

# **Beschlussvorlage**



**Kreis  
Bergstraße**

**Vorlage Nr.:** 18-0790  
erstellt am: 29.01.2018

Abteilung: Finanz- und Rechnungswesen  
Verfasser/in: Pohl, Petra  
Aktenzeichen: II-9/1 ph 910.19 - Hessenkasse

## **Teilnahme am Entschuldungsprogramm Hessenkasse**

### **Beratungsfolge:**

<b>Gremium</b>	<b>Sitzungsdatum</b>	<b>Status</b>	<b>Zuständigkeit</b>
Kreisausschuss	19.02.2018	N	Vorbereitende Beschlussfassung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	09.03.2018	Ö	Vorbereitende Beschlussfassung
Kreistag	12.03.2018	Ö	Abschließende Beschlussfassung

---

### **Beschlussvorschlag:**

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

"Der Kreistag beschließt, das Angebot des Landes zur Kassenkreditentschuldung nach dem Ersten Teil des HESSENKASSEgesetzes anzunehmen.

Der Kreis Bergstraße verpflichtet sich, den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2019 nach § 92 Abs. 4 bis 6 HGO auszugleichen sowie die Vorgaben zu den Liquiditätskrediten nach § 105 HGO zu beachten. Ab dem Haushaltsjahr 2019 werden die Zahlungen der ordentlichen Tilgung und der Beitrag zum Sondervermögen HESSENKASSE grundsätzlich aus Mitteln der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet und somit eine Fremdfinanzierung vermieden.

Der Kreis Bergstraße verpflichtet sich des Weiteren, nach Maßgabe des HESSENKASSEgesetzes, einen jährlichen Beitrag von 25 € je Einwohner (Stand 31.12.2015), was einem jährlichen Betrag von 6.673.000 € entspricht, an das Sondervermögen HESSENKASSE zu leisten.

Der Kreistag beauftragt den Kreisausschuss, nach Maßgabe des Vorgenannten, bis zum 30.04.2018 (Ausschlussfrist) einen Antrag auf Teilnahme an dem Entschuldungsprogramm der HESSENKASSE an das Finanzministerium zu richten, die hierfür erforderlichen Verpflichtungserklärungen unverzüglich zu übersenden (Vorlage der beglaubigten Abschrift des Beschlusses des Kreistages bis spätestens 31.05.2018) und die Bestandskraft eines entsprechenden Bewilligungsbescheides durch Erklärung des Rechtsbehelfsverzichts unmittelbar herbeizuführen.

Weiterhin wird der Kreisausschuss beauftragt, die zur Umsetzung der Kassenkreditentschuldung erforderliche Ablösungsvereinbarung mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zu schließen, in der insbesondere die zur Ablösung vorgesehenen Kassenkredite aufgeführt sowie die Ablösungszeitpunkte und die Ablösungsmodalitäten geregelt und für den Fall, dass Zinsdienst- und Entschuldungshilfen beantragt und gewährt werden, die Kassenkredite aufgeführt und die Zahlungen festgelegt sind.

Für den Fall, dass ein Schuldnerwechsel und / oder eine Ablösung von Krediten nicht möglich ist, wird der Kreisausschuss beauftragt die entsprechenden Zins- und Entschuldungshilfen zu beantragen.

Der Kreis Bergstraße verpflichtet sich, den jährlichen Eigenbeitrag so zu erwirtschaften, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur als 'ultima ratio' herangezogen werden muss."

### **Erläuterung:**

Das Land Hessen hat das Programm 'HESSENKASSE' zur Entschuldung von Kommunen aufgelegt, mit dem alle zum Abbau von Altfehlbeträgen (in Form von Kassenkrediten) verpflichteten Kommunen zu realistischen und zumutbaren Bedingungen beim Kassenkreditabbau unterstützt werden sollen.

Die mit dem Programm angestrebte Entschuldung der Kommunen soll durch Übernahme der Kassenkredite von der Hessenkasse erfolgen. Der Finanzierungsbedarf der Hessenkasse wird sich voraussichtlich jährlich auf rund 300 Mio. € belaufen.

Gedeckt werden soll er ab dem Jahr 2019 über den Landeshaushalt mit 200 Mio. € pro Jahr und Eigenbeiträgen der teilnehmenden Kommunen in Höhe von durchschnittlich 100 Mio. € jährlich.

Der Landesanteil setzt sich zusammen aus

- 59 Mio. € Bundesmitteln zur Entlastung der Kommunalhaushalte ('5. Milliarde' Bundesteilhabegesetz - erhöhter Umsatzsteueranteil der Länder),
- 60 Mio. € Kommunalanteil Fonds Deutsche Einheit (Absenkung erhöhte Gewerbesteuerumlage) sowie
- 20 Mio. € aus dem Landesausgleichsstock.

Damit wird ein Landesanteil von 139 Mio. € (= rd. 70 %) aus originär kommunalen Mitteln finanziert. Der weitere Landesanteil von 61 Mio. € wird wie folgt finanziert:

- 40 Mio. € Landesanteil Fonds Deutsche Einheit sowie aus
- 21 Mio. € an weiteren Landesmitteln.

Die Teilnahme an dem Programm ist freiwillig. Seine Abwicklung erfolgt über die Wirtschafts- und Strukturbank Hessen (WIBank).

Die Hessenkasse besteht aus drei Abteilungen. Abteilung I umfasst die Kreditprüfung und ein Angebot zur Umschuldung, Abteilung II stellt das Entschuldungsprogramm und Abteilung III das flankierende Investitionsprogramm dar.

Im Rahmen der Kreditprüfung wurden die gemeldeten Darlehen von den sog. 'Kreditprüfern', einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des Finanzministeriums, des Innenministeriums, der Aufsichtsbehörden und der WIBank, hinsichtlich ihrer Kassenkrediteigenschaft untersucht. Berücksichtigt wurden hierbei Vorfinanzierungen von Investitionen, offenstehende Forderungen gegenüber Bund und Land sowie ggfs. weitergereichte Kassenkredite an Eigenbetriebe oder Gesellschaften sowie vorhandene Liquiditätsmittel und Kapitalanlagen.

In Abteilung II wird die Ablösung der sog. „echten“ Kassenkredite aus Abteilung I zum nächstmöglichen Zeitpunkt bei den Gläubigerinstituten erfolgen. Kommunen mit einem Kassenkreditbestand von unter 100 € je Einwohner sollen nach Möglichkeit ihre Kassenkredite selbst zurückführen. Die Hessenkasse zahlt Zinsen und Tilgung für abgelöste bzw. übernommene Kassenkredite. Von der an dem Entschuldungsprogramm teilnehmenden Kommune ist ein Eigenbeitrag von 25 € pro Einwohner und Jahr zu leisten. Sie erhält eine Unterstützung durch die Hessenkasse in mindestens derselben Höhe.

Finanz- oder strukturschwache Kommunen, die ihre stetige Zahlungsfähigkeit nachweislich ohne die Inanspruchnahme von Kassenkrediten sicherstellen, können Mittel aus dem Investitionsprogramm über 500 Mio. € (Abteilung III) beantragen. Bei Kommunen mit geringen Kassenkreditbeständen sind eine Kassenkreditentschuldung und eine Investitionsförderung möglich.

Im Zusammenhang mit der Hessenkasse werden gleichzeitig Änderungen im Haushaltsrecht der Kommunen, als sogenanntes „Gegengeschäft“ vorgenommen. Der Kassenkredit soll auf seine ursprüngliche Funktion als kurzfristiger Liquiditätskredit zurückgeführt werden. Ein neuerlicher Anstieg der kommunalen Kassenkredite soll durch folgende Regelungen verhindert werden:

- Vorgabe genauerer Liquiditätsplanung
- Einsatz aller verfügbaren bzw. kurzfristig auflösbaren Zahlungsmittelbestände vorrangig zur Liquiditätssicherung
- Genehmigung eines nach der Entschuldung stark reduzierten Höchstbetrages
- grundsätzliche Verpflichtung zur umgehenden Rückführung von Kassenkrediten (spätestens am Ende des Haushaltsjahres)
- Bildung einer Liquiditätsreserve

Darüber hinaus erfolgen durch weitere Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) nachstehende Neuregelungen, die im Wesentlichen eine Verschärfung der haushaltsrechtlichen Vorgaben bedeuten:

- Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung,
- Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit muss mindestens so hoch sein wie Tilgung plus Beitrag Hessenkasse,
- Überschuldungsverbot,
- stringenterer Regelung zum Haushaltssicherungskonzept, u. a. Beschlussfassung im Rahmen der Haushaltssatzung,

- Haushalte ohne genehmigungsbedürftige Teile müssen vor Bekanntmachung der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden,
- neuer Genehmigungsparagraf mit fünf Tatbeständen:
  - o Abweichung von den Vorgaben zum Haushaltsausgleich in der Planung,
  - o Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts,
  - o Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen,
  - o Genehmigung der Aufnahme von Investitionskrediten,
  - o Genehmigung der Aufnahme von Liquiditätskrediten
- Zurückstellung der Haushaltsgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde bis zur Aufstellung des aktuellen Jahresabschlusses
- Verrechnung der Altfehlbeträge mit dem Eigenkapital im Jahresabschluss 2018

Als ergänzende Information ist die Präsentation der Hessenkasse durch das Hessische Finanzministerium bei der Regionalkonferenz in Darmstadt am 25.10.2017 als Anlage 1 beigelegt.

Das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen, das unter anderem das HESSENKASSEgesetz sowie die Änderungen der HGO und der GemHVO umfasst, wurde vom Landtag noch nicht verabschiedet. Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist Anfang des zweiten Quartals 2018 vorgesehen. Der von den Regierungsfractionen erstellte Gesetzesentwurf ist als Anlage 2 zur Kenntnisnahme beigelegt.

Nach dem Entwurf des HESSENKASSEgesetzes organisiert das Land für Kommunen, die zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kassenkredite aufgenommen haben, soweit zu deren Begleichung keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, auf Antrag eine Ablösung der Kassenkredite des Kernhaushalts bei deren Gläubigerkreditinstituten. Nicht abgelöst werden Kassenkredite, die zur Vorfinanzierung von Investitionen oder öffentlich-rechtlichen Forderungen dienen, die zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Kommune nicht erforderlich sind oder die von der Kommune aufgrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit selbst zurückgeführt werden können. Die Ablösung kann auch durch einen Schuldnerwechsel erfolgen, indem die WIBank in den bestehenden Kreditvertrag eintritt und die Kommune aus ihren vertraglichen Verpflichtungen entlassen wird. Ist eine Ablösung nicht möglich oder nicht wirtschaftlich, können auf Antrag Zinsdienst- und Entschuldungshilfen bis zur vollständigen Tilgung des Kassenkredits gewährt werden.

Der Antrag auf Kassenkreditentschuldung ist bis zum 30. April 2018 (Ausschlussfrist) schriftlich beim Finanzministerium zu stellen. Für die Gewährung der Entschuldung muss sich der Kreis zu Folgendem verpflichten:

- Ausgleich des Ergebnis- und Finanzhaushalts in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2019 nach § 92 Abs. 4 bis 6 HGO
- Der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit muss danach mindestens so hoch sein, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen „Hessenkasse“ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind. Für den Kreis Bergstraße

wäre dies mit einem Jahresüberschuss aus Verwaltungstätigkeit von rd. 10 Mio. € gewährleistet. Eine Erhöhung der Kreisumlage soll zu diesem Zweck nur als 'ultima ratio' herangezogen werden.

- Leistung eines jährlichen Beitrags von 25 € je Einwohner (zum Stand 31.12.2015) an das Sondervermögen 'Hessenkasse'
- Der jährliche Eigenbeitrag des Kreises beträgt somit 6.673.000 €. Die Höhe des Jahresbeitrags und die Dauer der Beitragszahlung werden vom Finanzministerium ermittelt und mitgeteilt. Abweichende Jahresbeiträge können bei unveränderter Höhe des Gesamtbeitrags von der Hessenkasse zugelassen werden. Die Beitragsdauer beträgt längstens 30 Jahre. Die Beitragszahlung soll durch eine Verrechnung mit Zahlungen des Landes an die Kommune sichergestellt werden.

Die entsprechenden Verpflichtungserklärungen sind vom Kreistag mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder zu beschließen. Eine beglaubigte Abschrift des Beschlusses ist dem Finanzministerium bis zum 31. Mai 2018 vorzulegen.

Die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkreditentschuldung sowie die Höhe der Zins- und Entschuldungshilfen erfolgt erst nach Abgabe der Verpflichtungserklärungen. Danach ist ein Entschuldungsvertrag abzuschließen. Ein Vertragsmuster steht zurzeit noch nicht zur Verfügung.

Die Ablösung der Kassenkredite bei den Gläubigerkreditinstituten ist in der Zeit vom 16.07. bis einschließlich 17.12.2018 vorgesehen. Voraussetzungen hierfür sind die Bestandskraft der obigen Festsetzung, der Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Kreis und der WIBank über die Ablösung und das Ende der Zinsbindungsfrist des jeweils abzulösenden Kassenkredits im Ablösezeitraum.

Die Ablösung von Kassenkrediten mit später endenden Zinsfestschreibungen setzt voraus, dass der Kreis mit dem Gläubigerkreditinstitut einen Rückzahlungstermin innerhalb dieses Zeitraums vereinbart und die hierdurch entstehenden Kosten übernimmt oder mit dem Kreditinstitut und der WIBank einen Schuldnerwechsel innerhalb dieses Zeitraums vereinbart.

Für die Gewährung von Zins- und Entschuldungshilfen sind ebenfalls die Bestandskraft der Festsetzung und der Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Kreis und der WIBank Voraussetzungen.

Verletzt eine teilnehmende Kommune ihre Verpflichtungen im Rahmen der Hessenkasse kann die Bewilligungsbehörde den Eigenbeitrag auf bis zu 50 € pro Einwohner erhöhen.

Eine erste Abfrage für die Hessenkasse erfolgte am 20.07.2017. Die Daten wurden mit dem Hinweis übermittelt, dass sich der Kreis unverbindlich und unabhängig von einer späteren Entscheidung über die Teilnahme an dem vorgesehenen Entschuldungsprogramm Hessenkasse an der Erhebung beteiligt.

Am 13.12.2017 fand beim Hessischen Finanzministerium ein Gespräch zwischen den Kreditprüfern und Vertretern des Kreises statt. Auf Basis der vereinbarten Aktualisierung der Daten zum 31.12.2017 und unter Berücksichtigung der Planungen für das Haushaltsjahr 2018 wurde vom Finanzministerium in dem übersandten Ergebnisprotokoll festgehalten, dass der voraussichtliche Ablösebetrag zum 30.06.2018 168,7 Mio. € beträgt und der Landkreis Bergstraße für das Entschuldungsprogramm im Rahmen der Abteilung II der Hessenkasse vorgesehen wird. Der Ablösebetrag wurde wie folgt berechnet:

Kassenkredite zum Stand 31.12.2017	~ 178,9 Mio. €
./.. Vorfinanzierung öffentlich-rechtliche Forderungen	~ 4,4 Mio. €
./.. liquide Mittel	~ 0,4 Mio. €
./.. Vorfinanzierung von Investitionen	~ 2,0 Mio. €
./.. anteiliger Zahlungsmittelüberschuss 2018	~ 3,4 Mio. €
= vorläufiger Ablösebetrag	~ 168,7 Mio. €

Bei einem jährlichen Eigenbeitrag von 6.673.000 € ergibt sich auf dieser Grundlage eine Tilgungsdauer von rund 13 Jahren.

Neben flexiblen Kassenkreditlinien und festverzinslichen Kassenkrediten mit einer Zinsbindungsfrist bis einschließlich 17.12.2018 bestehen beim Kreis weitere sieben Festzinskredite, deren Zinsfestschreibung erst nach diesem Termin endet.

Zwei dieser Kassenkredite werden von der WIBank bereitgestellt. Bei den weiteren fünf Kassenkrediten wurde von den Gläubigerkreditinstituten einem Schuldnerwechsel nicht zugestimmt. Zwei Kreditgeber räumen jedoch die Möglichkeit einer vorfälligen Ablösung gegen Entgelt ein.

Für eine Teilnahme an dem Entschuldungsprogramm spricht, dass die finanzielle Belastung des Kreises aus der Tilgung der Kassenkredite durch die Hessenkasse um die Hälfte reduziert wird und außerdem die Zinslasten - auch für die Zukunft - übernommen werden.

Aufgrund der für Kreditnehmer außergewöhnlich günstigen Situation am Geld- und Kapitalmarkt liegt die Durchschnittsverzinsung für die Kassenkredite des Kreises derzeit unter 0,5 %. Im Hinblick auf ein sich normalisierendes Zinsniveau besteht jedoch künftig ein Zinsänderungsrisiko, das bei dem voraussichtlichen Kassenkreditvolumen der kommenden Jahre ein erhebliches finanzielles Risiko für den Kreis darstellt.

In Anbetracht der Ursache für den erheblichen Umfang an Kommunalkassenkrediten in Hessen ist jedoch zu konstatieren, dass die über den Landeshaushalt für das Entschuldungsprogramm der Hessenkasse bereitgestellten Beträge von 200 Mio. € jährlich überwiegend als den Kommunen zustehende Mittel anzusehen sind und somit der kommunale Beitrag zur Entschuldung faktisch wesentlich höher als nur die Eigenbeiträge der teilnehmenden Kommunen ist.

Die gleichzeitig mit der Einführung der Hessenkasse beabsichtigte Verschärfung der haushaltsrechtlichen Vorschriften stellt keinen Hinderungsgrund für eine Teilnahme an dem Entschuldungsprogramm dar, da sie unabhängig davon für alle Kommunen gelten wird.

Bei einer Teilnahme an der Hessenkasse sollte vom Kreis neben der Ablösung von Kassenkrediten auch die Gewährung von Zinsdienst- und Entschuldungshilfen beantragt werden, da bei mehreren langfristigen Kassenkrediten kein Schuldnerwechsel und keine vorfällige Ablösung möglich ist oder letztere unwirtschaftlich wäre.

Nach einer ersten Kontaktaufnahme mit den relevanten Gläubigerbanken zeichnet sich ab, dass es in fünf Fällen zu keinem Schuldnerwechsel kommt (Volumen: 75 Mio. €). Bei zwei von diesen Instituten besteht die Möglichkeit mit einer Vorfälligkeitsentschädigung, Kredite (15 Mio. €) abzulösen. Die damit verbundenen Kosten hätte allein der Kreis zu tragen. Die Verwaltung vertritt die Auffassung, dass die vorfällige Ablösung eine unwirtschaftliche Lösung ist und empfiehlt deshalb, Zins- und Entschuldungshilfen in Anspruch zu nehmen. Hierfür würde 50 % der Tilgung und die komplette Zinslast vom Land übernommen.

### **Finanzielle Auswirkungen:**

Reduzierung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung bis zum Höchstbetrag der Kassenkreditentschuldung

Voraussichtlicher Ablösebetrag am 30.06.2018 lt. Hess. Finanzministerium (Stand: 17.01.2018): 168,7 Mio. €

Belastung des Kreises für voraussichtlich 13 Jahre:  
jährlicher Eigenbeitrag von 6.673.200 €

### **Anlagen:**

Hessenkasse - Präsentation Regionalkonferenz Darmstadt (aufgrund des Umfangs nur digital im Gremieninformationssystem zur Verfügung)

Entwurf des Gesetzes der Regierungsfractionen zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)