

Beschlussvorlage



Kreis
Bergstraße

Vorlage Nr.: 17-0713
erstellt am: 28.11.2012

Abteilung: Finanz- und Rechnungswesen
Verfasser/in: Herr Martin Medert / Frau Petra Pohl
Aktenzeichen: II-7/1

Kommunaler Schutzschirm - Beschlussfassung über die Teilnahme und den Abschluss eines Konsolidierungsvertrages zwischen dem Land Hessen und dem Kreis Bergstraße

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Status	Zuständigkeit
Kreisausschuss	03.12.2012	N	Vorbereitende Beschlussfassung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	07.12.2012	Ö	Vorbereitende Beschlussfassung
Kreisausschuss	10.12.2012	N	Vorbereitende Beschlussfassung
Kreistag	10.12.2012	Ö	Abschließende Beschlussfassung

Beschlussvorschlag:

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

A

Der Landkreis Bergstraße nimmt die Entschuldungshilfen des Landes Hessen in einem Umfang von mindestens 74.248.040 € sowie die Zinsdiensthilfen des Landes gemäß dem Schutzschirmgesetz dem Grunde nach in Anspruch.

Dem Abschluss des Konsolidierungsvertrages zwischen dem Land Hessen und dem Landkreis Bergstraße über die Maßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nach § 3 Abs. 3 Schutzschirmgesetz wird entsprechend der beigefügten Entwurfsfassung des Konsolidierungsvertrages (einschließlich aktualisierter Anlagen) und unter Berücksichtigung der ebenfalls beigefügten Auslegungshinweise, unter dem Vorbehalt zugestimmt, dass der Kreisausschuss zu folgenden Punkten Klärungen herbeiführt:

- a) Ausgleich für bisher nicht berücksichtigte Kredite des EB-Gebäudewirtschaft des Kreises Bergstraße aus nicht in Anspruch genommenen Schutzschirmmitteln
- b) Gewährung der weiteren Zinsdiensthilfe über die gesetzlich festgeschriebene Höhe von 1 % hinaus
- c) Festlegung eines Termins für die endgültige Entscheidung des Kreises Bergstraße und des Vertragsabschlusses

B

Dem Haupt-, Finanz- und Personalausschuss ist durch den Kreisausschuss über die Ergebnisse der zu klärenden Punkte zu berichten. Er wird ermächtigt, sodann über den Abschluss des Konsolidierungsvertrages endgültig zu entscheiden.

Erläuterung:

Der Kreisausschuss, der Haupt-, Finanz- und Personalausschuss und der Kreistag werden um Beratung und Beschlussfassung über die Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen und den Abschluss des Konsolidierungsvertrages gebeten.

Der Kreisausschuss hat am 18.06.2012 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Kreisausschuss beschließt, dass der Kreis Bergstraße Anträge auf Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen nach § 1 Abs. 1, 3 und 4 des Hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes entsprechend dem der Vorlage 17-0524 beiliegenden Antragsentwurf stellt. Dem Antrag soll das Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2012 - 2015 und ein ergänzender Bericht über das Einsparungspotential des Kreises Bergstraße beigelegt werden.

Dem Kreistag ist hiervon Kenntnis zu geben.“

Zur Wahrung der in der Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV) festgeschriebenen Ausschlussfrist bis 29.06. 2012 wurden die Konsolidierungshilfen unverzüglich am 18.06.2012 beantragt. Die Verordnung, die erst am 28.06.2012 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen verkündet wurde, ist als Anlage 1 beigelegt.

Mit Erlass vom 17.08.2012 bestätigte das Hessische Ministerium der Finanzen den fristgerechten Eingang des Antrages und kündigte eine qualitative Prüfung der eingereichten Unterlagen durch die zuständigen Aufsichtsbehörden sowie zu gegebener Zeit eine Erörterung der individuellen Vereinbarung an. Der Antrag wurde inzwischen durch das Regierungspräsidium Darmstadt geprüft. Bilaterale Gespräche zwischen dem Land und dem Kreis wurden während der Antragsprüfung nicht geführt.

Nach § 3 Abs. 3 SchuSG werden die Entschuldungshilfe und die Zinsdiensthilfen gewährt, wenn sich der Kreis verpflichtet, die Haushaltswirtschaft so zu führen, dass der Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft ausgeglichen ist. Die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs erforderlichen Maßnahmen sind in einer mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen zu schließenden individuellen Vereinbarung zu beschreiben und durchzuführen. Die Vereinbarung ist vom Kreistag mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder zu beschließen.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat mit Email vom 20.10.2012 den als Anlage 2 beigelegten Entwurf eines Konsolidierungsvertrages übermittelt, der anliegend das Konsolidierungsprogramm (Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und Konsolidierungsmaßnahmen) enthält. Nach der Prüfung des Entwurfs wurde mit Schreiben vom 26.10.2012 (Anlage 3) gegenüber dem Hessischen Finanzministerium hierzu Stellung genommen. Zwischenzeitlich wurde von Landrat Wilkes ein Gespräch mit Mi-

nisterpräsident Bouffier und Finanzminister Dr. Schäfer geführt, bei dem seitens des Landes einer Anpassung des Schutzschirmantrages auf die Zahlen des Haushaltsplanentwurfs 2013 zugestimmt wurde. Am 14.11.2012 wurden vom Hessischen Landkreistag „Gemeinsame Auslegungshinweise der Hessischen Landesregierung und der Kommunalen Spitzenverbände zum Konsolidierungsvertrag zwischen Land und Schutzschirm-Kommunen“ (Anlage 4) übersandt, die eventuelle Missverständnisse vermeiden und entsprechende Klarstellungen vornehmen sollen.

Das Hessische Ministerium der Finanzen teilte am 20.10.2012 mit, dass ihm der Beschluss des Kreistages über die Vereinbarung spätestens am 14.12.2012 vorliegen muss, damit eine Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten im Februar 2013 (1. Tranche) gewährleistet werden kann. Da der beim Kreis aufgrund der bestehenden Zinsbindungsfristen eine Darlehensablösung erst im Dezember 2013 in Betracht kommt, ist diese Frist nicht unbedingt einzuhalten (siehe auch Beschlussvorschlag A Ziffer c).

Bei einer Teilnahme an dem Entschuldungsfonds nach Abschluss des vorgelegten Konsolidierungsvertrages ergeben sich folgende Chancen und Risiken für den Kreis:

- Nach den als Anlage 5a und 5b beigefügten Szenarien, die jedoch Unsicherheiten hinsichtlich der zugrundeliegenden Zinssätze beinhalten, werden sich durch die Entschuldungshilfe und die Zinsdiensthilfen finanzielle Entlastungen ergeben. Diese führen zu:
 - Bilanz:
Abnahme der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in den Jahren 2013 - 2016 um insgesamt rd. 74,2 Mio. €
 - Ergebnisrechnung:
Entlastungen durch die Zinsdiensthilfen des Landes
 - Finanzrechnung:
Reduzierung der Auszahlungen für Zinsen
Wegfall der Auszahlungen für die Tilgung von Krediten über insgesamt rd. 74,2 Mio. €
- Die Bilanzverbesserung durch die Reduzierung des Fremdkapitals und die Erhöhung des Eigenkapitals kann sich positiv auf die Kreditwürdigkeit und somit auch auf die Darlehenskonditionen auswirken. Insbesondere aufgrund der Vorgaben des Reformpakets Basel III für Banken wird erwartet, dass in Zukunft die Kreditbereitstellungen für Kommunen zurückgehen, die Kreditvergabe restriktiver wird und die Finanzierungskosten ansteigen werden.
- Bei Abschluss des vorgelegten Konsolidierungsvertrags verpflichtet sich der Kreis, seine Haushaltswirtschaft so zu führen, dass der Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft ausgeglichen wird. Er bestätigt ferner, dass er die alleinige Verantwortung dafür trägt, dass die Durchführung der mit dem Konsolidierungsvertrag vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen rechtlich und tatsächlich möglich sowie zur Erreichung des Konsolidierungszieles geeignet ist.

Die Aufgaben der Kreise werden im Wesentlichen durch Vorschriften des Landes oder des Bundes bestimmt, es werden nur wenige freiwillige Aufgaben wahrgenommen. Die Kreise verfügen dadurch über ein geringes individuelles Einsparungspotential. Darüber hinaus bestehen kaum originäre Einnahmequellen. Die Möglichkeit zum

Haushaltsausgleich ist daher im Wesentlichen von externen Faktoren abhängig.

Die wichtigste Konsolidierungsmaßnahme des Kreises ist die Erhöhung der Erträge aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Nach der SchuSV und dem Konsolidierungsvertrag sind diese Mehrerträge und die sich aus der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ergebenden Entlastungen vollständig zum jahresbezogenen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses zu verwenden. Dies gilt nicht, wenn die zusätzlichen Erträge und finanziellen Entlastungen geringer sind als Mindererträge oder zusätzliche Aufwendungen, die vom Bund oder vom Land durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes unter Berücksichtigung von Ausgleichsleistungen nach dem Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden verursacht werden. Keine Ausnahmeregelung gilt für außergewöhnlich inflationäre Entwicklungen und für Mehraufwendungen aufgrund von Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst, die durch den Kreis nicht steuerbar sind, aber umgesetzt werden müssen und das Ziel des Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2020 gefährden bzw. unter Umständen bei erheblichen Tarifierhöhungen sogar unerreichbar machen können, da eine Kompensation durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Umfang nicht möglich sein dürfte.

Die Planung der Mehrerträge aus dem Kommunalen Finanzausgleich bis zum Jahr 2020 ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Die zum Ausgleich verfügbaren Mittel sind durch äußere Faktoren, insbesondere Konjunkturerwicklung und Steueraufkommen, bestimmt und darüber hinaus obliegt deren Verteilung dem Land. Gegenüber den Berechnungen anlässlich der Antragstellung für den Kommunalen Schutzschirm im Juni 2012 hat sich bei den im Jahr 2013 erwarteten Mehrerträgen aus Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen bereits eine Verschlechterung von rd. 1,8 Mio. € ergeben, die nur teilweise durch Minderaufwendungen und Mehrerträge in anderen Produkten ausgeglichen werden kann. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 bleibt gegenüber dem im ursprünglichen Schutzschirmantrag für 2013 angestrebten ordentlichen Ergebnis eine Verschlechterung von rd. 1,4 Mio. €

Hinsichtlich der künftigen Finanzausstattung der Kreise seitens des Landes liegt keine Garantie vor. In diesem Zusammenhang wird auf das im Dezember 2010 beschlossene Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 verwiesen, welches beim Kreis Bergstraße nachweislich zu jährlichen Mindererträgen von rd. 9,7 Mio. € geführt hat.

Zum Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kreises ist eine schnellstmögliche und nachhaltige Haushaltskonsolidierung erforderlich, aber dies kann seitens des Kreises nicht alleine gewährleistet werden. Die Entschuldungshilfe und die Zinsdiensthilfen vom Land bieten hierfür eine Unterstützung, die alleine jedoch nicht genügt. Nur eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kreise über den Kommunalen Finanzausgleich kann eine dauerhafte Lösung bringen.

- Mit dem Konsolidierungsvertrag verpflichtet sich der Kreis, den jahresbezogenen Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis spätestens bis zum Ablauf des Haushalts-/Rechnungsjahres 2020 zu erreichen. Nach dem Erreichen des Ausgleichs gilt die doppische Schuldenbremse, d. h. der Kreis darf neue Investitions- und Kassenkredite grundsätzlich nur aufnehmen, wenn der jahresbezogene Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt (Haushaltsplan und Jahresabschluss) weiterhin gewährleistet ist. Dies schränkt besonders die Flexibilität des Eigenbetriebes Gebäudewirtschaft bei den Investitionen im Bildungsbereich ein.

Zur rechtzeitigen Leistung von fälligen Auszahlungen benötigt der Kreis auch künftig Kassenkredite, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Liquidität ist unabhängig von einem Ergebnisausgleich im Haushaltsplan oder Jahresabschluss sicherzustellen. Beim Kreis werden die wesentlichen Anteile der Kassenkredite revolving bewirtschaftet. Die Kassenkreditaufnahme und -tilgung erfolgt bei täglicher Flexibilität nach dem aktuellen Bedarf.

In den Gemeinsamen Auslegungshinweisen wurden die Vorgaben für die Nettoneuverschuldung und die Aufnahme von Kassenkrediten nach dem Haushaltsausgleich abgeschwächt.

- Bei einer Teilnahme am Entschuldungsfonds verpflichtet sich der Kreis, die, auf Basis des Haushaltsplanentwurfes 2013 entwickelten und in der Anlage 2 zum Konsolidierungsvertrag beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen durchzuführen und mindestens das in der Anlage 1 des Konsolidierungsvertrages für jedes Jahr des Konsolidierungszeitraums festgelegte ordentliche Ergebnis im Gesamtergebnis sowohl im Haushaltsplan als auch im Jahresabschluss zu erreichen. Vereinbarte Maßnahmen dürfen durch eine oder mehrere Maßnahmen ersetzt werden, sofern das für die vereinbarte Maßnahme prognostizierte Konsolidierungspotential mindestens in derselben Höhe erreicht wird. Falls neue Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich werden, um den Ausgleich des Haushalts im ordentlichen Ergebnis zum vereinbarten Zeitpunkt zu erreichen, sind Anpassungen oder Ergänzungen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts zu beschließen. In diesen Fällen ist die vorherige Zustimmung durch das Hessische Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium erforderlich.

Wie bereits dargelegt besteht beim Kreis nur ein begrenztes Einsparungspotential, so dass es ungewiss ist, ob der Kreis die festgeschriebenen Jahresergebnisse garantieren kann, wenn eine der wichtigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwarteten Erfolg zeigt. Ausnahmen für die Einhaltung der jährlichen Ergebnisse gelten auch bei vom Kreis nicht zu verantwortenden, unvorhersehbaren und unabwendbaren Ereignissen nicht.

- Der Abschluss des Konsolidierungsvertrags bindet den Kreis bei der Erfüllung seiner Aufgaben über einen sehr langen Zeitraum. Nach der vorgesehenen Regelung endet der Vertrag, wenn der Regierungspräsident auf Nachweis des Kreises bestandskräftig festgestellt hat, dass sein Ergebnishaushalt und seine Ergebnisrechnung im dritten aufeinanderfolgenden Jahr ausgeglichen waren. Der Ausgleich wird beim Kreis voraussichtlich erstmals im Jahr 2020 erreicht. Um die einvernehmlich angestrebte Haushaltskonsolidierung des Kreises sicherzustellen, ist während der Laufzeit des Vertrages eine vorzeitige Kündigung ausgeschlossen.

Nach dem Entwurf sind die Vertragspartner berechtigt, bei einer Änderung des SchuSG oder der SchuSV eine entsprechende Vertragsanpassung zu verlangen, soweit die Änderung reicht. Für diesen Fall ist kein Sonderkündigungsrecht vorgesehen, obwohl sich hierdurch die vom Kreis zu erfüllenden Verpflichtungen nachträglich erschweren könnten.

Das im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG bestehende

Budgetrecht des Kreistages wird bei einer Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm langfristig eingeschränkt.

- Falls der Kreis die vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen nicht vollständig oder nicht rechtzeitig umsetzt, ist der Regierungspräsident berechtigt, Maßnahmen nach § 7 SchuSV zu ergreifen, um den Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis zum vereinbarten Zeitpunkt sicherzustellen. Hierbei handelt es sich um aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach dem Siebten Teil der Hessischen Gemeindeordnung. Falls dies innerhalb einer angemessenen Frist nicht zur Sicherstellung der Verpflichtungen führt, prüft der Regierungspräsident, inwieweit die gewährten Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen für die Zukunft einzustellen und für die Vergangenheit rückabzuwickeln sind. Das Finanzministerium ist nach Maßgabe des § 8 SchuSV berechtigt, die Einstellung und Rückabwicklung der Hilfen vorzunehmen, wenn der Kreis seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt, insbesondere sich weigert, vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen oder erforderliche ergänzende Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen.

Im „worst case“ können die Zinsdiensthilfen und die Entschuldungshilfen sowohl für die Zukunft als auch für die Vergangenheit zurückgefordert werden. Es würde damit eine Forderung des Landes gegen den Kreis begründet auf Erstattung der geleisteten und Ersatz der künftig noch zu leistenden Zahlungen des Landes an die WIBank nach § 1 Abs. 2 Abs. 4 SchuSG in Höhe der Entschuldungshilfen und auf Erstattung der geleisteten Zinsdiensthilfen sowie des entstandenen Refinanzierungsschadens (pauschal 3 % von den durch das Land an die WIBank geleisteten Zahlungen). Darüber hinaus bleiben Rechte Dritter, insbesondere der WIBank, von einer Einstellung der Zinsdiensthilfen oder einer Rückabwicklung der Entschuldungshilfen unberührt.

Sollte eine Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen zur Konsolidierung trotz aller Anstrengungen nicht möglich sein, könnten dem Kreis enorme finanzielle Belastungen entstehen, die einen Monat nach Bekanntgabe der Entscheidung über die Rückabwicklung der Hilfen zur Zahlung fällig werden, soweit es sich um Erstattungen geleisteter Zahlungen oder Zinsdiensthilfen handelt.

- Sanktionsmaßnahmen werden nach § 7 Abs. 4 SchuSV nicht geprüft, wenn die Pflichtverletzung auf einem von der Kommune unabwendbaren Ereignis beruht, das unerwartet eintritt und gegen das die Kommune aufgrund der Kurzfristigkeit des Eintritts keine Vorsorge treffen konnte. Die Kommune muss ohne eigenes Verschulden von dem Ereignis betroffen sein, so dass auch durch ein umsichtiges und vorausschauendes Handeln die Verletzung der Verpflichtungen nicht zu verhindern gewesen wäre.

Keine Ausnahme für die obigen Maßnahmen nach § 8 SchuSV liegt jedoch vor, wenn die Nichteinhaltung der Vereinbarungen zwar nicht im Verantwortungsbereich der Kommune liegt, aber nicht alle der genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Nach den Gemeinsamen Auslegungshinweisen wird in diesen Fällen jedoch nunmehr eine sorgfältige Prüfung nach § 7 Abs. 4 SchuSV zugesagt und bei finanzwirtschaftlichen Folgen makroökonomischer Entwicklungen soll eine Einstellung und Rückabwicklung der Hilfen nicht zu befürchten sein.

- Neben dem Konsolidierungsvertrag mit dem Land ist auch noch ein Ablösungs- und Zinsvereinbarung mit der WIBank abzuschließen. Ein Vertragsmuster wurde trotz entsprechender Anregung beim Hessischen Finanzministerium noch nicht zur Verfügung gestellt.

Anlagen:

Anlage 1 - Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV)

Anlage 2 - Entwurf Konsolidierungsvertrag Kreis Bergstraße

Anlage 2a - Konsolidierungsprogramm (= aktualisierte Anlage 1 zum Konsolidierungsvertrag)

Anlage 2b - Erläuterung Konsolidierungsprogramm (= aktualisierte Anlage 2 zum Konsolidierungsvertrag)

Anlage 3 - Stellungnahme des Kreises Bergstraße zum Entwurf Konsolidierungsvertrag

Anlage 4 - Gemeinsame Auslegungshinweise Konsolidierungsvertrag

Anlagen 5a und 5b - Szenarien Ersparnis