

04.05.2016

Beschlussvorlage Nr. 2016/152

öffentlich

Bezugsvorlage Nr.

**Inanspruchnahme der Experimentierklausel gemäß § 181
Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)**

Gremium	Sitzung am	TOP	Beschluss		Stimmen			
			Vor-schlag	abwei-chend	einst.	Ja	Nein	Enth.
Finanzausschuss	17.05.2016 -							
Verwaltungsausschuss	30.05.2016 -							
Rat	02.06.2016 -							

Beschlussvorschlag

Die Stadt Neustadt a. Rbge. beabsichtigt die Aufnahme von Krediten für die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH im Rahmen der Experimentierklausel nach § 181 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) zur Finanzierung der Großprojekte „Badneubau“, „Windpark Esperke“ und Wohnunterkunft „Fontanestraße“.

Der Bürgermeister wird beauftragt, zur Optimierung der Kreditfinanzierung städtischer Gesellschaften beim Nds. Ministerium für Inneres und Sport /MI) einen Antrag nach § 181 NKomVG zu stellen. Die zu beantragende Ausnahme hat sich ausschließlich auf das Anwendungsgebiet der Kredite gemäß § 120 NKomVG (Investitionskredite) zu beziehen.

Bei Zulassung des Modells durch das Innenministerium ist eine entsprechende Nachtrags-haushaltssatzung kurzfristig dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Anlass und Ziele

Aufnahme von Investitionskrediten durch die Stadt für die Großprojekte der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH im Rahmen der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG als eine Maßnahme zur Haushaltsstabilisierung.

Finanzielle Auswirkungen	
Haushaltsjahr: 2016	
Produkt/Investitionsnummer:	
	einmalig
	jährlich

Ertrag/Einzahlung	150.000/30.000.000,00 EUR	EUR
Aufwand/Auszahlung	EUR	0/30.000.000,00 EUR
Saldo	EUR	EUR

Begründung

Das Land Niedersachsen hat im Jahr 2013 im Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) eine Regelung aufgenommen, wonach Städte und Gemeinden auch Kredite zu Kommalkonditionen für ihre kommunale Eigengesellschaften mit Genehmigung des Innenministeriums aufnehmen dürfen. Konkret heißt es im § 181 NKomVG:

§ 181 Experimentierklausel

(1) Im Interesse der Erhaltung oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit einer Kommune kann das für Inneres zuständige Ministerium für die Erprobung neuer Möglichkeiten der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten im Einzelfall auf Antrag Ausnahmen von den §§ 120 und 122 zulassen.

(2) In dem Antrag hat die Kommune darzulegen, zu welchem Zweck die Erprobung im Einzelnen dienen soll, von welchen Vorschriften Ausnahmen beantragt werden und welche Wirkungen erwartet werden.

(3) Ausnahmen nach Absatz 1 können nur für dauernd leistungsfähige oder für Kommunen zugelassen werden, deren Leistungsfähigkeit sich durch die Ausnahme voraussichtlich dauernd verbessert. Die Ausnahme wird für längstens fünf Jahre zugelassen. Sie kann jederzeit widerrufen werden. Die Kommune hat das Vorhaben unter Beachtung der Bestimmungen in der Ausnahme durchzuführen, zu dokumentieren und auszuwerten.

(4) Die Kommune hat dem für Inneres zuständigen Ministerium zu einem in der Ausnahme festzulegenden Zeitpunkt über deren Auswirkungen zu berichten. Im Jahr 2019 legt die Landesregierung dem Landtag einen Erfahrungsbericht vor.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass mit der Einführung des § 181 NKomVG vom Gesetzgeber beabsichtigt ist, die Fortentwicklung der kommunalen Kreditwirtschaft zu erleichtern sowie mit der Experimentierklausel den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, innovative Modelle der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten zu erproben. Es wird dabei die gesetzgeberische Grundlage für eine effizientere und effektivere kommunale Kreditwirtschaft geschaffen. Mit der Erprobung einer Konzernkreditaufnahme im Rahmen des kommunalen Konzernverbundes wird der Grundgedanke des konsolidierten Gesamtabschlusses konsequent weiterentwickelt und von der Ebene des informatorischen Gesamtabschlusses in das operative Tagesgeschäft überführt.

Von dieser Regelung haben bisher die Städte Emden, Osnabrück und Göttingen Gebrauch gemacht.

Der Bürgermeister schlägt in Absprache mit der Geschäftsführung der Wirtschaftsbetriebe vor, die gesetzliche Grundlage ebenfalls aufzugreifen und eine Konzernfinanzierung für die drei großen Investitionsvorhaben der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH gem. § 181 NKomVG zu implementieren, um letztendlich damit die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt zu sichern. Hiervon betroffen sind folgende Projekte.

Projekt	Kreditvolumen	Kreditlaufzeit
Neubau Bad	16 Mio. EUR	30 Jahre
Windpark Esperke	10 Mio. EUR	10 Jahre
Wohnunterkunft "Fontanestraße"	4 Mio. EUR	30 Jahre
Gesamt	30 Mio. EUR	

Der Ansatz der Konzernfinanzierung sieht die zentrale Beschaffung und Aufnahme von Investitionskrediten durch die Stadt Neustadt a. Rbge. zu Kommunalkreditkonditionen und anschließende Weitergabe im Konzern in der Form von kurzfristigen und langfristigen Gesellschafterdarlehen an die Beteiligung „Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge“ vor.

Zur Einhaltung des EU-Beihilferechts muss das Gesellschafterdarlehen, welches die Stadt einer ihrer Beteiligungen gewährt, grundsätzlich zu Marktkonditionen zur Verfügung gestellt werden. Daher wird in Anlehnung an die Vorgehensweise bei der Gewährung von Bürgschaften ein Entgelt in Höhe der marktüblichen Marge, also des Unterscheidungsbetrags zwischen den Konditionen der Stadt Neustadt a. Rbge. und denen, die die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH erzielt hätte, erhoben und als zusätzlicher Ertrag bei der Stadt Neustadt a. Rbge. verbleiben.

Der Zinsvorteil der Stadt Neustadt a. Rbge. beläuft sich gemäß grober Fiktivberechnung bei dem o. g. Kreditvolumen und den derzeitigen Kreditkonditionen auf insgesamt mehr als 2 Mio. EUR über einen Zeitraum von 30 Jahren verteilt. In den Anfangsjahren der Laufzeit wird mit einem Beitrag zur Haushaltsstabilisierung von ca. 150.000 EUR jährlich gerechnet. Die Zahlen werden noch einmal überprüft. Sollten sich dabei andere Werte ergeben, so wird in der Finanzausschusssitzung berichtet.

Kreditschuldner gegenüber dem Kreditgeber ist bei dem Konzernmodell allein die Stadt Neustadt a. Rbge. Bei direkter Kreditaufnahme durch die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH ist allein diese Kreditschuldner.

Die Verwaltung hat sich bei ihrem Vorschlag von folgenden Beobachtungen und Feststellungen leiten lassen, die zu einer positiven Bewertung und einer Befürwortung hinsichtlich der Implementierung einer Konzernfinanzierung führen:

- a) Ausgehend von der Finanz- und Wirtschaftskrise und den in der Folge eingeleiteten Maßnahmen zur Regulierung des Bankensektors, insbesondere auch durch Basel III, führen zu der nicht nur von der Stadt Neustadt a. Rbge. wahrgenommenen Beobachtung, dass Kreditinstitute zunehmend ihre Kreditvergabepraxis neu bewerten. Auferlegte Verpflichtungen die Kreditvergaben mit einem höheren Eigenkapitalanteil zu unterlegen sowie geschäftspolitische Entscheidungen im Bankensektor können in der Folge dazu führen, dass zur Finanzierung der privatrechtlichen Gesellschaften der Stadt Neustadt a. Rbge. kein oder ein nur noch sehr eingeschränkter Kreis als Kreditgeber zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang hat die Stadt Neustadt a. Rbge. in den letzten Jahren das Eigenkapital bei der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH aufgestockt. Diese Praxis stößt jedoch an seine Grenzen. Daher sind neue Lösungsansätze zu erschließen, um die weitere wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Gesellschaft zu begünstigen und zu unterstützen.
- b) Der sich aus der Konzernfinanzierung ergebende höhere Schuldenstand bedingt höhere jährliche Zins- und Tilgungsleistungen für die Stadt Neustadt a. Rbge. Diese zusätzlich zu zahlenden Verpflichtungen werden vollständig durch die Rückflüsse und die Verzinsung der gewährten Ausleihungen von der Beteiligung gedeckt. Zusätzlich wird durch die Ausnutzung des Zinsunterschiedes zwischen öffentlicher und privater Refinanzierung ein zusätzlicher Ertrag generiert. Dieser verbessert die Haushaltssituation der Stadt Neustadt a. Rbge. und dient damit wiederum im Rahmen einer Gesamtbe-

trachtung der Konsolidierung des gesamten Konzerns.

- c) Das zunehmend streng regulierte EU-Wettbewerbsrecht führt vermehrt zu erheblichen Unsicherheiten bei den Kreditinstituten hinsichtlich der Kreditfinanzierung von privatrechtlichen Beteiligungen einer Kommune mit einer Bürgschaftshinterlegung. Bürgschaftshinterlegungen sind kaum noch praktikabel umsetzbar bzw. werden von den Banken kaum noch angeboten, da die Herstellung einer vollständigen Rechtssicherheit nur über ein Notifizierungsverfahren bei der EU hergestellt werden kann. Darüberhinaus sind Bürgschaften nur begrenzt für die Aufgaben der Daseinsvorsorge zulässig und dann auch nur mit Zustimmung der Kommunalaufsicht.
- d) Der Konzerngedanke wird, wie auch der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, durch die Anwendung der Experimentierklausel gestärkt. Zudem erscheint eine Verbesserung der Konditionen durch Kreditbündelung als wahrscheinlich.
- e) Im Hinblick auf § 136 Abs. 5 NKomVG, wonach Kommunen Bankunternehmen nicht errichten dürfen, ist auszuführen, dass die im Rahmen der Experimentierklausel realisierbare kommunale Konzernkreditaufnahme in Form einer Weitergabe von Krediten an Eigengesellschaften zwar grundsätzlich ein Bankgeschäft nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Kreditwesengesetzes (KWG) darstellt, welches grundsätzlich einer Erlaubnispflicht unterliegt. Im Fall der kommunalen bzw. wie auch bereits längst in der Privatwirtschaft durchgeführten Konzernkreditaufnahme ist eine solche Erlaubnis allerdings nicht notwendig, weil die beteiligten Unternehmen als Konzern nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG gesondert privilegiert sind und daher keiner Erlaubnispflicht unterliegen. Die gesetzgeberisch eröffneten Möglichkeiten haben zudem die Optimierung der kommunalen Kreditbeschaffung zum Ziel und nicht etwa den Betrieb gewerbsmäßiger Bankgeschäfte mit außerhalb des Konzerns Stadt Neustadt a. Rbge. stehenden Unternehmen. In der Folge steht die Konzernfinanzierung deshalb nicht im Zusammenhang mit der Errichtung eines kommunalen Bankunternehmens. Dieser Punkt wurde auch bereits vom Gesetzgeber geprüft und hat zu keiner Anpassungsnotwendigkeit für den § 136 NKomVG geführt, da dieser in diesem Zusammenhang als nicht tangiert angesehen wird.
- f) Negative Auswirkungen auf die Bonität der Stadt Neustadt a. Rbge. als Schuldner sind durch die Konzernfinanzierung nicht zu befürchten. Neben der gesetzlich geregelten Insolvenzunfähigkeit von Gebietskörperschaften besteht unter Anwendung des Prinzips des „partial use“ sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterhin die grundsätzliche Bestimmung, wonach im Zusammenhang mit dem Bundesstaatsprinzip und dem Finanzausgleich eine solidargemeinschaftliche Mitverantwortung und ein Entstehen füreinander festzustellen ist. Hieraus abgeleitet ergibt sich die allgemein anerkannte Bestimmung, wonach Kommunen sowie die Länder banktechnisch eine wirtschaftliche Kreditnehmereinheit mit dem Bund bilden, so dass auch Kommunaldarlehen unabhängig von der jeweiligen Schuldenhöhe der einzelnen Kommune das gleiche Triple-A-Rating wie die Bundesrepublik Deutschland aufweisen.

Um einen abschließenden Antrag nach § 181 NKomVG stellen zu können, ist zunächst ein entsprechender Ratsbeschluss notwendig. Weiterhin ist dem Antrag eine Stellungnahme der Kommunalaufsicht beizufügen. Im Falle der Zulassung des Modells durch das Innenministerium ist kurzfristig die haushaltsmäßige Festsetzung in der Haushaltssatzung vorzunehmen – geplant ist ein Nachtrag zur Haushaltssatzung 2016. Außerdem ist der Wirtschaftsplan der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH – soweit notwendig – anzupassen.

In der Haushaltssatzung sind der Kreditbetrag für die Investitionen der Stadt und der Kreditbetrag für die Investitionen der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH getrennt voneinander auszuweisen, so dass sofort nachvollziehbar ist, welcher Betrag auf welche Institution entfällt.

Ein Erörterungsgespräch mit Vertretern des MI und der Kommunalaufsicht hat vorab stattgefunden, wobei der Ausgang des Verfahrens offen geblieben ist. Signalisiert wurde vom MI aber bereits die gute Ausgangsposition für die Anwendung des § 181 NKomVG, da die Projekte bereits in der Realisierung befindlich sind.

Sollte der MI dem Antrag nicht stattgeben, müssten die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rünenberge die Kredite selbst auf dem Kreditmarkt - ggfs. mit Bürgschaft der Stadt - aufnehmen, wobei völlig offen ist, ob die Kommunalaufsicht der Bürgschaft zustimmt.

Strategische Ziele der Stadt Neustadt a. Rbge.

- a) Grüne Energiequelle für die ganze Region:
Regenerative Energien sind unsere Stärke und werden kontinuierlich ausgebaut (Windpark Esperke).
- b) Lebendige Stadt/Kinder, Jugend und Familien sind unsere Zukunft:
Unsere Stadt ist attraktiv, zukunftsfähig und lebenswert.
Wir sind eine familienfreundliche Stadt mit Freizeitangeboten für Menschen jeden Alters.
- c) Neustadt bleibt finanziell handlungsfähig:
Der Etat unserer Stadt ist mittelfristig ausgeglichen.

Auswirkungen auf den Haushalt

Die Auswirkungen auf den Haushalt werden im Rahmen des vorzulegenden Nachtrages vollumfänglich abgebildet. Nach jetziger Schätzung werden 150.000 EUR zur Kompensation der abnehmenden Gewinnabführung der Wirtschaftsbetriebe generiert.

So geht es weiter

Antragstellung beim Nds. Ministerium für Inneres und Sport unter Beteiligung der Kommunalaufsicht bei positivem Ratsbeschluss.

Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung bei Zustimmung des MI zur Konzernfinanzierung.

Fachdienst 20 - Finanzwesen -