, wurden diese bei der Ermittlung des Höchstbetrages nicht berücksichtigt. Die Kredite des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft sind nach § 1 Abs. 1 SchuSG außerdem auch von der Ablösung ausgeschlossen. Der Kreis und auch der Hessische Landkreistag haben eine Änderung dieser Regelung gefordert, die eine erhebliche Schlechterstellung der betroffenen Kommunen zu Folge hat. Die Stellungnahme des Kreises zum Gesetzentwurf ist als Anlage 4 beigefügt.

Im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms stellt das Land Hessen im Einzelnen folgende Hilfen zur Verfügung:

- originäre Landesmittel von insgesamt bis zu 2,8 Mrd. € zur Ablösung und langfristigen Tilgung (voraussichtlich 30 Jahre) der Kassenkredite und Investitionskredite der Kernhaushalte, die im Zeitraum 01. Februar 2013 bis 31. Dezember 2016 fällig werden. Schulden bei öffentlichen Haushalten können nicht abgelöst werden. Die Zinslasten für die abgelösten Darlehen sind von den Kommunen zu tragen.

- Zinsverbilligung in Höhe von 1,0 % für die abgelösten Darlehen

- weitere Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks in Höhe von 1,0 % vom 1. - 15. Jahr und in Höhe von 0,5 % ab dem 16. Jahr. Eine dauerhafte Zinsdiensthilfe aus dem Landesausgleichsstock für alle Landkreise ist derzeit nicht sichergestellt. Hierfür müsste sich das Land Hessen verpflichten, den Landesausgleichsstock jährlich mit den erforderlichen Mitteln auszustatten.

Die als konsolidierungsbedürftig identifizierten Kommunen sollen eigenverantwortlich über die Inanspruchnahme von Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen entscheiden. Es besteht keine Verpflichtung, sich an dem Kommunalen Schutzschirm zu beteiligen. Die Entscheidung obliegt als wichtige Angelegenheit der Vertretungskörperschaft. In der Rahmenvereinbarung über den Schutzschirm wird an die kommunalen Vertretungskörperschaften appelliert, dass eine solch weitreichende Entscheidung mit zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder getroffen wird, zwingend aber zumindest mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder erfolgt. Bei der Ausübung des Ermessens im Rahmen der Teilnahmeentscheidung soll berücksichtigt werden, dass die Entlastung der Haushalte der Antragsberechtigten durch die Entschuldungshilfen aus originären Landesmitteln durch alternative, ausschließlich eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen nur schwer erzielbar sind.

Die konsolidierungsbedürftigen Kommunen müssen jede der obigen Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen beim Hessischen Ministerium der Finanzen schriftlich beantragen. Dem Antrag ist ein entsprechender Beschluss der Vertretungskörperschaft beizufügen. Die Entscheidung über die Anträge erfolgt im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfen sind in § 3 Abs. 3 SchuSG geregelt. Danach muss sich die Kommune verpflichten, die Haushaltswirtschaft so zu führen, dass der Haushalt zum nächst möglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft ausgeglichen ist. Die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs notwendigen

Maßnahmen sind in einer mit dem Hessischen Finanzministerium zu schließenden Vereinbarung zu beschreiben und durchzuführen. Die Vereinbarung ist vom Kreistag mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zu beschließen.

Falls die eingegangenen bzw. auferlegten Verpflichtungen von der Kommune verletzt werden, können vom Land Hessen nach § 4 SchuSG Zwangsmaßnahmen nach dem Siebten Teil der Hessischen Gemeindeordnung ergriffen sowie die Entschuldungshilfe und die Zinsdiensthilfen für die Zukunft eingestellt und für die Vergangenheit rückabgewickelt werden.

Der Hessische Finanzminister hat mit Erlass vom 28.02.2012 (Anlage 5) mitgeteilt, dass für die Antragstellung eine Ausschlussfrist bis zum 29. Juni 2012 gilt. Bis zu diesem Stichtag müssen die vollständigen Antragsunterlagen (schriftlicher Antrag mit elektronischen Datensätzen und Konsolidierungsprogramm), die parallel den Aufsichtsbehörden vorgelegt werden sollen, beim Ministerium eingegangen sein. In dem Erlass wird darauf hingewiesen, dass bis zu dem Termin keine letztverbindliche Entscheidung durch die Kommunen getroffen werden muss. Bei fristgerechter Antragstellung besteht danach im zweiten Halbjahr 2012 die Möglichkeit, weitere Details zu erörtern und zu fixieren, bevor im November/Dezember 2012 eine endgültige Beschlussfassung über die genauen Verträge erfolgen muss.

Das Antragsverfahren wurde den betroffenen Landkreisen erstmals im Rahmen eines Workshops des Hessischen Landkreistages am 15.03.2012 von Vertretern des Hessischen Finanzministeriums und der für die Abwicklung der Kreditablösung und Refinanzierung zuständigen Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen vorgestellt. Einzelheiten sind aus der Präsentation zu dieser Informationsveranstaltung (Anlage 6) ersichtlich. Im Nachgang zu dieser Veranstaltung hat das Hessische Finanzministerium eine FAQ-Liste erstellt (Anlage 7). Desweiteren sind die Stellungnahme des Hessischen Landkreistages an den Haushaltsausschuss des Landtages (Anlage 8) sowie die gemeinsame Erklärung der im Kreistag des Kreises Bergstraße vertretenen Fraktionen an den Hessischen Landtag und die Hessische Landesregierung vom 26.03.2012 (Anlage 9) als Anlagen beigefügt.

Im Hinblick auf die Ausschlussfrist für die Antragstellung zur Teilnahme an dem Schutzschirm ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt über die Angelegenheit, auch über die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu beraten, obwohl für die Kommunen noch viele Unsicherheiten bestehen.

Bei der Entscheidung über eine Teilnahme sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen, die für den Kreis Chancen und zum Teil auch erhebliche Risiken mit sich bringen:

- Die Ablösung von Krediten in Höhe von rd. 74,2 Mio. € hätten bilanziell eine Reduzierung der Verbindlichkeiten (Fremdkapital) und eine Erhöhung des Eigenkapitals in gleicher Höhe zur Folge. Die Tilgungsleistungen für die Kredite wären nicht vom Kreis zu erbringen. Außerdem könnte sich die Bilanzverbesserung künftig auch positiv auf die Kreditfinanzierung des Kreises auswirken.

- Der Kreis Bergstraße wird nach dem Gesetzesentwurf nur Kassenkredite und Kreditmarktkredite des Kernhaushalts bis zu einer Höhe von rd. 74,2 Mio. € ablösen können. An Kreditmarktkrediten werden in dem vorgesehenen Zeitraum lediglich

rd. 5,7 Mio. € fällig, so dass für das Restvolumen von rd. 68,5 Mio. € nur die Ablösung von Kassenkrediten in Betracht kommt. Die Verzinsung der Kassenkredite beträgt derzeit im Durchschnitt rd. 1,4 %.
Da das Land beabsichtigt, die abzulösenden Kredite über 30 Jahre zu tilgen und für die Refinanzierung zunächst eine Zinsbindung von 10 Jahren einzugehen, wird der Zinssatz bei einer normalen Zinsstrukturkurve aufgrund der langen Zinsfestschreibung deutlich über der derzeitigen Durchschnittsverzinsung der Kassenkredite liegen. Die Zinsentwicklung im Jahr der Ablösung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht verlässlich prognostizierbar.

Auch bei den Investitionskrediten des Kreises, die abgelöst werden können, bringt eine Übertragung auf das Land nicht nur Vorteile. Die Restlaufzeit der in Betracht kommenden Kredite beträgt zwischen 3,75 und 19,5 Jahren, sie entspricht im Durchschnitt der Restnutzungsdauer der finanzierten Investitionen. Bei einer Ablösung erhöht sich die Restlaufzeit um 30 Jahre, so dass einerseits keine Konnexität zwischen Darlehen und Investitionsgut gegeben ist und andererseits für weitere 30 Jahre Zinsen anfallen.

An Kreditmarktkrediten des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft werden in dem vorgesehenen Zeitraum rd. 23,7 Mio. € fällig, die jedoch unter Zugrundelegung der aktuellen Sach- und Rechtslage nicht abgelöst werden können.

Nach einer Szenarioberechnung wird sich unter Annahme eines gleichbleibenden Zinsniveaus ein wesentlicher Konsolidierungseffekt für den Kernhaushalt des Kreises innerhalb der nächsten 10 Jahre jedoch nur dann ergeben, wenn eine Zinsdiensthilfe von insgesamt 2,0 % gewährt wird und auch die Kreditmarktkredite des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft abgelöst werden können.

Falls es bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung bleibt, könnten zur Vermeidung einer Benachteiligung des Kreises die entsprechenden Kredite des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft, die fast ausschließlich zur Finanzierung von Schulneubauten und -sanierungen aufgenommen wurden, auf den Kernhaushalt des Kreises übertragen werden. Das Regierungspräsidium Darmstadt gab auf Anfrage keine Stellungnahme hierzu ab und verwies auf die Zuständigkeit des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

- Für die Gewährung der weiteren Zinsdiensthilfe von 1,0 % bzw. 0,5 % (ab dem 16. Jahr) ist vorgesehen, § 28 Finanzausgleichsgesetz (FAG) wie folgt zu ergänzen:
"Aus dem Landesausgleichsstock können auch Zuweisungen für Zinsdiensthilfen nach Maßgabe des § 1 Abs. 4 und § 3 des Schutzschirmgesetzes vom … gewährt werden."
Es handelt sich hierbei um eine Kann-Vorschrift, aus der kein verbindlicher Anspruch hergeleitet werden kann. Die Ergänzung enthält auch keine Verpflichtung des Landes, den Landesausgleichsstock jährlich mit den erforderlichen Mitteln auszustatten. Sofern im Landeshaushalt keine ausreichenden Mittel bereitgestellt werden, können die zusätzlichen Zinsdiensthilfen nicht oder nur teilweise gewährt werden.

- Bei der Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm muss sich der Kreis verpflichten, die Haushaltswirtschaft so zu führen, dass der Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft ausgeglichen ist. Hierzu ist eine entsprechende Vereinbarung abzuschließen. Bei Nichteinhaltung der Verpflichtung zum

Haushaltsausgleich besteht die Gefahr, dass das Land Zwangsmaßnahmen gegen den Kreis verhängt und die gewährten Hilfen zurückfordert (einschließlich Rückabwicklung der Entschuldungshilfen).

Durch den Abschluss einer Konsolidierungsvereinbarung mit dem Hessischen Finanzministerium wird die kommunale Selbstverwaltung hinsichtlich des Etatrechts des Kreistages stark eingeschränkt. Darüber hinaus könnte selbst bei einem vollständigen Verzicht auf freiwillige Leistungen der Haushaltsausgleich nicht gewährleistet werden, wenn die erforderlichen Rahmenbedingungen nicht gegeben sind.

Der Kreis verfügt über keine originären Steuereinnahmen. Die Steuern, die die Kreise nach dem Gesetz über Kommunale Abgaben erheben dürfen (Jagd- und Fischerei- sowie Gaststättenerlaubnissteuer) sind von Umfang und Bedeutung so gering, dass aus wirtschaftlichen Gründen auf eine Erhebung verzichtet wird.

Die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreis- und Schulumlage sind stark von äußeren Bedingungen abhängig. Wesentlichen Einfluss auf die Ertragsentwicklung haben die konjunkturelle Lage, aber auch der Landesgesetzgeber bei der Bereitstellung und Verteilung der Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Hierzu wird auf die Kürzungen durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 (u. a. Wegfall der Grunderwerbsteuerzuweisung für die Kreise) verwiesen.

Hinsichtlich der Aufwendungen ist festzustellen, dass dem Kreis überwiegend Pflichtaufgaben aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen obliegen, so dass der Kreis in der Regel nur geringen Einfluss auf die hieraus entstehenden Aufwendungen hat. Rückgänge bei den Erträgen durch ein sinkendes Wirtschaftswachstum haben darüber hinaus oftmals auch einen Anstieg der vom Kreis zu erbringenden Transferleistungen im Sozialbereich zur Folge.

In der Zusatzvereinbarung zu der Rahmenvereinbarung über den Kommunalen Schutzschirm wurde festgeschrieben, dass die ab dem Jahr 2013 im Kommunalen Finanzausgleich, beispielweise durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter sowie durch steigende Steuereinnahmen entstehenden Mehrerträge uneingeschränkt zur Konsolidierung eingesetzt werden, sofern diese nicht durch gesetzliche Mehrausgaben aufgezehrt werden. In der Begründung zum Schutzschirmgesetz ist ausgeführt, dass neben individuellen Konsolidierungsmaßnahmen diese Mehrerträge und Entlastungen uneingeschränkt zur Konsolidierung eingesetzt werden sollen. Die Feststellung, dass dies nur insoweit gilt, als die Mehrerträge nicht für durch Gesetz bedingte Mehrausgaben benötigt werden, fehlt jedoch in der Gesetzesbegründung.

Eine Konsolidierungsvereinbarung bringt insbesondere dann erhebliche Risiken für den Kreis mit sich, wenn sich nicht regeln lässt, dass eine Nichteinhaltung des Haushaltsausgleichs nur dann zu den Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 SchuSG führt, wenn ein Abweichen von den vereinbarten Einsparungsmaßnahmen oder der Zielerreichung nachweislich vom Kreis zu verantworten ist.

9 Anlagen