

Unterrichtung

Hannover, den 25.11.2019

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

**Anwendung der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG;
Vorlage des Erfahrungsberichtes**

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit dem Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs-, kommunalwahl- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 16. Dezember 2013 hat der Niedersächsische Landtag in Artikel 1 des Gesetzes das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010 durch Einfügung des § 181 „Experimentierklausel“ geändert.

Gemäß § 181 Abs. 4 Satz 2 NKomVG hat die Landesregierung dem Landtag einen Erfahrungsbericht zur Anwendung der Experimentierklausel in 2019 vorzulegen. Dieser Bericht wird hiermit vorgelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Stephan Manke

Erfahrungsbericht
über die Anwendung der
Experimentierklausel nach § 181 NKomVG

- Stellungnahme der Landesregierung -

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	3
1. Vorbemerkungen	5
2. Hintergründe und Zielsetzung der Experimentierklausel	6
3. Rahmenbedingungen	9
4. Zulassungsverfahren	11
5. Teilnehmende Kommunen und Gesellschaften am Modellprojekt „Konzernfinanzierung“	12
6. Ergebnisse des Modellprojektes aus kommunaler Sicht	13
7. Bewertung der Konzernfinanzierung aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände	15
8. Kommunale Konzernfinanzierung aus Sicht der Banken und Sparkassen	16
9. Auswirkungen auf die Schuldenstatistik in Niedersachsen	17
10. Bewertung der Anwendung der Experimentierklausel aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Sport	19
11. Vorschlag für eine zukünftige Ausgestaltung der kommunalen Konzernfinanzierung	23
12. Fazit und Ausblick	25

Zusammenfassung

Um die Fortentwicklung der kommunalen Kreditwirtschaft zu erleichtern, wurde mit der Experimentierklausel in § 181 NKomVG auf Anregung einiger Kommunen die Möglichkeit eröffnet, dass Kommunen Kredite für Investitionen in ihren Tochterunternehmen aufnehmen und an diese zur Finanzierung ihrer Vorhaben weitergeben (Konzernkreditaufnahme). Damit sollte zudem eine Stärkung des Kernhaushalts einer Kommune gegenüber ihren Eigengesellschaften erreicht werden.

Nach Ablauf der fünfjährigen Erprobungsphase seit dem Inkrafttreten der Regelung in § 181 NKomVG (Experimentierklausel) zum 01.01.2014 kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben ausreichen, um im Rahmen des Antragsverfahrens den Kommunen Ausnahmen von den Vorschriften in §§ 120 und 122 NKomVG zuzulassen und so eine Konzernkreditaufnahme durch die Kommunen für ihre Tochterunternehmen zu ermöglichen.

Die geringe, aber im Verlauf zunehmende und vor allem kontinuierliche Teilnahme von sechs Kommunen an dem Modellvorhaben überrascht nicht, da die Konzernfinanzierung i.d.R. nur für Kommunen ab ca. 50.000 Einwohner und mehr Einwohnern geeignet ist, soweit diese über bedeutsame Eigengesellschaften verfügen und ein entsprechender Investitions- und damit größerer Finanzierungsbedarf besteht.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die am Modellvorhaben beteiligten Kommunen durch Anwendung der Konzernfinanzierung nachweisbare Haushaltseffekte in Form zusätzlicher Erträge oder Minderaufwendungen erzielen. Bis zum 31.12.2018 konnten die Kommunen Zinsvorteile in Höhe von 7,38 Mio. Euro in den Kernhaushalten verbuchen.

Die Hauptargumente dieser Kommunen zur Weiterführung der Möglichkeit der Konzernfinanzierung sind neben den dargelegten Haushaltseffekten, eine verbesserte Abstimmung mit den Konzerntöchtern, eine zentralisierte Kreditaufnahme und eine effektivere Beteiligungssteuerung.

Die Modellkommunen wünschen sich neben der Fortführung eine Ausweitung der Konzernfinanzierung auf Umschuldungen von Investitionskrediten und eine Einbeziehung von mehrheitlich im kommunalen Besitz befindlichen Tochterunternehmen. Ferner plädieren einige Kommunen für ein vereinfachtes Verfahren, beispielsweise in Form einer Zulassung im Rahmen des jährlichen Haushaltsgenehmigungsverfahrens oder im Zuge einer Verlängerung des Modellvorhabens.

Im Ergebnis spricht sich neben den sechs beteiligten Kommunen auch der Niedersächsische Städtetag für eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften aus, um eine dauerhafte Anwendung zu ermöglichen. Nach einer informellen, nicht repräsentativen Befragung stehen Banken und Sparkassen sowie die NBank dem Konzernfinanzierungsmodell überwiegend ebenfalls positiv gegenüber und würden auch zukünftig Kreditanfragen zur Konzernfinanzierung wohlwollend begleiten.

Der Niedersächsische Landkreistag und der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sind für eine restriktive Fortsetzung des Projektes, wobei ergänzende Dauerregelungen in §§ 120 und 122 NKomVG nicht geschaffen werden sollen. Der Aus-

nahmecharakter ist aus Sicht dieser Verbände in jedem Fall zu erhalten, so dass das Zulassungsverfahren nicht mit der Genehmigung des Haushalts zusammenfällt und damit nicht die Zuständigkeit der unteren Kommunalaufsichtsbehörden tangiert würde. Die Zulassung solle an zentraler Stelle im Innenministerium (wie bisher) weiterhin auf Grundlage von § 181 NKomVG im Antragsverfahren erfolgen.

Auch aus Sicht der Haushaltsaufsicht im MI ist noch nicht abzusehen, ob sich Bedarf und Nutzung der Experimentierklausel verstetigen und ggf. ausweiten lassen oder ob diese Entwicklung ihre Ursache in der geringen Anzahl von größeren Kommunen mit Konzernstrukturen hat. Dabei können die Voten des NSGB und NLT auch für jene Kommunen herangezogen werden, die zumindest bislang die Experimentierklausel nicht genutzt haben. Die rechtssystematische an sich naheliegende Streichung der Experimentierklausel aufgrund geringer Nachfrage wäre insofern bei Verzicht auf die Konzernfinanzierung möglich, was der offenkundigen Bedarfslage der inzwischen sechs teilnehmenden Kommunen widerspräche.

Unter Abwägung der bisherigen im Zeitverlauf zwar zunehmenden Inanspruchnahme der Experimentierklausel sowie der vorgenannten Fragen und der teilweise restriktiven Position der Kommunalen Spitzenverbände sind die Rahmenbedingungen für eine gesetzliche Dauerregelung auf der anderen Seite im Ergebnis auch nicht gegeben.

Die Landesregierung schlägt als Fazit vor, die Experimentierphase auf Grundlage von § 181 NKomVG um bis zu fünf Jahre weiterzuführen, um einerseits weiteren Kommunen die Teilnahme am Konzernkreditmodell zu ermöglichen und andererseits zusätzliche Erfahrungen bei veränderten Rahmenbedingungen zu sammeln.

Spätestens im Jahr 2024 sollte nach einer aktualisierten Evaluierung die Experimentierphase beendet und notwendige Gesetzesänderungen in den Landtag eingebracht werden, soweit sich das Konzernfinanzierungsmodell etabliert hat und ein dauerhafter Bedarf besteht.

1. Vorbemerkungen

Im Rahmen der Novellierung des NKomVG zum 01.01.2014 ist mit der Einführung des § 181 NKomVG „Experimentierklausel“ zum Zwecke der Fortentwicklung der kommunalen Kreditwirtschaft die Möglichkeit geschaffen worden, innovative Modelle der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten zu erproben.

Die Landesregierung kam mit der Experimentierklausel dem Wunsch der kommunalen Seite nach, die zentrale Kreditaufnahme und Bewirtschaftung über den Kernhaushalt und die Weitergabe der Kredite an die kommunalen Konzerntöchter auf Antrag unter Zulassung von Ausnahmen von §§ 120 und 122 NKomVG vornehmen zu dürfen.

Bisher wurden sechs Anträge und zwei Folgeanträge auf Durchführung einer „kommunalen Konzernkreditfinanzierung“ gestellt und zugelassen. Hierbei handelt es sich um Anträge der Städte Osnabrück, Emden, Göttingen, Neustadt am Rübenberge, Hildesheim und Braunschweig.

Im nachfolgenden Bericht werden zunächst die Hintergründe und Zielsetzung der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG beleuchtet. Im zweiten Schritt werden die wichtigsten Rahmenbedingungen einer Antragstellung und das Zulassungsverfahren dargestellt. Die wesentlichen Ergebnisse aus dem Modellprojekt aus Sicht der teilnehmenden Kommunen folgen danach, woran sich eine Bewertung der Kommunalen Spitzenverbände sowie der beteiligten Banken und Sparkassen anschließt. Der Bericht wird mit der Bewertung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport als Zulassungsbehörde und Vorschlägen zur Weiterführung des Konzernfinanzierungsmodells abgeschlossen und zeigt möglichen Anpassungsbedarf auf.

2. Hintergründe und Zielsetzung der Experimentierklausel

Seit mehreren Jahrzehnten werden öffentliche Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge aus dem Kernbereich der Kommunen ausgegliedert. Hierzu werden insbesondere rechtlich unselbständige Eigenbetriebe oder privatrechtliche Gesellschaften in Rechtsform der AG oder der GmbH zur Durchführung öffentlicher Aufgaben durch Kommunen gegründet und beauftragt. Dies geschieht insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden „höheren Wirtschaftlichkeit“ und der unternehmerischen Flexibilität.

Ausgegliedert wurden vor allem Aufgaben der Ver- und Entsorgung (Energie- u. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung), des gemeinnützigen Wohnungsbaus, des ÖPNV, der Freizeitgestaltung (Bäder, Theater) und der Gesundheit (kommunale Krankenhäuser).

Im Zuge der Ausgründungen werden i.d.R. die Schulden, die den ausgegliederten Bereichen zugeordnet werden können, aus dem Kernhaushalt in die diesen Ausgliederungen (Eigenbetriebe, Zweckverbände, Gesellschaften) überführt. In Niedersachsen sind durchschnittlich 54,2% der kommunalen Schulden zum Stand 31.12.2016 und damit 14,24 Mrd. Euro in Unternehmen und Einrichtungen ausgegliedert.¹ Bezogen auf die kreisfreien Städte in Niedersachsen ist der Ausgliederungsanteil noch weitaus höher; so befinden sich 74,3 % der Schulden in ausgegliederten Unternehmen und Einrichtungen.

Der Anteil der Schulden, die sich bei Gesellschaften in privater Rechtsform befinden, liegt mittlerweile bei 71,3 %, das einem Volumen von 10,15 Mrd. Euro entspricht².

Der Wunsch einiger Kommunen nach größerer Flexibilität hinsichtlich der Finanzierung ihrer Tochtergesellschaften hat insbesondere folgende Ursachen:

- Die privatrechtlich organisierten kommunalen Gesellschaften nehmen zur Finanzierung eigener Investitionsmaßnahmen am Finanz- und Kapitalmarkt i.d.R. Kredite zu Konditionen auf, die z.T. erheblich über den Kommunalkonditionen³ liegen, welche zur Finanzierung kommunaler Investitionen beispielsweise in Schulen und Kindergärten mit Banken und Sparkassen vereinbart werden. Ferner werden Kredite häufig nur mit Laufzeiten von maximal 10 Jahren vergeben, während im kommunalen Bereich Laufzeiten mit Zinsbindungen von 30 und mehr Jahren möglich sind.
- Auch wurde seitens der Kommunen angemerkt, dass Banken und Sparkassen zunehmend ihre Geschäftsstrategie zu Lasten nicht nur der Kommunen ändern, sondern in der Folge kommunalverbürgte Kredite für Investitionen der Eigengesellschaften aufgrund bankenregulatorischer Anforderungen einschränken oder z.T. nicht mehr anbieten. Von Bankenseite wird das mangelnde Engagement mit den rechtlichen Unsicherheiten zum Thema EU-Beihilferecht und bankregulatorischen Vorgaben begründet.

¹ Landesamt für Statistik Niedersachsen, Statistisches Monatsheft 12/2017, Seite 637 ff.

² Landesamt für Statistik Niedersachsen, Statistisches Monatsheft 12/2017, Seite 643

³ So nahm eine Kommune im Zuge des Modellvorhabens einen Schuldschein für ihre Konzerntochter zu einem Zins von 1,608 % bei einer 30-jährigen Laufzeit auf und gab diesen Kredit zu einem marktüblichen Zins von 3,108 % weiter.

- Zudem hat sich die Gläubigerstruktur verändert. Große private Finanzierer ziehen sich aus dem Kommunalkreditgeschäft aufgrund der geringen Margen zurück. Darüber hinaus führt die anhaltende Niedrigzinsphase zu einer veränderten Angebotslage seitens der Banken und Sparkassen. Dabei führen Banken und Sparkassen schon seit längerem „Limits“ für den Konzern „Kommune“ als Ganzes ein, die unabhängig von der Dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune und der bisherigen Finanzierung das Gesamtkreditvolumen unter Einbeziehung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften begrenzen. Diese geänderten Finanzierungsstrategien hängen insbesondere mit den Eigenkapitalregeln durch Basel III (Basler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zur Regulierung von Banken) zusammen. Positiv ist festzustellen, dass verstärkt Förderbanken einiger Bundesländer, Versicherungsunternehmen und Pensionskassen den Finanzmarkt erweitern.

Außerdem wurden neben der optimierten Kreditbeschaffung weitere Vorteile seitens der Kommunen erwartet:

- Die zentrale Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten führt zum Erhalt oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommune (§ 181 Abs. 1 NKomVG).
- Eine organisatorische Stärkung der Kommune gegenüber den Konzerntöchtern und damit eine verbesserte Steuerung der kommunalen Unternehmen sind zu erwarten. Konzernfinanzierung wird weiterer Bestandteil der Gesamtsteuerung des „Konzerns Kommune“.
- Fach- und Spezialkenntnisse im Bereich des Kreditmanagement werden zentral in der Kommune gebündelt und weiterentwickelt.
- Die Kreditkonditionen verbessern sich durch Zusammenfassung des Kreditbedarfs.
- Alternative Finanzierungsmöglichkeiten wie Kommunalanleihen und Schuldscheindarlehen werden ermöglicht.
- Die Abhängigkeit von einzelnen Banken und Sparkassen wird verringert, da weitere Finanzierungspartner auch mit alternativen Finanzierungsformen sich ergeben.

Nach der Gesetzeslage (§ 120 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) dürfen Kommunalkredite nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung der Kommune aufgenommen werden. Eine Weitergabe von Kommunalkrediten als Ausleihungen an kommunale Tochtergesellschaften ist aufgrund dieser Bestimmungen grundsätzlich nur bei Investitionsförderungsmaßnahmen zulässig.

Die bestehenden Einschränkungen und die dargestellten kommunalen Wünsche nach Vereinfachung und Erleichterungen hat der Gesetzgeber mit Novellierung des NKomVG zum 01.01.2014 aufgegriffen. Mit der Einführung des § 181 NKomVG „Experimentierklausel“ zum Zwecke einer effizienteren und effektiveren kommunalen Kreditwirtschaft ist die Möglichkeit geschaffen worden, innovative Modelle der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten zu erproben.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:⁴

Um die Fortentwicklung der kommunalen Kreditwirtschaft zu erleichtern, soll mit der Experimentierklausel den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, innovative Modelle der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten zu erproben. Es wird die gesetzgeberische Grundlage für eine effizientere und effektivere kommunale Kreditwirtschaft geschaffen. Ausnahmen sind möglich von den Regelungen der §§ 120 und 122 NKomVG. Darüber hinaus können sich Änderungen bei der Darstellung in der Haushaltssatzung (§ 112 Abs. 2 NKomVG) ergeben.

Die Experimentierklausel soll insbesondere die zentrale Kreditaufnahme und Bewirtschaftung über den Kernhaushalt und die Weitergabe der Kredite an die kommunalen Konzerntöchter ermöglichen (Konzernkreditaufnahme) und damit für eine Stärkung des Kernhaushaltes einer Kommune gegenüber ihren Töchtern sorgen. 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.

Durch das Ausnahmeerfordernis besitzt das für Inneres zuständige Ministerium die Möglichkeit, die Zulassung der Modellprojekte zu steuern.

Nach Absatz 3 sind nur Anträge von dauernd leistungsfähigen Kommunen genehmigungsfähig, die die Voraussetzungen nach § 23 GemHKVO erfüllen. Damit soll sichergestellt werden, dass grundsätzlich nur Kommunen, die auch wirtschaftlich leistungsfähig sind, an Modellprojekten teilnehmen können. Für nicht leistungsfähige Kommunen ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen, um Modelle zu erproben, die eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit erwarten lassen.

Die im Rahmen der Experimentierklausel realisierbare kommunale Konzernkreditaufnahme in Form einer Weitergabe von Krediten an Eigengesellschaften stellt ein Bankgeschäft nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Kreditwesengesetzes (KWG) dar. Für die Ausübung eines solchen Bankgeschäftes bedarf es vom Grundsatz her gemäß § 32 Abs. 1 KWG der Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen.

Im Fall der kommunalen Konzernkreditaufnahme ist eine solche Erlaubnis nicht notwendig, weil die beteiligten Unternehmen als Konzern nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG privilegiert sind. Diese Privilegierung bezieht sich auf das Verhältnis Mutter- zum Tochterunternehmen im Sinne des § 290 des Handelsgesetzbuchs.

Die Zielsetzung der Experimentierklausel sollte im Ergebnis weit über den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der kommunalen Kreditbeschaffung hinausgehen und insbesondere zur organisatorischen Stärkung der Kommune gegenüber den Tochtergesellschaften beitragen.

⁴ Drucksache 17/578, Seite 19 f.

3. Rahmenbedingungen

Nach den Regelungen in § 181 NKomVG kann das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport auf Antrag einer Kommune Ausnahmen von den §§ 120 und 122 NKomVG zur Bewirtschaftung von Krediten zulassen. Neben den Voraussetzungen, die sich aus dieser Gesetzesvorschrift ergeben, sind weitere Rahmenbedingungen zu beachten und im Zuge des Antragsverfahrens zu prüfen und zu dokumentieren.

An dieser Stelle werden drei wesentliche Rahmenbedingungen kurz vorgestellt und erläutert:

- **Dauernd leistungsfähige Kommunen**

Grundsätzlich sind nur dauernd leistungsfähige Kommunen antragsberechtigt. Wesentlich ist demnach, dass der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen ist, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ausgeglichen ist, die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft beachtet werden und die Sicherung der Zahlungsfähigkeit gewährleistet ist.⁵ Nicht leistungsfähige Kommunen können einen Antrag stellen, soweit das geplante Verfahren die Leistungsfähigkeit der Kommune voraussichtlich dauernd verbessert wird (§ 181 Abs. 3 Satz 1 NKomVG).

Die antragstellenden Kommunen haben diese wichtige Voraussetzung zu erfüllen, da die Kommune im Kernhaushalt eine zusätzliche, i.d.R. langfristige Verschuldung eingeht, auch wenn die Kreditverbindlichkeit gleichsam als Forderung gegenüber einer Konzerngesellschaft bilanziell ausgeglichen wird. Die Kommune bleibt während der gesamten Kreditlaufzeit für fristgerechte Zins- und Tilgungszahlungen gegenüber den Kreditinstituten verantwortlich. Damit hat auch die Zahlungsfähigkeit und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens stärker Einfluss auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune. Werden die Zins- und Tilgungsleistungen nicht fristgerecht vom Unternehmen erstattet, kommt es für die Kommune zu einer direkten Einschränkung ihrer eigenen Zahlungsfähigkeit.

Alternativ mögliche kommunale Bürgschaften werden faktisch durch echte Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ersetzt und in der Bilanz der Kommune ausgewiesen.

- **Europäisches Beihilferecht**

Bei der Gewährung eines kommunalen Gesellschafterdarlehens sind die Vorschriften des Europäischen Beihilferechts⁶ durch die antragstellende Kommune zu beachten.

Eine definitionsgemäß unzulässige Beihilfe liegt vor, wenn die Kommune ein aufgenommenes Darlehen mit (günstigen) Kommunalkreditkonditionen an eine Konzerntochter weiterreicht, da die Konzerntochter einen wirtschaftlichen Vorteil und damit eine Begünstigung erhält, die das Konzernunternehmen sonst nicht bekommen hätte. Ferner muss die Konzerntochter wirtschaftliche, aber keine hoheitlichen Tätigkeiten ausüben.

⁵ Siehe auch § 23 KomHKVO „Dauernde Leistungsfähigkeit“, RdErl. d. MI v. 13. 12. 2017 — 33.1-10245/1 — (Krediterlass), Ziffer 1.4.1

⁶ Art. 107 AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Um Verstöße gegen das Beihilferecht zu umgehen, ist eine Weitergabe des Kredites ausschließlich mit marktüblicher Verzinsung erforderlich. Die Kommune hat daher den Kredit mit einem Zinsaufschlag (Avalprovision), also des Unterschiedes zwischen den Kommunalkonditionen und denen, die die Tochtergesellschaft bei eigener Kreditaufnahme am Markt hätte leisten müssen, weiterzureichen.

In Höhe dieser Differenz wird die Kommune einen wirtschaftlichen Vorteil generieren und damit dem Haushalt zusätzliche Erträge verschaffen.

In bestimmten Einzelfällen kann eine Kommune einen Kredit mit Kommunalkonditionen als zulässige Beihilfe an die Konzerntochter gewähren (Investitionsförderungsmaßnahme), soweit die städtische Gesellschaft im Rahmen einer Betrauung Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)⁷ erbringt und der Freistellungsbeschluss 2012/21/EU vom 21.12.2011 greift. Hierunter fallen beispielsweise vergünstigte Kredite zur Beschaffung von Stadtbahnen und Bussen zur Durchführung des ÖPNV. Der Zuschussbedarf der Konzerntochter wird in diesen Fällen durch Gewährung des Kommunalkredites unmittelbar verringert.

- **Kreditwesengesetz (KWG)**

Obwohl die Kommune bei der Weiterleitung von Krediten ein Kreditgeschäft nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 KWG betreibt, wird die Kommune nicht automatisch zu einem Kreditinstitut im Sinne des KWG, da die Kreditweitergabe nicht gewerbsmäßig erfolgt. Ziel ist die Optimierung der kommunalen Kreditbeschaffung. Folglich wird auch kein Unternehmen i.S. von § 136 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NKomVG eingerichtet.

Von entscheidender Bedeutung ist der in § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG geregelte Ausnahmetatbestand des „Konzern-Privilegs“. Danach kann die Kommune an ihre Konzerntöchter und -enkel Kredite vergeben, ohne dass die Kommune eine Zulassung benötigt. Im Ergebnis ist die Kreditvergabe der Kommune an eine Konzerntochter kein erlaubnispflichtiges Kreditgeschäft nach § 32 Abs. 1 KWG. Die Kommune hat den Ausnahmetatbestand im Rahmen des Antragsverfahrens zu prüfen und darzulegen.

⁷ Voraussetzungen für DAWI-Tätigkeiten:

- a) Wirtschaftliche Tätigkeit.
- b) Die Tätigkeit liegt im Interesse der Allgemeinheit.
- c) Ein Marktversagen ist feststellbar, Leistungen werden ohne Bezuschussung mit öffentlichen Geldern nicht in ausreichendem Umfang und Qualität angeboten.
- d) Strukturell defizitärer Charakter der Tätigkeiten liegt vor.

4. Zulassungsverfahren

Grundsätzlich dürfen Kommunen Investitions- und Liquiditätskredite nach §§ 120 und 122 NKomVG unter den in den Vorschriften genannten Rahmenbedingungen aufnehmen.

Kommunen, die das Konzernkreditmodell umsetzen wollen und eine entsprechende Ausnahme benötigen, haben einen entsprechenden Antrag nach § 181 Abs. 1 NKomVG an das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport zu stellen, um die erforderliche Zulassung zu erhalten.

Im Antrag hat die Kommune darzulegen, von welchen Vorschriften Ausnahmen beantragt werden, konkret die Maßnahmen (Investitionen) zu beschreiben, die Konzerngesellschaften vorzustellen und die zu erwartenden Wirkungen aufzuzeigen (§ 181 Abs. 2 NKomVG). Zur Orientierung wird den antragstellenden Kommunen ein Leitfaden⁸ zur Verfügung gestellt, der den erforderlichen Inhalt des Antrages konkretisiert und Antragsbedingungen setzt. Neben den vorgenannten Rahmenbedingungen wurde u.a. vorgegeben, dass eine Konzernkreditaufnahme ausschließlich zur Finanzierung von Neuinvestitionen bei Tochtergesellschaften erfolgen darf, an der die Kommune direkt oder indirekt mit 100 % beteiligt ist.

Ferner wurde mit den am Modellvorhaben interessierten Kommunen vor Antragstellung ein umfassendes Informationsgespräch geführt, um bereits zu einem frühen Stadium die Chancen einer Ausnahmezulassung auszuloten.

Die Laufzeit eines Einzelprojektes ist auf 3 Jahre begrenzt worden, da erfahrungsgemäß eine längerfristige Planung von Investitionsmaßnahmen mit vielen Unsicherheiten verbunden ist.

Alle Anträge auf Zulassung einer Ausnahme von den Regelungen in §§ 120 und 122 NKomVG sind nach abschließender Prüfung mit einem Bescheid durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport zugelassen worden. Mit der Zulassung wird eine regelmäßige Berichtspflicht aufgegeben, wesentliche Änderungen des Verfahrens sind anzuzeigen und bedürfen ggf. einer gesonderten Zulassung.

⁸ Der Leitfaden ist als Anlage 1 dem Bericht beigelegt.

5. Teilnehmende Kommunen und Gesellschaften am Modellprojekt „Konzernfinanzierung“

Bisher haben am Modellprojekt der Konzernfinanzierung mit Osnabrück, Emden, Göttingen, Neustadt am Rübenberge, Hildesheim und Braunschweig sechs Kommunen teilgenommen. Osnabrück und Göttingen waren jeweils zweimal an dem Modellvorhaben beteiligt.

Zwei weitere Kommunen haben Projektskizzen eingereicht.

In der beigegefügt Übersicht (Anlage 2) sind die Modellvorhaben tabellarisch dargestellt. Bis zum Ende der bisher erteilten Zulassungen zum 31.12.2019 werden die vorgenannten Kommunen Konzernkredite in Höhe von voraussichtlich 324,7 Mio. Euro aufgenommen und an ihre Konzerntöchter weitergegeben haben.

Die aufgenommen Konzernkredite verteilen sich wie folgt:

• Stadt Osnabrück	146,0 Mio. Euro
• Stadt Emden	69,2 Mio. Euro
• Stadt Göttingen	35,8 Mio. Euro
• Stadt Neustadt am Rübenberge	20,0 Mio. Euro
• Stadt Hildesheim	10,0 Mio. Euro
• Stadt Braunschweig	43,7 Mio. Euro

Gesamt: **324,7 Mio. Euro**

Die mit Abstand volumenstärksten Konzernkredite sind an die kommunaleigenen Stadtwerke Osnabrück (91,6 Mio. Euro) und Stadtwerke Emden (48,8 Mio. Euro) geflossen. Mit den Krediten wurden Investitionen in der Infrastruktur aber auch zur Sicherung der zukünftigen Versorgung in Windkraftanlagen vorgenommen. Des Weiteren wurden Konzernkredite für Investitionen in den kommunalen Krankenhäusern in Osnabrück (30,8 Mio. Euro) und Braunschweig (18,4 Mio. Euro) eingesetzt.

Weitere Konzernkredite wurden für Investitionen an den Standorten Emden und Göttingen zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft und Unternehmensansiedlung verwendet.

Ferner sind Konzernkredite in Braunschweig und Göttingen zur Verbesserung des ÖPNV eingesetzt worden. Damit wurden Investitionen im Bereich der Infrastruktur (Gleisanlagen, Betriebshöfe) aber auch zur Teilfinanzierung der Beschaffung von Elektrobussen durchgeführt. Die Stadt Neustadt am Rübenberge hat zur Finanzierung ihres neuen Freizeitbades (Balneon) einen Konzernkredit von 16 Mio. Euro an ihre verantwortlichen Wirtschaftsbetriebe ausgereicht.

Im Ergebnis kann zunächst festgestellt werden, dass mit den gewährten Konzernkrediten Investitionen zur kommunalen Daseinsvorsorge i.d.R. langfristig finanziert wurden.

6. Ergebnisse des Modellprojektes aus kommunaler Sicht

Alle am Modellprojekt beteiligten Kommunen waren gehalten, halbjährig zu berichten und die wesentlichen Ergebnisse darzustellen. Die Erwartungen an die Konzernfinanzierung wurden erfüllt, die wirtschaftlichen Vorteile sogar gegenüber dem Antragsstadium übertroffen. Die Kommunen sprachen sich einhellig für eine auf Dauer angelegte Möglichkeit der kommunalen Konzernfinanzierung aus. Folgende Argumente wurden z.T. mehrfach genannt:

- Die Diskussion und Abstimmung mit den Konzerngesellschaften konnte wesentlich verbessert werden. Finanzielle Verflechtungen zu den Gesellschaften wurden transparenter und rücken damit verstärkt in den Blick der Aufsichtsgremien und des Rates.
- Die Beteiligungssteuerung hat durch die Konzernfinanzierung einen größeren Stellenwert erlangt, die Gespräche zwischen Kommune und Gesellschaften finden häufiger statt und sind intensiver. Dies gilt insbesondere für die inhaltliche Umsetzung der einzelnen Investitionsprojekte und die Auseinandersetzung mit den Wirtschaftsplänen der Gesellschaften.
- Konzernfinanzierung erhöht die Transparenz der Schulden: Eventualverbindlichkeiten in Form kommunaler Bürgschaften werden durch echte Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten ersetzt und nach außen dokumentiert. Schuldenberichte bekommen einen neuen Stellenwert.
- Starre und langwierige Bürgschaftsverfahren zur Absicherung von Krediten der Eigengesellschaften sind nicht mehr erforderlich. Damit gewinnt die Kommune mehr Flexibilität bei der Gewährung von Gesellschafterdarlehen. Aufgrund des EU-Beihilferechts ist das Bürgschaftsverfahren insgesamt aufwendiger geworden.
- Komplexe Finanzierungen können aufgrund des Know hows von einer zentralen Stelle in der Kommune umgesetzt werden. Damit werden Fach- und Spezialkenntnisse in der Kommune gebündelt, wodurch insbesondere kleinere Konzerntöchter auch in anderen Bereichen (z.B. Cash-Pooling) profitieren.
- Das wirtschaftliche Ergebnis der Konzernfinanzierung ist für die Kommune deutlich besser als ursprünglich kalkuliert und trägt zur Haushaltskonsolidierung bei⁹.
- Die Kosten durch die notwendige Einrichtung eines zentralen Zins- und Tilgungsmanagement in der Kommune waren nur bei einer Neueinrichtung bedeutsam.
- Neben ausgezeichneten (Kommunal-) Konditionen konnten längere Kreditlaufzeiten – teilweise mit entsprechender Zinsbindung bis 50 Jahre – vereinbart werden. Damit können abschreibungskonforme Kreditlaufzeiten ermöglicht werden.
- Neue Finanzierungsquellen wurden erschlossen. Durch Bündelung der Kreditbedarfe wurden erstmals Schuldscheindarlehen für mittelgroße Kommunen platziert.

⁹ Eine Übersicht der einzelnen Modellvorhaben mit den bisherigen und zu erwartenden Haushaltseffekten ist in der Anlage 2 dargestellt.

- Die gesetzliche Regelung im NKomVG und die ergänzende Zulassung werden positiv von den finanzierenden Banken aufgenommen. Die finanzielle Abwicklung mit den Finanzinstituten (Banken, Sparkassen, Versicherungen) verläuft reibungslos.

Darüber hinaus wurden Wünsche nach Ausweitung der Konzernfinanzierung in Bezug auf Umschuldungen von Investitionskrediten und Vereinfachungen in der Verfahrensabwicklung sowie der Einbeziehung von Tochterunternehmen, die nur mehrheitlich, aber nicht zu 100% im Besitz der Kommune sind, geäußert.

7. Bewertung der Konzernfinanzierung aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände

Die Kommunalen Spitzenverbände sprachen sich zur Fortführung der Konzernfinanzierung zwar grundsätzlich positiv aus, wiesen jedoch einschränkend auf einige Problembereiche hin.

Die Verbände äußerten steuerrechtliche Bedenken bezüglich der „Gewinne“ (Zinserträge aus der Weitergabe der Kredite an die Konzerntöchter abzügl. Finanzierungsaufwendungen in der Kernverwaltung), die seitens der Kommunen im Zuge der Weitergabe der Kredite zu marktüblichen Konditionen an die kommunalen Töchter erzielt werden. Die steuerrechtlichen Bedenken konnten zwischenzeitlich in Abstimmung mit dem MF ausgeräumt werden¹⁰.

Aus Sicht des Niedersächsischer Landkreistages (NLT) und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB) sollte das Konzernfinanzierungsmodell weiter restriktiv zugelassen werden. Die Verbände befürchten, dass eine Ausweitung der Konzernfinanzierung zu einer Art „Konkurrenzsituation“ zu Banken führe und dies unmittelbare Auswirkungen auf dann generell steigende Kommunalkonditionen haben könnte. Ferner bedürfe die Beachtung des EU-Beihilferechts eines erheblichen Know hows. Eine dauerhafte Verstetigung der Konzernfinanzierung durch eine ergänzende gesetzliche Regelung in §§ 120 und 122 NKomVG werde daher kritisch gesehen und abgelehnt. Ferner sei die Finanzstatistik anzupassen, um die Kommunalverschuldung transparenter und differenzierter auszuweisen.

Grundsätzlich sollten die Möglichkeiten der Konzernfinanzierung für alle Kommunen aus Sicht des Niedersächsischen Städtetages (NST) weiter geöffnet werden. Die aufgezeigten Problembereiche seien aus Sicht des NST lösbar. Die Konzernfinanzierung solle daher in eine Regelanwendung überführt werden.

Der NSGB wies zudem darauf hin, dass die Landesregierung zwar dem Landtag in 2019 einen Erfahrungsbericht vorzulegen habe, jedoch eine zeitliche Begrenzung der Regelungen in § 181 NKomVG gesetzlich nicht vorgegeben sei. Die Konzernfinanzierung solle auf Antrag nach § 181 NKomVG den Kommunen unverändert ermöglicht werden. Die Positionen haben die Kommunalen Spitzenverbände nochmals in ihrem Schreiben vom 12. März 2019 bekräftigt.¹¹

¹⁰ Die „Gewinne“ (Haushaltseffekte) unterliegen keiner Steuerpflicht, da nach einer vom MF veranlassten bundeseinheitlich abgestimmten Verwaltungsauffassung davon ausgegangen werden kann, dass es bei der Kreditweitergabe um eine steuerlich unerhebliche Betätigung im Rahmen der Vermögensverwaltung handelt.

¹¹ Das Schreiben der Kommunalen Spitzenverbände vom 12.03.2019 ist als Anlage 3 beigelegt.

8. Kommunale Konzernfinanzierung aus Sicht der Banken und Sparkassen

Im Rahmen eines Erfahrungsaustausches „über das Geschäft mit den Gebietskörperschaften und deren Beteiligungen in Niedersachsen“, der von der Helaba im September 2018 organisiert wurde, konnten eine Reihe von niedersächsischen Sparkassen¹² unmittelbar zur Experimentierklausel befragt werden.

Die Konzernfinanzierung wurde durchweg positiv von den angesprochenen niedersächsischen Sparkassen bewertet, auch wenn durch das Verfahren der Aufnahme und Weiterleitung der Kommunalkredite den Sparkassen ein Teil der Gewinnmarge entgeht.

Aus Sicht der Sparkassen hat dieses Modell Zukunft, da durch die „Kundenlimitierung“ der „Konzern Kommune“ verstärkt in den Blick genommen werde. Hinzu kommt, dass alternative Bürgerschaftsverfahren durch Vorgaben der BaFin immer schwieriger und aufwendiger würden.¹³

Die Sparkassen sind auch zukünftig bereit, kommunale Konzernfinanzierungen zu begleiten. Insoweit werde eine Fortführung der Konzernfinanzierung befürwortet.

Die DZHYP (Immobilienbank der Genossenschaftlichen Finanzgruppe Volksbanken Raiffeisenbanken) äußerte sich ebenfalls positiv über die kommunale Konzernfinanzierung. Sie vergebe ihre Kredite zu Kommunalkonditionen an die Kommunen, soweit die Kommune die Haftung übernehme. Dabei spiele es keine Rolle, ob eine Finanzierung für ein Stadtwerk, Klinikum oder dem ÖPNV bereitgestellt werden soll.

Begrüßt wurde insbesondere, dass die Weiterleitung an ein Antragsverfahren gekoppelt sei und nur Kommunen das Modell praktizieren, die organisatorisch die Voraussetzungen erfüllen. Kritisch wurde angemerkt, dass zunehmend Förderbanken aus anderen Bundesländern in das kommunale Geschäft einstiegen und Banken und Sparkassen mit ihren Angeboten unterbieten. Diese Feststellung gelte grundsätzlich und beschränkt sich nicht nur auf die Konzernfinanzierung.

Die DZHYP werde sich auch zukünftig im Rahmen der Konzernfinanzierung engagieren.

Die NBank spricht sich in ihrer Stellungnahme vom 18.03.2019 für eine dauerhafte Einführung der kommunalen Konzernfinanzierung aus.

Die Nord/LB äußerte sich ebenfalls positiv zur Konzernfinanzierung und würde sich auch zukünftig an Ausschreibungen der Kommunen beteiligen.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass seitens der kommunalen Sparkassen und Banken das Konzernkreditmodell unterstützt wird.

¹² Teilnehmer kamen von der Sparkasse Bremen AG, Kreissparkasse Soltau, Landessparkasse zu Oldenburg, Sparkasse Barsinghausen, Sparkasse Celle, Sparkasse Einbeck, Sparkasse Emsland, Sparkasse Gifhorn-Wolfsburg, Sparkasse Göttingen, Sparkasse Hameln-Weserbergland, Sparkasse Hannover, Sparkasse Hildesheim Goslar Peine, Sparkasse Osterode am Harz und Sparkasse Osnabrück.

¹³ Die BaFin prüft eine Änderung des regulatorischen Rahmens, der zu einer (zusätzlichen) Eigenkapitalhinterlegung und damit zu schlechteren Kreditkonditionen für kommunale Unternehmen führt.

9. Auswirkungen auf die Schuldenstatistik in Niedersachsen

Wie bereits unter 5. dargestellt, werden die Kommunen bis Ende des Jahres 2019 voraussichtlich rd. 325 Mio. EUR an Konzernkrediten aufgenommen und an ihre Konzerntöchter weitergegeben haben. Kredite kommunaler Unternehmen werden in den kommunalen Schuldenstatistiken bislang nicht erfasst und ausgewiesen. Die Aufnahme von Konzernkrediten im Rahmen der Experimentierklausel über die Kernhaushalte der Kommunen führt daher zu einer Ausweitung der in der kommunalen Schuldenstatistik ausgewiesenen Kommunalschulden.

Die Schulden einschl. der Schulden aus der Konzernfinanzierung der betroffenen Kommunen haben sich zum 31.12.2018 im Vergleich zum 31.12.2013 wie folgt entwickelt:¹⁴

Stadt am ¹⁵	langfristige Schulden beim nicht öffentlichen Bereich		Konzernkredite bis 31.12.2018 (ohne Tilgung)
	31.12.2013	31.12.2018*)	
	In Mio. Euro		
Osnabrück	97,2	220,6	94,8
Emden	34,2	114,5	66,5
Göttingen	31,8	83,9	35,8
Neustadt am Rübenberge	30,3	57,3	20,0
Hildesheim	72,6	76,2	10,0
Braunschweig	94,9	83,3	32,1

*) einschl. Kredite aus der Konzernfinanzierung

Danach sind die langfristigen Schulden in den Kernhaushalten – bis auf Braunschweig – von 2013 nach 2018 auch unabhängig von den zusätzlichen Schulden durch Aufnahme der Konzernkredite z.T. erheblich gestiegen.

Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass verschiedene Effekte die Veränderungen im Betrachtungszeitraum beeinflussen und zum Teil auch überlagern.

1. Regelmäßige Tilgungen der Kommunen führen zu einer Abnahme der ausgewiesenen Konzernkredite.
2. Neue, zusätzliche Kreditaufnahmen führen zu einem Anstieg der ausgewiesenen Schulden.
3. Die Effekte aus den Ziff. 1 und 2 überlagern und nivellieren zum Teil.
4. Eine im Jahr 2019 durchgeführte statistische Bereinigung der kommunalen Schuldenstatistik durch die Landesstatistikbehörden hat teilweise zu Umbuchungen und höheren Schuldenausweisungen geführt. Hintergrund sind „weitergeleitete Darlehen“, soweit eine Kommune einen Kredit für ihren Eigenbe-

¹⁴ Um eine Vergleichbarkeit mit den dargestellten Schulden zum 31.12.2013 herzustellen, wurden die aus systematischen Gründen in den veröffentlichten Ergebnissen des Landesamtes für Statistik zum 31.12.2018 enthaltenen Kreditaufnahmen für Eigenbetriebe herausgerechnet.

¹⁵ Laut Mitteilung des Landesamtes für Statistik vom 10.07.2019

trieb aufgenommen und an diesen weitergeleitet hat. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden die Schulden der Eigenbetriebe herausgerechnet.¹⁶

Gerade bei Osnabrück und Emden wird aber auch deutlich, dass Konzernkredite im Kernhaushalt maßgeblich die Gesamtverschuldung bestimmen. In Emden ist das Volumen der Konzernkredite mit 66,5 Mio. Euro höher als die übrige Langfristverschuldung im Kernhaushalt (48,0 Mio. Euro).

Eine Fortsetzung der Konzernfinanzierung wird voraussichtlich dazu führen, dass ein Schwerpunkt der kommunalen Schulden im Kernhaushalt der teilnehmenden Kommunen maßgeblich durch Konzernkredite geprägt wird.

¹⁶ Beispielsweise lagen die Schulden der Eigenbetriebe der Stadt Osnabrück am 31.12.2018 bei 158,4 Mio. Euro, in Göttingen wurden 126,1 Mio. Euro in Summe ermittelt.

10. Bewertung der Anwendung der Experimentierklausel aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Sport

Aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Sport als zuständige Zulassungsbehörde ist die Einführung und Anwendung der Experimentierklausel gegenüber den ursprünglichen Zielsetzungen wie folgt zu bewerten:

a) Teilnehmende Kommunen

Insgesamt haben bisher nur 6 Kommunen an dem Modellvorhaben teilgenommen. Die geringe Anwendung der Experimentierklausel verwundert zunächst, da gerade die teilnehmenden Kommunen durchweg vom „Konzernkreditmodell“ nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen Vorteile überzeugt sind und auch zukünftig bei Bedarf diese Finanzierungsmöglichkeit präferieren.

Hierzu ist festzustellen, dass das Konzernkreditmodell i.d.R. nur für Kommunen ab ca. 50.000 Einwohner in Frage kommt. Nur diese Kommunen dürften über größere Tochtergesellschaften mit entsprechendem Investitionsbedarf verfügen, der zu finanzieren ist. Darüber hinaus ist auch dort das notwendige finanzwirtschaftliche Know how im Kreditmanagement vorhanden. Das Modell kann daher in kleinen Kommunen, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden i.d.R. nicht eingesetzt werden.

Soweit eine größere Investitionsmaßnahme zu finanzieren ist, kann im Einzelfall die Konzernfinanzierung auch für mittlere Kommunen, wie das Beispiel der Stadt Neustadt am Rübenberge zeigt, interessant sein.

Ferner haben Kommunen und Samtgemeinden, Aufgabenbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge in rechtlich unselbständige Eigenbetriebe ausgegliedert, die i.d.R. Kreditbeschaffungen zu vergleichbaren Kommunalkonditionen selbst oder über die Kommune vornehmen. Ein Antragserfordernis nach § 181 NKomVG besteht in diesen Fällen nicht.

Zudem ist durch den Leitfaden vorgegeben, dass ausschließlich Tochterunternehmen in die Konzernfinanzierung einbezogen werden können, soweit die Kommune direkt oder indirekt über eine Holdinggesellschaft mit 100 % an der Gesellschaft beteiligt ist. Soweit die Kommune über eine weitverzweigte Unternehmensstruktur verfügt, können Tochtergesellschaften unterhalb der Enkelebene nicht am Modellvorhaben teilnehmen. Damit erklärt sich beispielsweise, warum die Stadt Hannover¹⁷ keinen Antrag nach § 181 NKomVG gestellt hat. am Modellprojekt nicht teilgenommen hat.

Auf telefonische Nachfragen haben einige Kommunen erklärt, dass sie aufgrund der Niedrigzinsentwicklung das Konzernkreditmodell zunächst nicht weiterverfolgt haben. Sie würden bei steigenden Zinsen den Einsatz der Konzernfinanzierung für Investitionen bei Tochtergesellschaften erneut prüfen.

¹⁷ An enercity (Stadtwerke Hannover) ist die Stadt und Region Hannover indirekt mit ca. 75 % und die Thüga mit 24 % beteiligt.

b) Verbesserung der Beteiligungssteuerung

Alle Kommunen berichten, dass durch Einführung der Konzernfinanzierung die Beteiligungssteuerung einen höheren Stellenwert erhalten hat. Die Gespräche mit den Tochtergesellschaften finden häufiger und früher statt, die geplanten Investitionsvorhaben werden detaillierter geplant und die Abstimmung mit der Kommune wird laufend optimiert.

Die vorgebrachten Hinweise der Kommunen sind plausibel, gleichwohl können sie nicht abschließend bewertet werden. Durch die mit dem Antragsverfahren geforderten Auskünfte ist jedoch ein intensiver Austausch zwischen der Kommune und der Tochtergesellschaft zwangsläufig. Insofern dürfte sich die Beteiligungssteuerung tatsächlich verbessert haben.

c) Wirtschaftliche Vorteile der Konzernfinanzierung

Durch die Weitergabe der Konzernkredite zu marktüblichen Zinssätzen erwirtschaften die Kommunen in Höhe der Differenz zu den niedrigen Kommunalkonditionen einen Zinsvorteil und damit zusätzliche Erträge mit entsprechenden Einzahlungen im Kernhaushalt.

Die am Modellvorhaben beteiligten Tochterunternehmen profitieren somit allenfalls marginal von den Zinsvorteilen. Vorteile für die kommunalen Gesellschaften ergeben sich insbesondere aus der längeren Laufzeit der Kredite mit einer bis zu 30-jährigen Zinsbindung. Ferner übernehmen die Kommunen die Kreditausschreibungen und Verhandlungen und entlasten die Gesellschaften von weiteren administrativen Aufgaben.

Nach Berechnungen der an den Modellvorhaben beteiligten Kommunen sind positive Haushaltseffekte in Höhe von rund 7,38 Mio. Euro bis zum 31.12.2018 erzielt worden. Diese werden sich voraussichtlich bis zum Ende der Kreditlaufzeiten (teilweise bis Ende des Jahres 2068) auf 45,66 Mio. Euro aufsummiert haben (siehe Anlage 2).

Die Darstellungen der Kommunen wurden stichprobenartig anhand der Berechnungsgrundlagen überprüft und als plausibel nachvollzogen. Die in der Gesetzesbegründung zu § 181 NKomVG genannte „effizientere und effektivere kommunale Kreditwirtschaft“ (siehe unter 2.) kann im Ergebnis festgestellt werden.

d) Risiken der Konzernfinanzierung

Die aufgezeigten haushaltswirksamen Effekte im Kernhaushalt der Kommune, die durch die Weitergabe der Kredite zu marktüblichen Zinsen erzielt wurden, konnten nachvollzogen werden. Die seinerzeit im Gesetzgebungsvorhaben vom NLT und NSGB mit Schreiben vom 04.09.2013 geäußerten Bedenken bezügl. einer Verschlechterung der Refinanzierung aller Kommunen konnten hingegen nicht festgestellt werden.

Bis Ende des Jahres 2019 werden voraussichtlich rund 325 Mio. Euro an Konzernkrediten von den Kommunen aufgenommen. In Relation zur kommunalen Gesamtverschuldung von 10,7 Mrd. Euro (Investitionskredite) zum 31.12.2018 sind dies 3 %. Soweit die Konzernfinanzierung über das Jahr 2019 hinaus weitergeführt werden soll, wird sich der Anteil zwar kontinuierlich erhöhen, jedoch dürfte das Volumen auch zukünftig überschaubar bleiben.

Im Rahmen der Konzernfinanzierung wurden darüber hinaus bis zu 15 Mio. Euro an Liquiditätskrediten für kommunale Unternehmen aufgenommen. Um die Risiken durch Finanzierung des laufenden Geschäfts einer Gesellschaft zu verhindern, ist die Aufnahme und Weitergabe von Liquiditätskrediten zukünftig zu präzisieren.

Mit der Konzernfinanzierung werden die Risiken aus der zusätzlichen kommunalen Verschuldung von dem kommunalen Unternehmen unmittelbar auf die Kommune verlagert und damit die Haftung der Kommune erhöht. Die Eigenkapitalquote der Kommune sinkt, da die Verschuldung steigt und sich auf der Aktivseite das Finanzvermögen erhöht. Insofern sind individuelle Einzelbetrachtungen der Kommune erforderlich, um die Risiken für den Kernhaushalt aus fristgerechten Zins- und Tilgungszahlungen an Kreditinstitute zu bewerten. Hierzu sollten zukünftig qualifizierte Schuldenberichte erstellt und vorgelegt werden. Auch ist zwingend ein konsolidierter Gesamtabschluss nach § 129 Abs. 1 NKomVG zu erstellen und zu beschließen.

e) Finanzierungspartner

Die Einführung der Konzernfinanzierung hat dazu geführt, dass neben den regionalen Sparkassen und Volksbanken weitere Finanzierungspartner (Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, Förderbanken) sich an den Ausschreibungen beteiligt haben. Erstmals konnten auch mittlere Kommunen Schuldscheindarlehen nach Bündelung des Kreditbedarfs aufnehmen und zu Bedingungen abschließen, die teilweise besser als vergleichbare Kommunalkonditionen waren.

Insofern konnte das Anbieterspektrum – wie von den Kommunen erwartet – ausgeweitet werden. Damit wurden beim Abschluss des Kreditvertrages Konditionen erzielt, die z.T. besser als die kalkulierten Zinssätze im Antragsverfahren waren.

Fazit: Für die am Modellvorhaben beteiligten Kommunen war die Einführung der Experimentierklausel ein nachvollziehbarer Gewinn. Die erwarteten Vorteile der Konzernfinanzierung konnten in der Praxis tatsächlich realisiert werden. Im Ergebnis ist das Konzernfinanzierungsmodell für die genannten Kommunen positiv zu bewerten.

f) Handlungsoptionen

Grundsätzlich bestehen drei Handlungsoptionen, die nach Abschluss der Experimentierphase zur Entscheidung anstehen:

- Einstellung des Experiments
- Überführung in eine gesetzliche Regelung
- Fortführung des Experiments

Die **Einstellung des Experiments** hätte zur Folge, dass § 181 NKomVG ersatzlos zu streichen wäre. Eine Finanzierung von Investitionen in kommunalen Unternehmen durch Aufnahme und Weitergabe von Krediten wäre rechtlich nicht mehr zulässig. Vor dem Hintergrund, dass zumindest vier der am Modellprojekt beteiligten Kommunen die Konzernfinanzierung für bereits in Planung befindliche Investitionen ihrer Gesellschaften zukünftig einsetzen wollen, sollte die Option dieser Finanzierungsmöglichkeit weiterhin bestehen bleiben.

Zudem dürfte es kaum vermittelbar sein, dass kommunale Eigenbetriebe die notwendigen Kredite für ihre Investitionen von der Kommune erhalten, Eigengesellschaften aufgrund ihrer Rechtsform Investitionskredite zu schlechteren Konditionen dann selbst aufnehmen müssen.

Die **Überführung in eine gesetzliche Regelung** wäre systematisch die formell richtige Lösung, um dauerhaft den Kommunen die Konzernfinanzierung zu ermöglichen. Neben der Streichung des § 181 NKomVG wären entsprechende Regelungen in § 120 und § 122 NKomVG zwingend erforderlich. Da die Voraussetzungen gesetzlich nicht im Detail geregelt werden können, wäre außerdem ein Anwendungserlass erforderlich.

Gegen eine gesetzliche Dauerregelung zum jetzigen Zeitpunkt spricht die bisher geringe Inanspruchnahme der Experimentierklausel und die Ungewissheit, ob sich der Bedarf für die kommunale Konzernfinanzierung verstetigen und ausweiten wird. Darüber hinaus müsste mit Widerspruch des NSGB und NLT gerechnet werden.

Unter Abwägung der vorgenannten Optionen wird als dritte Alternative eine befristete **Fortführung des Experiments** vorgeschlagen. Damit können einerseits die am Modellprojekt beteiligten Kommunen auf Antrag die Konzernfinanzierung nahtlos anwenden und andererseits eröffnet die Experimentierklausel durch Korrektur der Rahmenbedingungen weiteren Kommunen die Teilnahmemöglichkeit.

11. Vorschlag für eine zukünftige Ausgestaltung der kommunalen Konzernkreditfinanzierung

Die Diskussion mit den beteiligten Kommunen und den Verbänden zeigt trotz der nachweisbaren Vorteile im Ergebnis, dass über eine dauerhafte Zulassung der Konzernfinanzierung in Form einer ergänzenden Regelung in §§ 120 bzw. 122 NKomVG angesichts der bisher überschaubaren Anwendung der Experimentierklausel und des Erweiterungspotentials noch nicht entschieden werden sollte.

Da § 181 NKomVG keine zeitliche Begrenzung vorsieht, sollte die Experimentierphase verlängert werden, um einerseits weiteren Kommunen die Teilnahme zu ermöglichen und um andererseits nach Prüfung das Anwendungsspektrum zu erweitern sowie die Rahmenbedingungen zu verändern. Erst wenn mehr Erfahrungswerte vorliegen, kann über mögliche „Wünsche“ der Kommunen und über eine gesetzliche Dauerregelung abschließend entschieden werden.

Unter Abwägung dieser Gesichtspunkte wird zusammenfassend Folgendes vorgeschlagen:

- (1) Die Vorschrift des § 181 NKomVG wird perspektivisch bis zum 31.12.2023 beibehalten, um in der verlängerten Anwendungszeit zusätzliche Erfahrungen zu sammeln. In diesem Zeitraum soll weiteren Kommunen die Teilnahme an der Konzernfinanzierung ermöglicht und die Anwendungsbereiche ggf. ergänzt werden.
- (2) Die Rahmenbedingungen für die Teilnahme werden geändert; dies gilt insbesondere für
 - a. das Antragsverfahren, welches gestrafft und bei Verlängerungs- bzw. Folgeanträgen vereinfacht wird,
 - b. die Laufzeit – diese wird auf zwei Jahre Mindestprojektlaufzeit abgesenkt,
 - c. die Aufnahme und Weitergabe von Liquiditätskrediten, um diese ausschließlich auf Zwischenfinanzierungen bis zur Aufnahme eines Investitionskredites zu begrenzen,
 - d. den jährlichen Zwischenbericht mit inhaltlichen Mindestvorgaben. Dazu gehört u.a. die Vorlage eines qualifizierten Schuldenberichtes der Kommune,
 - e. die zeitnahe Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses.
- (3) Der Leitfaden für die Antragstellung wird entsprechend überarbeitet und aktualisiert.
- (4) Spätestens nach Ablauf der verlängerten Anwendungszeit im Jahr 2023 sollte eine abschließende Entscheidung getroffen werden. Sollte die Folgeevaluierung zu dem Ergebnis kommen, dass sich die Experimentierklausel bewährt hat und ein Konzernfinanzierungsbedarf besteht, ist eine dauerhafte Regelung zu schaffen.

Durch diese Vorgehensweise wird zudem eine Kontinuität im Zulassungsverfahren über das Jahr 2019 hinaus sichergestellt und die Annahme bereits angekündigter Neu- bzw. Fortsetzungsanträge ermöglicht.

12. Fazit und Ausblick

Kommunen lassen in zunehmenden Maße Aufgaben der Daseinsvorsorge in ausgliederten privatrechtlichen Unternehmen erledigen. Vor diesem Hintergrund verliert die jeweils isolierte Betrachtung kommunaler Haushalte und kommunaler Unternehmen ihre Bedeutung, da die Kommune mit ihren Unternehmen und Beteiligungen zunehmend als Ganzes wahrgenommen wird. Hierfür könnte die kommunale Konzernkreditfinanzierung künftig ein Bindeglied zwischen Kommune und dem kommunalen Unternehmen darstellen.

Die Konzerntochtergesellschaften erhalten von der Kommune ein Gesellschafterdarlehen, um notwendige Investitionen finanzieren zu können. Die Konzernfinanzierung bringt nicht nur wirtschaftliche Vorteile für den Kernhaushalt der Kommune, sondern stärkt sie gegenüber ihren Tochtergesellschaften und schafft zusätzlich Transparenz.

Die Konzernfinanzierung sollte daher weiterhin auf Antrag zugelassen werden. Das Antragsverfahren wird modifiziert und vereinfacht. Dies schafft die Voraussetzungen, um weitere Erfahrungen zu sammeln und die Rahmenbedingungen laufend anzupassen. Über eine gesetzliche Dauerregelung wird spätestens nach einer Anwendungszeit von 10 Jahren im Jahr 2023 entschieden.

Diese Vorgehensweise ist im Einklang mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt worden und findet auch deren Zustimmung.

Da aktuell kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, bitte die Landesregierung den Landtag, diesen Erfahrungsbericht wohlwollend zur Kenntnis zu nehmen und den Fortführungsvorschlag zu unterstützen.

Leitfaden zum Antragsverfahren gemäß § 181 NKomVG - Experimentierklausel -

Stand: 05.12.2014

Im Rahmen der Novellierung des NKomVG zum 01.01.2014 ist mit der Einführung des § 181 „Experimentierklausel“ zum Zwecke einer effizienteren und effektiveren kommunalen Kreditwirtschaft die Möglichkeit geschaffen worden, innovative Modelle der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten zu erproben.

Die Landesregierung kommt mit der Experimentierklausel insbesondere dem Wunsch der kommunalen Seite nach, die zentrale Kreditaufnahme und Bewirtschaftung über den Kernhaushalt und die Weitergabe der Kredite an die kommunalen Konzerntöchter auf Antrag unter Zulassung von Ausnahmen von den §§ 120 und 122 NKomVG vornehmen zu dürfen.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher im Schwerpunkt auf das Modell der „Konzernkreditaufnahme“.

I. Grundsätze

Vor dem Hintergrund, dass zum Stand: 31.12.2011 rund 45 % der kommunalen Verschuldung (ca. 10,3 Mrd. Euro)¹ in Extrahaushalten und bei kommunalen Unternehmen bilanziert waren, gewinnt die Kreditbeschaffung für ausgegliederte Aufgabenträger im „Konzern Kommune“ zunehmend an Bedeutung.

Die Erprobung neuer Möglichkeiten der Aufnahme und Bewirtschaftung von Krediten soll im Interesse der Erhaltung oder Verbesserung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune auf Antrag ermöglicht werden (§ 181 Abs. 1 NKomVG).

Hauptziel des Modells „Konzernkreditaufnahme“ ist die Erprobung innovativer Formen der Kreditbeschaffung und -bewirtschaftung im „Kommunalen Konzernverbund“. Darüber hinaus wird eine organisatorische Stärkung der Kommune gegenüber den Konzerntöchtern und damit eine verbesserte Steuerung der kommunalen Unternehmen erwartet. Ferner wird die zentrale Bündelung von Fach- und Spezialkenntnissen im Bereich des Kreditmanagements intensiviert sowie Optionen für alternative Finanzierungsmodelle eröffnet.

II. Antragsverfahren

Kommunen, die das Konzernkreditmodell einführen wollen, haben nach § 181 NKomVG einen Antrag beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) einzureichen. Soweit die Kommune nicht der Kommunalaufsicht des MI untersteht, ist dem Antrag eine Stellungnahme der unteren Kommunalaufsichtsbehörde beizufügen. Es wird empfohlen, vor der Antragstellung auf Grundlage eines Konzepts ein vorbereitendes Gespräch zur Vorstellung des Modellprojekts und Klärung einzelner Fragestellungen zu führen.

Die Einbeziehung von Guthaben des Kernhaushalts oder aus Eigengesellschaften in das Konzernkreditmodell im Bereich der Investitionskredite sowie die Finanzierung von Tilgungsleistungen oder Umschuldungen der Konzerntöchter sind im Rahmen des Modellvorhabens nicht vorgesehen.

¹ Auswertung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen über kommunale Schulden und Schulden der öffentlichen Fonds, Unternehmen und Einrichtungen, Statistische Monatshefte Niedersachsen 08/2013, S. 410

Das Ministerium für Inneres und Sport erteilt nach abschließender Prüfung einen Zulassungsbescheid, der konkret die Ausnahmen von den §§ 120 und 122 NKomVG regelt.

1. Antragsteller

- 1.1 Grundsätzlich sind nur dauernd leistungsfähige Kommunen antragsberechtigt. Nicht leistungsfähige Kommunen können einen Antrag stellen, soweit durch die geplante Umstellung die Leistungsfähigkeit der Kommune voraussichtlich dauernd verbessert wird.
- 1.2 Weiterhin können Kommunen nur dann Anträge stellen, wenn und soweit sich das Antragsverfahren ausschließlich auf Eigengesellschaften der Kommune bezieht, die ihrerseits am Kreditmarkt kreditwürdig sind. Das schließt auch Enkeltöchter ein, deren Anteile zu 100% durch eine von der Kommune beherrschten Eigengesellschaft gehalten werden bzw. die von einer Eigengesellschaft gemeinsam mit der Kommune zu 100 % beherrscht werden.

2. Laufzeit

- 2.1 Die Landesregierung ist nach § 181 Abs. 4 NKomVG verpflichtet, im Jahr 2019 dem Landtag einen Erfahrungsbericht über die bisher erteilten Ausnahmen vorzulegen. Im Blick auf die gesetzlichen Bestimmungen soll anschließend geprüft werden, ob ggf. durch Gesetzesänderungen eine dauerhafte Anwendung der kommunalen Konzernkreditaufnahme anzustreben ist.
- 2.2 In Anlehnung an den Finanzplanungszeitraum soll die Laufzeit des zu beantragenden Modellprojekts i.d.R. drei Haushaltsjahre nicht überschreiten. Ein Antrag auf Verlängerung des Modellprojekts ist möglich.

3. Inhalt des Antrags

- 3.1 Die Kommune hat einführend die Hintergründe und Zielsetzung des „Konzernkreditmodells“ darzustellen. Sie hat den bisherigen Ablauf, konkret die Kreditaufnahme der einzubeziehenden Eigengesellschaften offenzulegen und einen Rückblick der letzten 3 Jahre zu geben. Ferner hat sie die Konzernstruktur mit den relevanten Ausgliederungen tabellarisch mit wesentlichen Kennzahlen (Vermögen, Schulden, Ertragslage) zu erläutern.
- 3.2 Entsprechend der Vorgaben des § 181 Abs. 1 NKomVG hat die Kommune darzulegen, von welchen gesetzlichen Regelungen (§§ 120 und 122 NKomVG) welche Ausnahmen beantragt werden.
- 3.3 Die Kommune hat im Antrag zu beschreiben, welchem Zweck die Erprobung dienen soll und welche Wirkungen erwartet werden. Die am Modellprojekt teilnehmenden Unternehmen sind zu benennen.
- 3.4 Der Kreditbedarf der teilnehmenden Unternehmen ist über den Zeitraum des geplanten Modellprojekts kritisch zu hinterfragen und ausführlich zu begründen.

Bei der Ermittlung des Kreditbedarfs ist zwischen Investitionskrediten und Liquiditätskrediten zu unterscheiden, die Ermittlung muss jeweils getrennt erfolgen. Der Schwerpunkt sollte auf Investitionskredite zur Finanzierung zukünftiger Investitionen gelegt werden. Eine Kreditobergrenze ist für den Zeitraum des Modellprojekts festzulegen.

- 3.5 Es ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Verfahrens über den Zeitraum des Modellprojekts zu erstellen, die einen Alternativvergleich (Direktaufnahme der Konzerntöchter zu marktüblichen Zinssätzen im Vergleich zur Kreditaufnahme über die Kommune) beinhaltet und die zusätzlichen Kosten des Modells (Personal, Software etc.) berücksichtigt.

Die Kommungen haben in diesem Zusammenhang darzulegen, wie sich ihre Leistungsfähigkeit durch das Modellprojekt voraussichtlich dauernd verbessert bzw. erhalten bleibt.

- 3.6 Den erwarteten monetären Vorteilen steht das Risiko gegenüber, dass die Kommune Schuldner für die Kredite der teilnehmenden Gesellschaften wird. Es ist daher eine Risikoabschätzung bezogen auf den kommunalen Kernhaushalt vorzunehmen. Im Rahmen der Risikobewertung sind im Antrag Aussagen über die wirtschaftliche Lage der teilnehmenden Unternehmen vorzunehmen, wobei die Einschätzung über die Laufzeit des Modellprojekts hinausgehen sollte. Die Kommune hat in der Risikobetrachtung auch darzulegen, mit welchen Verfahren sichergestellt wird, dass Zins- und Tilgungsleistungen von den teilnehmenden Gesellschaften kontinuierlich und ohne zeitliche Verzögerungen erbracht werden.
- 3.7 Eine Prüfung des Konzernprivilegs nach § 2 Abs. 1 Ziff. 7 KWG ist unter Beachtung des Merkblatts „Hinweise zur Bereichsausnahme des sog. Konzernprivilegs“ der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in der Fassung vom 11.04.2014 (siehe Anlage 1) vorzunehmen und im Antrag zu dokumentieren.
- 3.8 Im Zuge der Kreditweitergabe an kommunalen Eigengesellschaften ist das EU-Beihilferecht zu beachten. Die Prüfung hat die Kommune selbständig und in eigener Verantwortung vorzunehmen. Die Vergabe der Kredite hat grundsätzlich zu marktüblichen Zinsen zu erfolgen. Im Antrag ist darzulegen, wie die Einhaltung umgesetzt wird. Sollten hierzu andere Verfahren zur Feststellung eines marktüblichen Zinssatzes wie z.B. die Referenzzinssatzmethode (siehe Anlage 2) angewandt werden, ist eine entsprechende Berechnung vorzulegen.
- 3.9 Die Kreditvergabe im Innenverhältnis zwischen Kommune und Eigengesellschaft hat unter bankenüblichen Bedingungen zu erfolgen. Gremienbeschlüsse, Veranschlagung in den Wirtschaftsplänen, Investitionsbeschreibung und Wirtschaftlichkeitsberechnungen der einzelnen Maßnahmen müssen von Eigengesellschaften erstellt und von der Kommune vor der Kreditvergabe geprüft bzw. abgestimmt werden. Das geplante Verfahren, die Vertragsgestaltung und die Umsetzung sind im Antrag darzustellen.

4. Organisation und Abwicklung

- 4.1 Die antragstellende Kommune hat die organisatorischen Rahmenbedingungen zur Abwicklung der Konzernkreditfinanzierung zu schaffen. Ein entsprechendes Controlling mit erforderlichen internen Berichtspflichten ist einzuführen.

- 4.2 In der Haushaltssatzung der Kommune muss der im Rahmen der Konzernkreditaufnahme vorgesehene Gesamtbetrag gesondert von der Kreditaufnahme für den Kernhaushalt festgesetzt werden. Eine entsprechende Veranschlagung der Aufnahme und Weitergabe der Kredite ist im Finanzhaushalt und in der Bilanz des Kernhaushalts und in den Wirtschaftsplänen der beteiligten Unternehmen vorzunehmen.
- 4.3 Eine zusätzliche jährliche Genehmigung der betreffenden im Konzernkreditmodell aufzunehmenden Kredite im Rahmen der Genehmigung der Haushaltssatzung erfolgt nicht. Sie sind gleichwohl in §§ 2 und 4 der Haushaltssatzung als eigener Absatz festzusetzen.
- 4.4 Die Kommune berichtet halbjährig zum 30.06. und zum 31.12. über den Stand der Ein- und Durchführung des Modells. Dabei sind ein Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen und Besonderheiten in der Umsetzung, auch organisatorischer Art (z.B. Verbesserungen in der Steuerung, Anpassung Kreditrichtlinien) zu erläutern.
- 4.5 Eine Inanspruchnahme der Kredite im Rahmen des Modells darf erst nach Zulassung des Projekts und Inkrafttreten der Haushaltssatzung erfolgen.

geplanter Stand zum 31.12.2019

Anwendung der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG im Bereich Konzernkreditfinanzierung - Modellprojekte -

Antragsteller	Stadt Osnabrück	Stadt Osnabrück	Stadt Emden	Stadt Göttingen	Stadt Göttingen	Stadt Neustadt am Rübenberge	Stadt Hildesheim	Stadt Braunschweig	gesamt
	I.	II.		I.	II.				
Antragsvolumen	Investitionskredit Kassenkredit	82.862.000,00 € 10.000.000,00 € 110.000.000,00 €	79.550.000,00 € - € 79.550.000,00 €	18.000.000,00 € 3.000.000,00 € 21.000.000,00 €	18.000.000,00 € 5.000.000,00 € 23.000.000,00 €	30.000.000,00 € - € 30.000.000,00 €	15.000.000,00 € - € 15.000.000,00 €	43.650.000,00 € - € 43.650.000,00 €	387.162.000,00 € 28.000.000,00 € 415.162.000,00 €
Laufzeit	Beginn Ende Verlängerung bis	04.08.2014 31.12.2016 bis 31.12.2019	09.07.2014 31.12.2016 bis 31.12.2019	18.08.2015 31.12.2017 bis 31.12.2018	01.01.2018 31.12.2018	08.09.2016 30.06.2018	01.01.2018 31.12.2018	01.01.2018 31.12.2018 bis 31.12.2019 bewilligt	31.12.2018 bis 31.12.2019 bewilligt
Umsetzung		- bewilligt -	- bewilligt -	- bewilligt -	- bewilligt -	- bewilligt -	- bewilligt -	- bewilligt -	
Konzentriert	- investiv -	53.900.000,00 €	48.775.000,00 €	- €	- €	- €	10.000.000,00 €	43.650.000,00 €	324.675.000,00 €
	Stadtwerke Stadentwässerung Kommunale Dienste Freizeiteinrichtungen Freizeiteinrichtungen Grundstücksgesellschaft Sozialer Wohnungsbau Wirtschaftsförderung OPNV Klinikum Ausbildungssstätten Gewerbvermietung Sonstiges	37.700.000,00 € - € 4.000.000,00 € - € 20.300.000,00 € 4.600.000,00 € - € 79.400.000,00 €	48.775.000,00 € - € 3.500.000,00 € - € 16.950.000,00 € - € - € 69.225.000,00 €	- € 1.860.000,00 € 2.700.000,00 € - € 9.640.000,00 € - € - € 18.000.000,00 €	700.000,00 € - € 14.200.000,00 € 2.900.000,00 € - € - € - € 17.800.000,00 €	16.000.000,00 € 4.000.000,00 € - € - € - € - € - € 20.000.000,00 €	10.000.000,00 €	16.150.000,00 € 9.120.000,00 € 18.380.000,00 € 31.850.000,00 € - € 324.675.000,00 €	140.375.000,00 € 10.000.000,00 € 2.360.000,00 € 18.700.000,00 € 20.150.000,00 € 7.500.000,00 € 18.200.000,00 € 21.660.000,00 € 49.180.000,00 € - € 324.675.000,00 €
Status / Probleme / Besonderheiten		abgeschlossen am 31.12.2016	Verlängerungsantrag wurde genehmigt.	Verlängerungsantrag wurde am 15.02.2018 genehmigt.	Verlängerungsantrag "Scienza Park V" soll zum 30.06.2019 fertiggestellt werden.	Projektmaßnahme Windpark Esperke wurde aus Naturschutzgründen gestoppt (10 Mio. €)	keine Verlängerung geplant!		10.000.000,00 €
	Wirtschaftlicher Vorteil (Haushaltseffekte)	146.000.000,00 €	2.289.699,00 €	beide Modellvorhaben abgeschlossen am 31.12.2018	36.800.000,00 € abgeschlossen am 31.12.2018	154.083,00 € abgeschlossen am 30.06.2018	- € abgeschlossen am 31.12.2018	243.200,00 €	7.375.389,00 €
	bis zum 31.12.2018	4.647.226,00 €	21.235.645,00 €	2046	2043	2046	2048	2068	154.200,00 €
	davon ohne Zinseffekt im Haushalt der Kommune (Konzerntochter erbringen DAWI-Leistungen)	(für beide Projekte)	2046	2043	2043	2046	2048	2068	154.200,00 €
	Wirtschaftlicher Vorteil (Haushaltseffekte)	146.000.000,00 €	2.289.699,00 €	12.500.000,00 €	2.231.171,00 €	1.822.333,00 €	1.240.000,00 €	6.240.700,00 €	3.930.200,00 €
	bis zum Ende der max. Kreditlaufzeit	(für beide Projekte)	2046	2043	2043	2046	2048	2068	154.200,00 €
	davon ohne Zinseffekt im Haushalt der Kommune (Konzerntochter erbringen DAWI-Leistungen)	(für beide Projekte)	2046	2043	2043	2046	2048	2068	154.200,00 €

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens



Nds. Städte- und Gemeindebund * Arnswaldstr. 28 * 30159 Hannover

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport
Herrn Manfred Genderka

per E-Mail an
manfred.genderka@mi.niedersachsen.de

Hannover, 12.03.2019

Ansprechpartner: Berthold Ernst

Durchwahl -47

Aktenzeichen 20.50.00-036628-er-hi

Evaluierung der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG

Sehr geehrter Herr Genderka,

zu Ihrer Anfrage zur Evaluierung der Experimentierklausel dürfen wir hierzu gemeinsam als kommunale Spitzenverbände antworten. Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Experimentierklausel haben (dazu I. und II.), gibt es eine gemeinsame Auffassung dazu, wie es künftig weitergehen sollte (III.).

I.

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Landkreistag sehen die Experimentierklausel nach wie vor als nicht unproblematisch an. Ungeklärt ist nach wie vor die Frage, wie steuerrechtlich mit den Erträgen der Kommunen aus solchen Bankengeschäften umgegangen werden muss. Eine Antwort hierauf ist insbesondere mit Blick auf die verschärften Anforderungen nach Tax Compliance Systemen, die aus dem Anwendungserlass zu § 153 der Abgabenordnung abgeleitet werden, erforderlich.

Unabhängig hiervon erfordert die Beachtung des EU-Beihilferechts bei der Weitergabe von Krediten an Dritte ein erhebliches Know-how, was gegen eine deutliche Ausweitung des bisherigen Modells spricht. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass bei einer generalisierenden Anwendung die Gefahr von negativen Auswirkungen auf die Kommunalkreditkonditionen besteht, die im Rahmen der bisherigen Experimente wohl noch nicht gegeben waren.

II.

Der Niedersächsische Städtetag hat in seiner Mitgliedschaft bislang positive Erfahrungen mit der Experimentierklausel des § 181 NKomVG gesammelt und spricht sich für eine

Überführung in die Regelanwendung aus. Die angesprochenen Probleme sind nicht unlösbar, so dass aus diesen Gründen eine generelle Anwendung nicht ausgeschlossen werden muss. Eine Gefährdung der Kommunalkreditkonditionen ist nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten.

III.

Angesichts der komplexen Rahmenbedingungen sowohl in steuerrechtlicher als auch in EU-beihilferechtlicher Sicht halten es die kommunalen Spitzenverbände für zielführend, die Regelung des § 181 NKomVG im bisherigen Umfang beizubehalten. Über die Einzelgenehmigung durch das Innenministerium wird gewährleistet, dass mit den interessierten Kommunen die vielschichtigen Rechtsfragen geklärt werden und Fehler vermieden werden können. Für eine generelle Ausweitung erscheint das Thema hingegen als zu komplex.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Arbeitsgemeinschaft
In Vertretung:



Berthold Ernst
Geschäftsführer