

Anlage 3: Grobkonzept STARK IV

Die Kommunen machen derzeit durch das Programm „Stark II“ erhebliche Fortschritte bei dem Abbau ihrer Verschuldung. Durch das Programm wird aber nur die Verschuldung der Kernhaushalte mit Investitionskrediten erfasst und nicht die Kassekredite. Das Programm „Stark IV“ wird den Kommunen auch in diesem Bereich helfen, nimmt sie aber auch selbst in die Verantwortung. Das Programm wird zum Jahresbeginn 2013 starten. Die Antragstellung kann bis zum 31.12.2015 erfolgen.

Zuwendungszweck des Programms ist die Unterstützung der Kommunen beim Abbau von Fehlbeträgen bzw. bei Kommunen, die ihr Rechnungswesen bereits auf die Doppik umgestellt haben, die Reduzierung der an deren Stelle getretenen Verbindlichkeiten.

Grundsätzlich förderfähig sind alle Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Ausgeschlossen von der Förderung sind

- Kommunen, die zum Stichtag 31.12.2011 keine (kumulierten) Fehlbeträge hatten oder die diese bis zum Programmbeginn abgebaut haben
- Kommunen, deren Leistungskraft und Konsolidierungspotential den Ausgleich der Fehlbeträge aus eigener Kraft erwarten lässt.

Das Land bezuschusst die Tilgung eines prozentualen Anteils des Altfehlbetrages des Verwaltungshaushalts, der bis zum 31.12.2011 aufgelaufen ist. Es erbringt seine Tilgungsleistungen in zehn Jahresraten.

Das Land wird mit den am Programm teilnehmenden Kommunen STARK IV - Verträge abschließen. Hierin werden die von der jeweiligen Kommune zu erbringenden Konsolidierungsleistungen genau festgelegt. In der Regel wird die Gegenleistung der Kommune darin bestehen, den Abbau des verbleibenden Altfehlbetrages als Eigenleistung nachzuweisen. Bei der Bemessung der Höhe dieses Anteils muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen sehr unterschiedlich ist. Dies bedingt, dass der Zuschuss des Landes voraussichtlich bei 30 bis 90% und der Eigenanteil der Kommunen korrespondierend zwischen 70 und 10% liegen wird. Die Kriterien zur Festlegung dieses Prozentsatzes müssen noch konkretisiert werden. Maßstab für die Zuschusshöhe soll insbesondere die (unterproportionale) Einnahmesituation einer Kommune in den letzten Jahren sein. Entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit wird den Kommunen auch ein unterschiedlich langer Zeitraum zur Erbringung ihres Eigenanteils eingeräumt, der jedoch in keinem Fall 10 Jahre übersteigen soll.

In dem jeweiligen STARK IV - Vertrag wird neben den Tilgungsanteilen und dem dafür zur Verfügung stehenden Zeitraum auch vereinbart, welche konkreten Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen sind. Diese können z. B. im Abbau von Doppelstrukturen bei der Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Dorfgemeinschaftshäuser usw.) bestehen. Bei finanziell dauerhaft nicht leistungsfähigen Strukturen kommen auch Gebietsänderungen in Betracht, also Eingemeindungen, Umwandlung von Verbands- zu Einheitsgemeinden und der Zusammenschluss von Gemeinden innerhalb von Verbandsgemeinden. Auch zu den kommunalen Steuern, dem Personal, dem Mindestkostendeckungsgrad bestimmter kommunaler Einrichtungen und dem Umfang der freiwilligen Leistungen werden Festlegungen getroffen. Es ist darauf zu achten, dass das vorhandene Konsolidierungspotential auch tatsächlich umgesetzt wird. Für jedes Jahr wird vertraglich eine maximal mögliche Höhe der Kassenkredite festgelegt, eventuelle Überschreitungen wegen unvorhersehbarer Entwicklungen benötigen eine Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Bei teilnehmenden Landkreisen soll während der Laufzeit des Programms eine Erhöhung der Kreisumlage ausgeschlossen werden. Die konkreten Maßnahmen werden zwischen der antragstellenden Kommune und dem Land verhandelt und vertraglich festgelegt.

Die Verträge werden in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Ebenen der Kommunalaufsicht entwickelt. Ggf. wird das Land hierbei wissenschaftliche Unterstützung in Anspruch nehmen. Die Verträge werden durch das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Sport geschlossen.

Die Kommune berichtet jährlich über die Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten und leitet diese Berichte über die Kommunalaufsichtsbehörden, die hierzu Stellung nehmen, dem Ministerium der Finanzen zu. Eine Bündelung aller Fortschrittsberichte einer Kommune zu den Stark – Programmen wird angestrebt. Sofern eine Kommune während der Vertragslaufzeit ohne eigenes Verschulden, z. B. wegen der Insolvenz eines bedeutenden Gewerbesteuerzahlers, ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann, ist eine Vertragsanpassung durch zeitliche Streckung der Verpflichtung der Kommune zu prüfen. Verletzt dagegen eine Kommune ohne zwingende Gründe ihre Verpflichtungen, stellt das Land seine Tilgungshilfen ein. Darüber hinaus entscheidet das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Sport über eine zwangsweise Durchsetzung der Verpflichtungen mit den Mitteln der Kommunalaufsicht. Kommt die Kommune ihren Verpflichtungen später wieder nach, wird über eine Wiederaufnahme in das Programm entschieden.

Als Ausgangspunkt für die Bemessungsgrundlage wurden die in den geprüften Jahresrechnungen ausgewiesenen Altfehlbeträge der Kommunen zum Stichtag 31.12.2011 gewählt. Die Kassenkredite selbst sind als Anknüpfungspunkt ungeeignet, da ihre Höhe zu einem bestimmten Stichtag starken Zufallsschwankungen unterliegt und dem Umstand Rechnung

getragen werden muss, dass manche Kommunen anstelle von Kassekrediten innere Darlehn bei kommunalen Eigenbetrieben aufgenommen haben. Die Altfehlbeträge sind ggf. um zur Verfügung stehende Rücklagen zu reduzieren. Auf dieser Grundlage wird eine Förderliste erstellt und veröffentlicht, die die Beträge festlegt, die maximal in das Förderprogramm eingebracht werden können.

Für Kommunen, die schon vor dem Stichtag 31.12.2011 auf doppische Buchführung umgestellt haben, wurde eine Ersatzbemessungsgrundlage festgelegt. Dabei soll der letzte kamerale Altfehlbetrag zugrunde gelegt werden, vermehrt oder vermindert um den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unter Einrechnung der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung aus eigenen Mitteln von Krediten für Investitionen und Investitionsmaßnahmen. Auch hinsichtlich des Nachweises des Konsolidierungsfortschritts bedarf es einer Regelung für doppisch buchende Kommunen. Diese wird voraussichtlich darin bestehen, dass ein Überschuss in Höhe des nach dem STARK IV-Vertrag im jeweiligen Jahr zu tilgenden Prozentsatzes des Altfehlbetrages zum 31.12.2011 aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unter Einrechnung der Auszahlungen aus eigenen Mitteln für die ordentliche Tilgung von Krediten und Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nachzuweisen ist.

Während der Laufzeit des Programms werden die Zinskosten für die in das Programm eingebrachten Beträge vom Land und von den Kommunen jeweils für die von ihnen zu tilgenden Anteile getragen. Dies bedeutet für die teilnehmende Kommune, dass – eigene Vertragstreue vorausgesetzt – der vom Land zugesagte Tilgungsanteil vom Moment des Vertragsschlusses an für sie keine wirtschaftliche Belastung mehr darstellt. Es wird bei der Erarbeitung des Feinkonzepts zu prüfen sein, wie dieser Umstand durch die Kommunalaufsichtsbehörden gewürdigt werden kann. Um finanzielle Planungssicherheit für das Land und die teilnehmenden Kommunen zu erhalten, ist eine Absicherung dieser Beträge gegen einen plötzlichen Zinsanstieg während des Tilgungszeitraums wünschenswert. Eine Möglichkeit bestünde in einer derivativen Absicherung am Finanzmarkt. Eine andere Option ist die Festschreibung eines festen Zinssatzes für den Tilgungszeitraum. Das Ministerium für Inneres und Sport hat die Duldung einer solchen Gestaltung durch Erlass in Aussicht gestellt. Durch eine Überführung der zu tilgenden Kassenkredite an die Landesinvestitionsbank könnte der Überblick über den jeweils aktuellen Stand der Tilgungen und die Abwicklung der Zahlungen des Landes erleichtert werden. Hierzu finden derzeit Gespräche statt. Die am Programm teilnehmenden Kommunen würden dann mit der Investitionsbank ergänzende Verträge schließen. In diesen würde geregelt, ob die Kassenkredite mit einem derzeit zwar niedrigen, aber anstiegsgefährdetem variablem Zinssatz fortgeführt werden sollen oder ob insgesamt oder für Teilbeträge ein fester Zinssatz für den Tilgungszeitraum vereinbart wird. Für den Fall, dass eine Kommune vertragsbrüchig wird und deshalb keine weiteren Tilgungszahlungen durch das Land mehr erfolgen, fällt der Tilgungsanteil des Landes an die Kommune zurück, die dann gegenüber der Investitionsbank auch insoweit

Zins und Tilgung zu erbringen hat. Grundsätzlich kann der Kommune auch freigestellt werden, ihren Eigenanteil bei einem anderen Institut zu refinanzieren.

Die Finanzierung des Programms erfolgt, indem der Ausgleichsstock aus Landesmitteln aufgestockt wird. Es handelt sich hierbei um Mittel, die den Kommunen zusätzlich über den als angemessen errechneten Betrag hinaus zur Verfügung gestellt werden. Ausgehend von den Empfehlungen des Gutachtens zum Kommunalen Finanzausgleich sehen die bisherigen Planungen eine Erhöhung des Ausgleichsstocks in den kommenden Jahren vor. Damit stünden für Stark IV die Beträge zur Verfügung, die den für die Finanzierung der Liquiditätshilfen benötigten Betrag von ca. 20 Mio. Euro pro Jahr übersteigen. 2014 stünden von geplanten 50 Mio. Euro demzufolge etwa 30 Mio. Euro und ab 2015 von zu planenden 60 Mio. Euro etwa 40 Mio. Euro zur Verfügung.

Die vertraglichen Beschränkungen, die sich die Gemeinden auferlegen, sollten diese nicht länger als notwendig binden. Die Laufzeit der einzelnen Konsolidierungsvereinbarung mit der einzelnen Kommune soll 10 Jahre nicht übersteigen, da ein solcher Zeitraum als ausreichend erscheint, um alle notwendigen Strukturanpassungen in einer Gemeinde vorzunehmen. Da sich der Abschluss der Vereinbarungen mit den einzelnen Kommunen über den Zeitraum 01.01.2013 bis 31.12.2015 erstrecken wird, wird die Gesamtlaufzeit des Programms aber bis zum 31.12.2025 dauern.

Derzeit ist das Volumen der Altfehlbeträge statistisch nicht erfasst. Eine entsprechende Erhebung des Landes wird gerade umgesetzt. Nach der Auswertung ist das potentielle Tilgungsvolumen bestimmbar. Die entsprechende Haushaltsvorsorge zur Absicherung der Landeszuschüsse soll im Nachtragshaushalt vorgenommen werden.

Es wird eine Gesetzesänderung angestrebt, dass die Aufnahme von Kassenkrediten, die einen bestimmten noch festzulegenden Rahmen überschreitet, künftig für alle Kommunen wieder der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörden bedarf.

Die Regelungen zur Gewährung von Liquiditätshilfen und Bedarfszuweisungen und STARK IV sind aufeinander abzustimmen. Das bisherige Bedarfszuweisungsverfahren wird dabei weitgehend durch STARK IV ersetzt werden.