



Hessische Landesregierung



Hessischer Städtetag
Verband der kreisfreien und kreisangehöriger Städte in Hessen



Gemeinsame Auslegungshinweise
der Hessischen Landesregierung und
der Kommunalen Spitzenverbände
zum Konsolidierungsvertrag
zwischen
Land und Schutzschirm-Kommunen

Nach der gemeinsamen Ausarbeitung der Rahmenvereinbarung vom 20. Januar 2012, der Zusatzvereinbarung mit den Landkreisen vom 12. Januar 2012, der gemeinsamen Entwicklung des Schutzschirmgesetzes (SchuSG) vom 14. Mai 2012 (GVBl. 2012, S. 128 ff.) sowie der Schutzschirmverordnung (SchuSV) vom 21. Juni 2012 (GVBl. 2012, S. 183 ff.) tragen die Kommunalen Spitzenverbände den auf dieser Basis erstellten Entwurf dem Konsolidierungsvertrag in dem nachstehenden mit der Landesregierung definierten gemeinsamen Verständnis mit.

1. Haushaltssicherungskonzept

Das Land kann auf das Erstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes, das gesetzlich für alle defizitären Kommunen in § 92 Abs. 4 HGO vorgesehen ist, nicht vertraglich verzichten.

Das Land wird unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände ein elektronisches Berichtswesen erarbeiten, das eine weitest gehende Kongruenz mit den bestehenden Anforderungen eines Haushaltssicherungskonzeptes herstellt.

2. Doppische Schuldenbremse

In § 10 Abs. 2 der Schutzschirmverordnung ist wie im Konsolidierungsvertrag folgende Regelung (sog. doppische Schuldenbremse) vorgesehen:

Nach Erreichen des Haushaltsausgleiches gilt die doppische Schuldenbremse, d.h. nach Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses darf die Kommune neue Investitions- und Kassenkredite grundsätzlich nur aufnehmen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt weiterhin gewährleistet ist. Die Verpflichtung erstreckt sich auf den Haushaltsplan und den Jahresabschluss.

Die Formulierung „grundsätzlich“ erlaubt in Ausnahmefällen von dieser sog. doppischen Schuldenbremse abzuweichen.

So sind von der doppischen Schuldenbremse auch die Kassenkredite betroffen. Die Aufnahme von Kassenkrediten kann aber auch bei ausgeglichenen Haushalten zur Aufrechterhaltung der Liquidität weiterhin erforderlich sein. Die Aufnahme von Kassenkrediten ist in dem zur Sicherstellung der Liquidität erforderlichen Umfang im Rahmen der jeweiligen Haushaltsgenehmigung genehmigungsfähig.

Bei den Investitionskrediten lässt die Regelung Ausnahmen für bestimmte Investitionen und für Investitionen zu, die für die weitere Entwicklung der Kommune erforderlich sind. Die Regelung eröffnet den Aufsichtsbehörden genügend Auslegungs- und Ermessensspielraum im Einzelfall, um mit den betroffenen Schutzschirmkommunen zu angemessenen Lösungen zu gelangen. Sie werden die Spielräume kommunalfreundlich anwenden.

3. Nettoneuverschuldung

Ziel des Schuttschirms ist es, die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Schulden kontinuierlich abbauen zu können. Eine permanente Neuverschuldung steht dem entgegen.

Für Kommunen, die Konsolidierungsverträge mit dem Land eingehen und auf dessen Grundlage Investitionskredite von der WIBank abgelöst bekommen, wird sich der künftige Tilgungsaufwand reduzieren. Nach Ziffer 5 S. 1 der Leitlinie vom 06. Mai 2010 (St.Anz. 21/2010 S. 1470) ist eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich nicht genehmigungsfähig.

Für Investitionen, die für die weitere Entwicklung der Kommunen erforderlich sind (dazu zählen insbesondere erforderliche Investitionen in Pflichtaufgaben z.B. als Schulträger oder für Kreisstraßen) kommen nach dieser Vorschrift allerdings Ausnahmen in Betracht; die Genehmigung einer Nettoneuverschuldung kann mithin auch bisher schon erteilt werden. Mit dieser Regelung der Leitlinie konnten die Regierungspräsidien in der Vergangenheit die kommunale Aufgabenwahrnehmung stets sicherstellen. Die Kommunen werden daher auch künftig für Investitionskredite für Pflichtaufgaben und für Investitionen, die zur weiteren Entwicklungen der Kommunen erforderlich sind, eine Kreditgenehmigung im Einzelfall nach den allgemeinen Grundsätzen nach § 103 Abs. 2 HGO erhalten können. Bei der Einschätzung der zu genehmigenden weiteren Verschuldung werden die Regierungspräsidenten die durch die Ablösungen der Kommunalen Altschulden reduzierten Möglichkeiten einer Nettoneuverschuldung für Investitionen, die für die weitere Entwicklung der Kommunen erforderlich sind, wie bisher berücksichtigen.

4. Übertragung von Bundes- und Landesaufgaben (Konnexität etc.)

Wenn aufgrund „äußerer“ Ereignisse bzw. durch von der Kommune nicht beeinflussbare Faktoren der Konsolidierungserfolg leidet, ist in der Schutzschirmverordnung vorgesehen, dass Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen in solchen Fällen nicht eingestellt/rückabgewickelt werden. Allerdings gilt das nur für diejenigen Fälle, bei denen die Haushaltsverschlechterung tatsächlich auf einem von der Kommune unabwendbaren Ereignis beruht. Die Kommune muss ohne eigenes Verschulden von dem Ereignis betroffen sein, so dass auch durch ein umsichtiges und vorausschauendes Handeln die Abweichung vom Konsolidierungspfad nicht zu verhindern gewesen wäre. Sollten einzelne Maßnahmen keinen Erfolg haben bzw. sollte die Haushaltsentwicklung neue Maßnahmen erfordern, sind entsprechende Anpassungen und Konsolidierungsschritte im Rahmen der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes zu beschließen.

Falls demnach Aufgaben auf die Kommunen übertragen oder erweitert werden, die nicht unmittelbar zu Konnexitätszahlungen führen, ist die Ergebnisverschlechterung insoweit unverschuldet.

5. Planung jenseits des Finanzplanungszeitraums (2017 – 2020)

In einzelnen Fällen kann es in der Tat vorkommen, dass der Konsolidierungspfad den Zeitraum der aktuellen Planung (Steuerschätzung, Orientierungsdaten) übersteigt.

Selbstverständlich ist auch für diesen Zeitraum ein vorsichtiger Ansatz in Bezug auf die "Einkreisung" von konjunkturellen Entwicklungen angemessen. Bei zu optimistischen Annahmen droht, dass erwartete Mehrerträge überschätzt und Aufwandsteigerungen unterschätzt werden, womit der Konsolidierungspfad verfehlt werden könnte. Vorstellbar wäre jedoch, dass für den benannten Zeitraum von einem durchschnittlichen linearen Anstieg von Erträgen in Höhe von rd. 3% ausgegangen werden könnte. Dieser Entwicklung wären jedoch noch die Aufwanderhöhungen (u.a. Preissteigerung) gegenüberzustellen. Zusätzlich sind selbstverständlich noch örtliche (individuelle) Entwicklungen (ebenfalls für Ertrag- und Aufwandseite) zu berücksichtigen, die von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände oder des Landes jedoch weder zentral vorgegeben, noch abgeschätzt werden können.

6. Prognosestörung

Bereits in Ziff. 6.5 der Rahmenvereinbarung wurde zur Prognosestörung vereinbart: „Entfallen die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen in den jeweiligen Jahren des Abbauzeitraums nicht die gewünschte Wirkung, ist die Kommune verpflichtet, durch weitere, mit dem Land zu vereinbarende Konsolidierungsmaßnahmen nachzusteuern.“

§ 5 Abs. 1 SchuSV regelt: „Sollten einzelne Maßnahmen keinen Erfolg haben oder sollte die Haushaltsentwicklung neue Maßnahmen erfordern, sind entsprechende Anpassungen und Konsolidierungsschritte im Rahmen der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes, nach Zustimmung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium zu beschließen.“

Grundsätzlich haben die antragstellenden Kommunen bezüglich der künftigen Entwicklung u.a. der Steuereinnahmen (insbesondere für die Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer), den Einnahmen von Schlüsselzuweisungen oder in Bezug von jährlich schwankenden Aufwendungen z.B. für den Landeswohlfahrtsverband vorsichtige und realistische Annahmen zu treffen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Kommunen die Orientierungsdaten des Landes beachten. Außerdem haben die Kommunen die örtlichen Gegebenheiten und die aus der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen zur Genauigkeit der tatsächlichen Umsetzung dieser jährlichen Prognosen zu berücksichtigen.

Verschlechtert sich dennoch die Haushaltsentwicklung aus Gründen, die die Kommune nicht zu vertreten hat (z.B. negative Abweichung der unabhängig von den vereinbarten Ergebnisverbesserungsmaßnahmen erwarteten Steuererträge von den dieser Vereinbarung zugrunde liegenden Annahmen; Mehraufwand durch die Auswirkungen von Bundes- und Landesgesetzen) sichert das Land den Kommunen zu, § 7 Abs. 4 SchuSV sorgfältig zu prüfen. Danach haben Kommunen eine Einstellung und Rückabwicklung der Hilfen nicht zu befürchten, wenn die Verletzung von Vertragspflichten auf einem unabwendbaren Ereignis beruht, das unerwartet eintritt und gegen das die Kommunen aufgrund der Kurzfristigkeit des Eintritts keine Vorsorge treffen konnte. Dies trifft jedenfalls zu für finanzwirtschaftliche Folgen makroökonomischer Entwicklungen.

Wiesbaden, den

. November 2012

für das Land Hessen

Finanzminister Dr. Thomas Schäfer

Innenminister Boris Rhein

für den Hessischen Landkreistag

Präsident Robert Fischbach

Erster Vizepräsident Erich Pipa

für den Hessischen Städte- und Gemeindebund

Präsident Paul Weimann

Geschäftsführender Direktor
Karl-Christian Schelzke

für den Hessischen Städtetag

Präsident Gerhard Möller

Erster Vizepräsident Bertram Hilgen