



**Hessische Landesregierung**



**Hessischer Städtetag**  
Verband der kreisfreien und kreisangehörigen Städte in Hessen



**Rahmenvereinbarung**

**zwischen**

**Kommunalen Spitzenverbänden und**

**Landesregierung**

**über einen Kommunalen Schutzschild in Hessen**

## Präambel

Zur Sicherstellung eines nachhaltigen Wohlstandes brauchen wir starke, handlungsfähige Kommunen. Aus unterschiedlichen Gründen verfügen zunehmend mehr Kommunen allerdings nicht mehr über ausreichende Mittel, um die wesentlichen Weichenstellungen bewerkstelligen zu können. Das Land Hessen möchte daher gemeinsam mit den hessischen Spitzenverbänden die für notwendig angesehene Konsolidierung kommunaler Haushalte mit dem Kommunalen Schutzschirm aktiv unterstützen.

Eine nachhaltige Konsolidierung ist Voraussetzung zum Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit und garantiert letztlich die Selbstverwaltung der Kommunen. Diese Unterstützung wird nur erfolgreich sein, wenn ein eigener beträchtlicher Beitrag für die Konsolidierung der kommunalen Haushalte von den Gemeinden und Gemeindeverbänden selbst erfolgt. Landeshilfen in Kombination mit eigenen merklichen Konsolidierungsanstrengungen sollen dazu beitragen, die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit aktuell konsolidierungsbedürftiger Kommunen wieder herzustellen.

Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der öffentlichen Verwaltung; die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung. Das Land gewährleistet den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung (Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen). In den Bestreben, im Interesse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, haben die Hessische Landesregierung, der Hessische Landkreistag, der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund folgende Rahmenvereinbarung abgeschlossen.

## Ausgangslage

Die Haushalts- und Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte in Hessen hat sich bedingt durch die Finanzkrise weiter verschlechtert. In einigen Kommunen war die Finanzlage bereits vor der Krise vergleichsweise schlecht, hier wirkte die Krise als Trendverstärker. Die Ursachen dieser Entwicklungen sind vielfältig und unterscheiden sich von Kommune zu Kommune.

In den hessischen Kommunalhaushalten waren bis zum 31. Dezember 2009 Fehlbeträge des Verwaltungshaushalts/Ergebnishaushalts in Höhe von insgesamt rund 4,3 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Entwicklung hin zu Haushalten, die einen Fehlbedarf/Fehlbetrag ausweisen, hat sich in 2010 fortgesetzt. Es sind zusätzliche Fehlbedarfe in Höhe von rund 1 Milliarde Euro entstanden. Weiter werden nach den zur Genehmigung vorgelegten Kommunalhaushalten für 2011 ebenfalls weitere erhebliche jahresbezogene Fehlbeträge erwartet. Damit ist die Haushaltswirtschaft vieler Kommunen nach wie vor erheblich belastet. Auch im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit resultiert die Notwendigkeit der Gegensteuerung, es bestehen verstärkt hohe Konsolidierungsanforderungen.

Im engen Zusammenhang zum Ansteigen der Fehlbeträge steht der in den letzten Jahren progressiv steigende Bestand von Kassenkrediten. Kassenkredite sollen grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, um kurzfristige Zahlungseingpässe der Kommunen zu überbrücken. In den vergangenen Jahren sahen die Kommunen allerdings die Notwendigkeit, Kassenkredite dauerhaft zur Liquiditätssicherung zu nutzen und damit längerfristig die Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Das in Anspruch genommene Volumen beläuft sich per 31.

Dezember 2010 auf rund 4,9 Milliarden Euro und hat sich damit innerhalb eines Jahres gegenüber dem Stand 31. Dezember 2009 nach der amtlichen Statistik um rund 1,2 Milliarden Euro erhöht. Bei ansteigenden Zinsen wird sich diese Entwicklung zum Nachteil der Kommunen in deren Ergebnishaushalten verstärkt auswirken.

Um dieser dramatischen Entwicklung entgegen zu wirken, sind gemeinsame, nachhaltig angelegte und solidarische Anstrengungen sowohl des Landes als auch seiner kommunalen Gebietskörperschaften notwendig, die den Abbau der Verschuldung unterstützen. Kommunen, die Leistungen aus dem Kommunalen Schutzschirm erhalten, müssen zu eigenen erheblichen Kraftanstrengungen bereit sein. Diese Bereitschaft ist Voraussetzung für die Solidarität des Landes und innerhalb der kommunalen Familie.

### **1. Entschuldungshilfen**

Nach der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Volker Bouffier vom 7. September 2010 ist vorgesehen, den Kommunen zur Tilgung bestehender Kredite und Kassenkredite Entschuldungshilfen bis zu einer Höhe von insgesamt drei Milliarden Euro zu gewähren (Kommunaler Schutzschirm). Es ist vorgesehen, ab dem Jahr 2012 bedürftigen Kommunen Entschuldungshilfen zu gewähren.

### **2. Ziel des Kommunalen Schutzschirms**

Ziel des Kommunalen Schutzschirms ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in aktuell konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Diesen soll durch die sofortige teilweise Entschuldung und sinkenden Zinsaufwendungen spürbar geholfen werden, ihren Haushalt schnellstmöglich wieder auszugleichen (§ 92 Abs. 4 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung, HGO).

### **3. Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm**

- 3.1. Die Entschuldungshilfen nach Ziff. 1 werden konsolidierungsbedürftigen Kommunen gewährt.
- 3.2. Bedürftige Kommunen werden anhand eines Kennzahlensets identifiziert. Die Identifikation erfolgt grds. auf Grundlage von aus amtlichen Statistiken abgeleiteten Daten über die finanzielle Lage der Kommunen.
- 3.3. Die Identifikation erfolgt grds. auf Grundlage folgender Kennzahlen unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Der Stand der Kassenkredite in Euro je Einwohner sowie ein in einem Mehrjahresdurchschnitt statistisch hergeleitetes Ordentliches Ergebnis, ebenfalls berechnet in Euro je Einwohner. Eine als konsolidierungsbedürftig eingestufte Kommune kann einen Antrag auf Entschuldungshilfen stellen. Die Antragsprüfung und -bewilligung erfolgt durch das Hessische Ministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Sport. In Zweifelsfällen erfolgt die Entscheidung nach Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände.
- 3.4. Eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Entschuldungshilfen besteht nicht.

3.5. Die als konsolidierungsbedürftig identifizierten Kommunen entscheiden eigenverantwortlich über die Inanspruchnahme von Entschuldungshilfen. Diese Entscheidung obliegt als wichtige Angelegenheit der Vertretungskörperschaft (§ 9 Abs. 1 Satz 2 HGO, § 8 Satz 1 der Hessischen Landkreisordnung, HKO). Die Entschuldungshilfen aus originären Landesmitteln stellen ein wirkungsvolles Instrument zur Entlastung der Haushalte konsolidierungsbedürftiger Gebietskörperschaften dar. Die ausgelösten Effekte sind durch alternative, ausschließlich eigene Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Kommunen nur schwer erzielbar. Das ist bei Ausübung des Ermessens im Rahmen der Teilnahmeentscheidung zu beachten.

3.6. Um die Inanspruchnahme des Schutzschirms auf eine möglichst breite Mehrheit in der Vertretungskörperschaft zu stellen, appellieren alle Unterzeichner dieser Rahmenvereinbarung an die Vertretungskörperschaften der konsolidierungsbedürftigen Kommunen, dass eine solch weitreichende Entscheidung mit zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder getroffen wird, zwingend aber zumindest mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder erfolgt.

#### 4. Schuldendiensthilfe

4.1. Das Land Hessen stellt insgesamt bis zu 2,8 Milliarden € zur langfristigen Tilgung (voraussichtlich 30 Jahre) kommunaler Darlehen aus originären Landesmitteln bereit. Das Land übernimmt zusätzlich zur Tilgung der Darlehen eine Zinsverbilligung in Höhe von 1 %.

4.2. Zusätzlich erhalten die Kommunen eine Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks in Höhe von 1% vom 1. bis 15. Jahr und in Höhe von 0,5 % ab dem 16. Jahr.

4.3. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (folgend: Bank) bewirtschaftet und verwaltet den Fonds nach Ziff. 4.1.

4.4. Ablösungsfähig sind fällige Kassenkredite und fällige Investitionskredite der Kernhaushalte. Die Kommunen entscheiden, bei Bedarf nach Rücksprache mit der Bank, welche Kredite bzw. Kassenkredite zur Tilgung vorgesehen werden. Schulden bei öffentlichen Haushalten sind nicht ablösungsfähig.

4.5. Es werden Entschuldungsbeträge je konsolidierungsbedürftiger Gebietskörperschaft definiert. Die Ablösung der Schulden erfolgt schnellstmöglich.

4.6. Die Höhe der Entschuldungshilfen jeder einzelnen Gebietskörperschaft basiert auf der Summe der Kassenkredite und Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes aller als konsolidierungsbedürftig eingestuft Gebietskörperschaften im Verhältnis (%) zum Volumen der Entschuldungshilfen. Bei jeder als konsolidierungsbedürftig eingestuft Gebietskörperschaft erfolgt eine Entschuldung nach demselben Prozentsatz. Die nach diesen Regeln ermittelten Entschuldungsbeträge ergeben sich aus der Anlage.

4.7. Bank und Kommune legen in einer Vereinbarung fest, welche Altschulden auf den Fonds übertragen und von der fondsverwaltenden Bank abgelöst werden.

## **5. Verpflichtung des Landes Hessen gegenüber der Bank**

Das Land Hessen verpflichtet sich gegenüber der Bank, die Tilgung der abgelösten kommunalen Darlehen zu übernehmen.

## **6. Vereinbarung über Konsolidierungsziel und Konsolidierungsmaßnahmen**

- 6.1.** Ziel des Kommunalen Schutzschirms ist die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit in aktuell konsolidierungsbedürftigen Städten, Gemeinden und Landkreisen. Diesen soll durch die sofortige partielle Entschuldung sowie den Zinshilfen und den damit sinkenden Zinsaufwendungen spürbar geholfen werden, ihren Haushalt im Ordentlichen Ergebnis (nach doppischem Haushaltsrecht) wieder ausgleichen zu können.
- 6.2.** Ziel der Kombination aus Hilfen des Landes und eigenen Konsolidierungsanstrengungen ist, möglichst kurzfristig den Haushaltsausgleich in der Kommune zu erreichen. Je nach finanzieller Ausgangslage wird dazu mit der Kommune ein individueller Abbauperioden vereinbart werden, der letztlich u.U. in einem Mehrjahreszeitraum den steten Haushaltsausgleich herbeiführen soll. In einem Konsolidierungsprogramm werden die verbindlich durchzuführenden Konsolidierungsmaßnahmen eines jeden Jahres zur Erzielung des Haushaltsausgleichs dokumentiert.
- 6.3.** Wegen des Ausnahmecharakters der Entschuldungshilfen müssen die teilnehmenden Kommunen einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen vornehmen.
- 6.4.** Die teilnehmenden Kommunen vereinbaren mit dem Land Konsolidierungsziele und konkrete Konsolidierungsmaßnahmen. In der Vereinbarung sind Konsolidierungsziele und die dazu erforderlichen Maßnahmen zu beschreiben. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, auf Dauer den Haushaltsausgleich in der teilnehmenden Kommune zu erreichen.
- 6.5.** Entfalten die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen in den jeweiligen Jahren des Abbauperioden nicht die gewünschte Wirkung, ist die Kommune verpflichtet, durch weitere, mit dem Land zu vereinbarende Konsolidierungsmaßnahmen nachzusteuern. Wird die Vereinbarung von der Kommune nicht eingehalten oder vereinbarte Maßnahmen nicht umgesetzt, werden die Aufsichtsbehörden die im Einzelfall erforderlichen Zwangsmaßnahmen ergreifen. Dabei ist zu prüfen, inwieweit die Zielabweichung für die Kommune unvermeidbar war (angesprochen sind an dieser Stelle Fälle höherer Gewalt, wie Naturkatastrophen).
- 6.6.** Grundsätzlich obliegt es der betreffenden Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung selbst zu entscheiden, welche eigenen Konsolidierungsmaßnahmen sie zur perspektivischen Erreichung des Haushaltsausgleiches vornimmt.
- 6.7.** Die teilnehmenden Kommunen sollen ihre Haushalte über alle denkbaren Maßnahmen sowohl der Aufwand- als auch der Ertragseite konsolidieren.

6.8. Auf Ebene der Landkreise sollen in erster Linie aufwandseitige Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die Landkreise haben alle finanziell wirksamen Leistungen auf ihre Entbehrlichkeit zu prüfen, die ohne Verletzung rechtlicher Verpflichtungen entfallen können. Kreise sollen nicht auf die Erhebung von Entgelten (einschließlich der kalkulatorischen Kosten) verzichten.

6.9. Das Land wird die teilnehmenden Kommunen in ihrem Konsolidierungsprozess konsequent unterstützen. Hierfür ist unter anderem vorgesehen, konsolidierungsbereiten Kommunen eine Liste mit potentiellen Konsolidierungsmaßnahmen zu Verfügung zu stellen. Diese wird gemeinsam von Vertretern des Landes und der Kommunalverbände erarbeitet werden. Der Rechnungshof wird gebeten, eine Qualitätssicherung durchzuführen. Zusätzlich sollen jährlich zu erstattende Berichte der Kommunen die Umsetzung des Konsolidierungsvertrages unterstützen.

6.10. Über eine „Nachrückerliste“ wurde nicht entschieden. Es soll aber nicht grundsätzlich und von vornherein ausgeschlossen werden, im Lichte der tatsächlichen Inanspruchnahme der Mittel des Kommunalen Schutzschirms ggf. hierüber oder über die Reduzierung des Tilgungszeitraums noch einmal zu beraten.

## 7. Frühwarnsystem

Gleichzeitig werden das Hessische Ministerium der Finanzen und das Hessische Ministerium des Innern und für Sport ein kennzahlenbasiertes Frühwarnsystem aufbauen, welches sich abzeichnende Fehlentwicklungen der Finanzen einzelner Kommunen frühzeitig aufdeckt. Daneben sollen auf dieser Basis gute Lösungen Einzelner identifiziert werden, so dass andere Kommunen davon profitieren können. Die Ergebnisse werden regelmäßig veröffentlicht.

## 8. Clearingstelle

Für Fragen im Kontext der Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms soll eine Clearingstelle (Fortführung bisheriger AG Schutzschirm) eingerichtet werden.

Wiesbaden, den 20. Januar 2012

für das Land Hessen

  
Ministerpräsident Volker Bouffier

  
Finanzminister Dr. Thomas Schäfer


für den Hessischen Landkreistag

  
Präsident Robert Fischbach

  
Vizepräsident Robert Becker

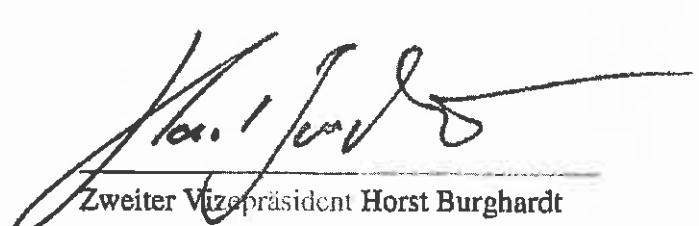
für den Hessischen Städte- und Gemeindebund

  
Präsident Paul Weimann

  
Geschäftsführender Direktor  
Karl-Christian Schelzke

für den Hessischen Städtetag

  
Präsident Gerhard Möller

  
Zweiter Vizepräsident Horst Burghardt