

Magdeburg, den 30.11.2016

TOP 3.2 neu

Tischvorlage

Präsidiumssitzung Nr. 172
Datum: 05.12.2016
Ort: Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Referent Jörn Langhoff
TOP 3.2 **Entwurf Erlass**
„Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die Genehmigung von Kreditaufnahmen in Zeiten der Niedrigzinsphase zur Erfüllung kommunaler Pflichten“

Anlagen Erlassentwurf Ministerium für Inneres und Sport
Sachsen-Anhalt

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag:

Das Präsidium des SGSA hat im Jahr 2011 aufgrund der drohenden Kürzungen im FAG eine kommunale Schuldenbremse empfohlen, von der grundsätzlich nicht abgewichen werden sollte.

Vor dem Hintergrund der historisch niedrigen Zinsen erscheint es jedoch erwägenswert, dringende kommunale Investitionen jetzt umzusetzen.

Für deren Finanzierung muss sichergestellt sein, dass die Kredite mittelfristig getilgt werden können und die Kommunen nicht in eine neue Schuldenfalle hineinsteuern.

Das Präsidium betrachtet gleichwohl mit Sorge, dass die eigenen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt nach wie vor weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen und die Haushalte vieler Gemeinden von nur wenigen Gewerbesteuerzahlern bestimmt werden.

Begründung:

Vom Ministerium für Inneres und Sport wurde Ende Oktober 2016 ein Erlassentwurf vorgelegt, der vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase auf eine erleichterte Kreditaufnahme im kommunalen Bereich abzielt.

Der Erlass ist auf eine Initiative des Landkreistages Sachsen-Anhalt zurückzuführen, der bereits mit seinen Erwartungen an die Landesregierung für eine „Kommunalen Infrastrukturinitiative 2020“ wirbt. Die historisch niedrigen Zinsen böten die Chance, dringend notwendige Maßnahmen an Straßen, Brücken, Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden zügig realisieren zu können. Dafür bedürfe es keiner zusätzlichen Fördermittel des Landes, sondern einer Kommunalaufsicht mit Augenmaß bei der Kreditgenehmigung.

Die bisherige Genehmigungspraxis zu Kreditaufnahmen beruht auf den §§ 99 Abs. 5 und 108 KVG und dem Runderlass des Innenministeriums vom 20. März 1991 - 33.2-10245 - (MBI. LSA Nr. 7/1991, S. 106 f.).

Der vorgelegte Erlassentwurf greift haushaltsneutrale und haushaltskonsolidierende Maßnahmen als Voraussetzung für die Kreditgenehmigung bei finanzschwachen Kommunen auf, die bereits im Zusammenhang mit dem energetischen Sanierungsprogramm STARK III zur Anwendung kommen (Erlass MI LSA vom 19.02.2016). Der Erlass sieht eine Ausweisung dieser Voraussetzung für alle Pflichtaufgaben vor, ausgenommen die Kommune befindet sich in vorläufiger Haushaltsführung (§ 104 KVG) .

Der Landkreistag will keine ausschließliche Erleichterung der Kreditgenehmigung für finanzschwache Kommunen. Vielmehr soll ausdrücklich an bisherigen rechtlichen Vorgaben zur Kreditgenehmigung festgehalten werden. Jedoch sollen die Kriterien hierfür vor allem durch das Abstellen auf die derzeitig möglichen Zinsersparnisse im Einzelfall erweitert ausgelegt werden. Der Landkreistag fordert deshalb eine Überarbeitung des Erlassentwurfs.

Auch der SGSA ist zu dem Erlassentwurf um eine Stellungnahme gebeten worden. In der Präsidiumssitzung am 05.12.2016 soll daher eine Positionierung zu einer Lockerung der Kreditgenehmigungen erfolgen. Dazu nachfolgend einige Bemerkungen:

Wir haben bisher eher verhalten auf die Initiative des Landkreistags reagiert. Die jährlichen Haushaltsumfragen des SGSA zeigen, dass viele Gemeinden nicht in der Lage sind, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit Überschüsse für die Tilgungen zu erwirtschaften.

Die Diskussion um eine Erleichterung der Kreditgenehmigung ist ein Abwägungsprozess zwischen dem vorhandeneren Investitionsbedarf und einer vertretbaren Verschuldung.

Wegen drohender Kürzungen im FAG hat das Präsidium 2011 eine Empfehlung für eine kommunale Schuldenbremse ausgesprochen. Diese stellt darauf ab, dass die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden in den folgenden Jahren keine weiteren Kredite u.a. auch für die kommunalen Anteile von Förderprogrammen der EU, des Bundes und des Landes aufnehmen sollten.

Unbestritten ist, dass die Kommunen seit Jahren aufgrund der Finanznot zu wenig in die eigene Infrastruktur investiert. Die Finanzen sind auch Grund dafür, dass in den vergangenen Jahren nur dort investiert wurde, wo es Fördermittel gab oder die Vorhaben unaufschiebbar waren.

- Rohentwurf -

Anlage zur Tischvorlage zu TOP 3.2

Ministerium für
Inneres und Sport

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Landesverwaltungsamt
des Landes Sachsen-Anhalt
Referat 206
Ernst-Kamieth-Str. 2
06110 Halle (Saale)

Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die Genehmigung von Kreditaufnahmen in Zeiten der Niedrigzinsphase bei Investitionen zur Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben

. Oktober 2016

Zeichen:
32.1-10400

Bearbeitet von:
Thorsten Katt
Durchwahl (0391) 567-5316

e-mail:
Thorsten.Katt
@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

vom

I.

Allgemeines

Mit Blick auf die auf ein historisches Tief gesunkenen Zinsen stellt sich die Frage, ob Kommunen diese Situation vermehrt für Kreditaufnahmen in eigene Investitionsprojekte nutzen können.

Unbestreitbar ist, dass in einer Niedrigzinsphase erheblich weniger Zinsen den kommunalen Haushalt belasten als in einer Hochzinsphase.

Es bleibt jedoch auch in einer Niedrigzinsphase die Hauptbelastung bestehen, die Kreditsumme selber tilgen und die Folgekosten einer Investition finanziell tragen zu müssen.

Aufgrund der hohen Verschuldungslage vieler Kommunen im Land Sachsen-Anhalt hatte die Landesregierung 2010 das Entschuldungsprogramm STARK II aufgelegt, das die langfristige Verschuldung der Kommunen im Land reduzieren sollte. Mit der Teilentschuldung bei der Ablösung bestehender Darlehen und zinsgünstigen Anschlussfinanzierungen für Darlehensrestbeträge zur nachhaltigen Verringerung der Verschuldung sowie möglichst mittelfristigen Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen geht eine Konsolidierungspartnerschaftsvereinbarung einher. Durch diese verpflichtet sich die Kommune über die ohnehin bestehende gesetzliche Pflicht zur Haushaltskonsolidierung hinaus zu langfristi-

Halberstädter Str. 2/
Am Platz des 17. Juni
39112 Magdeburg
Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-5290
poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
www.mi.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ: 810 000 00
Konto: 810 015 00

ger Haushaltskonsolidierung und zur Umsetzung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zum nächstmöglichen Zeitpunkt innerhalb des gem. § 100 Abs. 3 KVG LSA eröffneten maximalen Haushaltskonsolidierungsrahmens.

Neuverschuldungen der Kommunen sollten dabei grundsätzlich nicht vorgenommen, der weitere Anstieg der kommunalen Verschuldung somit verhindert werden.

Ausnahmen von den strikten Vorgaben des Teilentschuldungsprogrammes STARK II werden beim Förderprogramm des Landes zur energetischen Sanierung u.a. von Schulen und Kitas (STARK III) zur Sicherung des zu erbringenden Eigenanteils der Kommunen zugelassen.

Über das Bildungsinfrastrukturinvestitionsprogramm STARK III wurden seit 2012 die energetische Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen gefördert. Eigenanteile in Höhe von 20% bzw. 30% sind von den Kommunen zu tragen. Finanzschwache Kommunen sollten am Programm teilnehmen können, wenn sie nachweisen, dass sie den Eigenanteil tragen können, entweder weil er haushaltsneutral aufbringbar ist oder die Investition haushaltskonsolidierende Wirkung hat.

2015 hat der Bund ein Investitionsprogramm für Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben aufgelegt. Mit dem Programm STARK V hat das Land entschieden, wegen der Finanzschwäche der nach dem Programm zu fördernden Kommunen deren 10%-igen kommunalen Eigenanteil zu übernehmen, so dass in Sachsen-Anhalt für diese Kommunen eine 100%-Förderung erfolgt. So wird vermieden, die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Kommunen durch eine Erhöhung ihrer Kreditbelastung weiter zu verschlechtern.

II.

Genehmigungsvoraussetzungen

- (1) Vor diesem Hintergrund kann die Aufnahme von Investitionskrediten auch für finanzschwache Kommunen von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde in Zeiten der Niedrigzinsphase nach § 108 KVG LSA genehmigt werden, wenn es sich um Investitionsmaßnahmen im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben handelt, diese unabweisbar bzw. unaufschiebbar sind und alle übrigen Finanzierungsquellen gemäß § 99 Abs. 5 und Abs. 2 KVG LSA ausgeschöpft sind.
- (2) Finanzschwachen Kommunen, die über ein akzeptiertes Haushaltskonsolidierungskonzept verfügen, ist eine Genehmigung gemäß § 108 Abs. 2 KVG LSA i.V.m. § 100 Abs. 3 KVG LSA zu erteilen, wenn die Investitionsmaßnahme haushaltsneutral oder sogar haushaltskonsolidierend wirkt.

Haushaltsneutral in diesem Sinne ist ein Investitionsvorhaben dann, wenn es keine Eigenmittel mit Ausnahme der Investitionspauschale nach § 16 FAG erfordert sowie keine von der Kommune nicht tragbaren Folgekosten verursacht.

Falls eine derartige Haushaltsneutralität der Investitionsmaßnahme nicht nachweisbar und eine Kreditaufnahme zur Sicherung der Gesamtfinanzierung erforderlich ist, hat die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die Kreditaufnahme zu genehmigen, wenn die Kommune nachweist, dass die Investitionsmaßnahme haushaltskonsolidierend wirkt, weil es sich um eine rentierliche Investitionsmaßnahme handelt.

Haushaltskonsolidierend wirkt eine Investitionsmaßnahme, wenn die aus der Investitionsmaßnahme mittel- bis langfristig (bis ca. 20 Jahre) verursachten Folgekosten durch aus der Maßnahme resultierende Entlastungswirkungen kompensiert werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn durch sofortige Investitionen mittel- bis langfristig laufende Auszahlungen der Kommunen oder bei kostendeckenden abgaben- oder entgeltfinanzierten Einrichtungen kompensiert werden können.

- (3) Befindet sich die Kommune noch oder schon seit längerem in vorläufiger Haushaltsführung, kann eine Investitionsmaßnahme bei Kreditbedarf in Anlehnung an den auch sonst für diese Fälle geltenden § 104 Abs. 2 KVG LSA durchgeführt werden, wenn sie unaufschiebbar ist.
- (4) Dass eine Investitionsmaßnahme haushaltsneutral ist oder gar haushaltskonsolidierend wirkt, ist anhand eines durch die Kommune vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsvergleiches plausibel nachzuweisen (vgl. § 11 Abs. 2 KomHVO).
- (5) Liegt also der regelmäßige finanzielle Aufwand der finanzschwachen Kommune für mittel- bis langfristige Maßnahmen über dem finanziellen Aufwand für eine sofortige Investition, so wird eine Kreditgenehmigung grundsätzlich möglich sein. Liegt hingegen der finanzielle Aufwand der finanzschwachen Kommune für eine sofortige Investition über dem finanziellen Aufwand für mittel- bis langfristige Maßnahmen, wird eine Kreditgenehmigung ohne weiteres nicht möglich sein.
- (6) In Einzelfällen kann gleichwohl eine Kreditgenehmigung erteilt werden, wenn sie gemäß § 108 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz KVG LSA mit Bedingungen und Auflagen versehen wird, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen einer Kreditgenehmigung erfüllt werden können.

Damit dem Erfordernis der Vereinbarkeit der Kreditaufnahme mit der dauernden Leistungsfähigkeit und einer geordneten Haushaltsführung Rechnung getragen werden kann, kann die zuständige Kommunalaufsicht zusätzliche Maßnahmen insbesondere der

Haushaltskonsolidierung vorsehen. Als Maßstab hierfür sind die materiellen Anforderungen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 104 Abs. 1 KVG LSA) und des RdErl. des MF über Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock gem. § 17 FAG vom 8.5.2015 (MBL LSA S. 290) heranzuziehen.

III.

Finanzschwache Kommunen

- (1) Als finanzschwach im Sinne des Erlasses gelten Kommunen, die über ein von der Kommunalaufsichtsbehörde akzeptiertes Haushaltskonsolidierungskonzept verfügen, das zumindest den strukturellen Haushaltsausgleich im maximalen Haushaltskonsolidierungszeitraum aufzeigt. Gleiches gilt für Kommunen, die über eine von der Kommunalaufsichtsbehörde akzeptierte Planung zur stufenweisen Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens (Tilgungsplan) i.S. der Ziffer 2.5 des RdErl. des MI vom 23.2.2015, MBL LSA S. 160, verfügen.
- (2) Ausnahmsweise zählen zu den finanzschwachen Kommunen auch solche ohne Haushaltskonsolidierungskonzept, wenn die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde bestätigt, dass der Haushalt durch die Schuldendienstverpflichtungen zur Notwendigkeit eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes führen würde.

IV.

Bekanntgabe

Das Landesverwaltungsamt wird gebeten, diesen Erlass den Landkreisen, Gemeinden und Verbandsgemeinden zur Kenntnis und Beachtung zu geben.

Im Auftrag

Mietzner