

Drucksache

Finanzierungsleitlinie des Rems-Murr-Kreises			
verantwortlich: Amt für Finanzen Amt für Beteiligungen und Immobilien		Drucksache 2018/041	
		06.06.2018	
<u>Beratung:</u>	Ö	18.06.2018	Verwaltungs-, Schul- und Kulturausschuss
<u>Beschlussfassung:</u>	Ö	09.07.2018	Kreistag

<u>Beschlussvorschlag:</u>
<p>Der Verwaltungs-, Schul- und Kulturausschuss empfiehlt dem Kreistag die nachfolgende Finanzierungsleitlinie als Ergänzung zum seitherigen Schuldenabbaubeschluss zu beschließen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beginnend mit dem Rechnungsergebnis 2018 werden für das jeweils zurückliegende Jahr über die normalen Tilgungsraten hinaus mindestens 8 Millionen Euro verbindlich für den Schuldenabbau bereitgestellt. 2. Der Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) für die Rems-Murr-Kliniken soll entsprechend der Medizinkonzeption gesenkt und ab 2024 auf 5 bis max. 10 Millionen Euro jährlich begrenzt und die Schulden der Kliniken entsprechend abgebaut werden. Die Beiträge zum Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) der einzelnen Städte und Gemeinden für die Rems-Murr-Kliniken über die Kreisumlage werden im Haushaltsplan des Landkreises zukünftig explizit ausgewiesen. 3. Es wird bis 2028 eine Verschuldung des Rems-Murr-Kreises im Kernhaushalt angestrebt, die trotz Investitionen 75 Millionen Euro nicht übersteigt.

1. Zusammenfassung

Nicht zuletzt durch den Neubau der über 300 Millionen Euro teuren Rems-Murr-Klinik in Winnenden und dem Wachstum der Kreisbaugruppe stellt sich die Verschuldung des Rems-Murr-Kreises mit 978 Euro je Einwohner¹ im landesweiten Vergleich als überdurchschnittlich dar.

Angesichts der Verschuldung hat der Kreistag bereits am 12. Dezember 2011 mehrheitlich ein Schuldenabbaukonzept beschlossen, um einer Überschuldung vorzubeugen. Dieses Schul-

¹ Haushaltsumfrage 2018 des Landkreistag Baden-Württemberg, Stand 09.03.2018

denabbaukonzept sieht vor, dass eventuelle Überschüsse im Rahmen der Jahresabschlüsse zur Schuldenreduzierung zu verwenden sind. In den vergangenen Jahren konnten aufgrund guter Jahresergebnisse insgesamt 44,6 Millionen Euro an Investitionen über zusätzliche konsumtive Eigenmittel finanziert werden und damit eine entsprechende Verschuldung vermieden werden.

Die Kreisverwaltung hat dem Thema Haushaltskonsolidierung in den vergangenen drei Jahren einen besonders hohen Stellenwert eingeräumt. Es wurden weitere Maßnahmen ergriffen, die zu mehr Transparenz und zur Schuldenreduzierung beitragen sollen. Dazu gehört neben mehr Transparenz und Übersichtlichkeit im Haushalts- und Stellenplan des Kernhaushaltes u.a. auch, dass für die Beteiligungsunternehmen Strategieprozesse angestoßen wurden. Bei den Rems-Murr-Kliniken wurde eine Medizinkonzeption erarbeitet, die einen klaren Fahrplan zur Reduzierung der Defizite und zum Schuldenabbau beinhaltet. Bei der Kreisbaugruppe wurden strategische Ziele definiert, die dem enormen Wachstum der letzten Jahre Rechnung tragen und erstmals für den Landkreis als Hauptgesellschafter klar und planbar festlegen, mit welchen Belastungen und Risiken in den kommenden Jahren zu rechnen ist.

Eine neue Finanzierungsleitlinie soll die Bemühungen des Kreises zur Haushaltskonsolidierung unterstreichen und noch einen Schritt weitergehen, als das bisherige Schuldenabbaukonzept aus dem Jahr 2011. Es soll verbindlich eine jährliche Schuldentilgung definiert und festgeschrieben werden, denn dies fehlt aus Sicht der Kreisverwaltung bisher. Damit soll erreicht werden, dass der Schuldenabbau nicht davon abhängig ist, ob Überschüsse in einem Jahresabschluss erzielt werden oder nicht.

Die Kreisverwaltung möchte damit auch den Anträgen der CDU-Fraktion und der Freien Wähler aus den Haushaltsberatungen 2018 Rechnung tragen. Das Regierungspräsidium hat mit dem Haushaltserlass ausdrücklich befürwortet, dass der Rems-Murr-Kreis Finanzierungsleitlinien im Kreistag berät.

Die Kreisverwaltung schlägt als neue Finanzierungsleitlinie vor:

1. Beginnend mit dem Rechnungsergebnis 2018 werden für das jeweils zurückliegende Jahr über die normalen Tilgungsraten hinaus mindestens 8 Millionen Euro verbindlich für den Schuldenabbau bereitgestellt.
 - a. Sollte das Jahresergebnis nicht ausreichen, um 8 Millionen Euro für die zusätzliche Schuldentilgung bereitzustellen, ist der Differenzbetrag bei der Haushaltsplanung im Folgejahr einzuplanen.
 - b. Übersteigt das Jahresergebnis den Betrag von 8 Millionen Euro für die zusätzliche Schuldentilgung, wird der überschüssige Betrag auf die Schuldentilgung in kommenden Jahren vorgetragen.
 - c. Sollte aufgrund guter Jahresergebnisse der Vortrag 16 Millionen Euro übersteigen, wird der überschüssige Betrag im Folgejahr zu Gunsten der Städte und Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage zum Abzug gebracht.
2. Der Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) für die Rems-Murr-Kliniken soll entsprechend der Medizinkonzeption gesenkt und ab 2024 auf 5 bis max. 10 Millionen Euro jährlich begrenzt und die Schulden der Kliniken entsprechend abgebaut werden. Die anteiligen Beiträge an der Kreisumlage der Städte und Gemeinden die zum Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) für die Rems-Murr-Kliniken verwendet wer-

den, werden im Haushaltsplan des Landkreises zukünftig in der dortigen Anlage 6 explizit ausgewiesen.

3. Es wird bis 2028 eine Verschuldung des Rems-Murr-Kreises im Kernhaushalt angestrebt, die trotz Investitionen 75 Millionen Euro nicht übersteigt.

2. Sachverhalt

1. Verschuldung des Rems-Murr-Kreises

Die Verschuldung des Rems-Murr-Kreises liegt derzeit bei 978 Euro je Einwohner und ist landesweit überdurchschnittlich. Dies bezieht sich auf die Verschuldung des Landkreises insgesamt, d.h. einschließlich der Beteiligungsunternehmen (insbesondere Rems-Murr-Kliniken, Kreisbaugruppe und Abfallwirtschaft). Eine Konzernbetrachtung ist aus Sicht der Kreisverwaltung auch richtig und wichtig, da alle Landkreise ab 2022 verpflichtet sind, eine Konzernbilanz zu erstellen, d.h. den Schuldenstand nicht nur bezogen auf den Kreishaushalt zu betrachten, sondern einschließlich aller Beteiligungsunternehmen.

Maßgeblich zur hohen Verschuldung des Rems-Murr-Kreises beigetragen hat der Neubau der Rems-Murr-Kliniken mit über 300 Millionen, aber auch das starke Wachstum der Kreisbaugruppe in den zurückliegenden Jahren hat zu zusätzlichen Schulden geführt.

Bei der Betrachtung der Verschuldung wird nicht verkannt, dass den Schulden auch Werte gegenüberstehen bzw. damit Werte geschaffen werden, d.h. dass Schulden des Kreises zumindest teilweise als „rentierlich“ bezeichnet werden können. Dem steht allerdings gegenüber, dass der Landkreis auch vor großen Herausforderungen und Investitionen steht. Die Instandhaltung der Liegenschaften der Kreisverwaltung war in der Vergangenheit kein Schwerpunktthema und auch in Sachen Straßen- und Radwegebau gibt es einen Investitionsstau in Millionenhöhe, der dringend abgebaut werden muss. Hinzu kommen insbesondere Herausforderungen im schulischen Bereich, beim Ausbau des ÖPNV und weiteren Infrastrukturmaßnahmen wie beispielsweise dem Breitbandausbau.

Nicht zuletzt lässt sich nicht prognostizieren, wann die seit Jahren anhaltende sehr gute Konjunktur abkühlt und Steuereinnahmen wieder sinken. Daher erscheint es wichtig, sich gerade in wirtschaftlich guten Zeiten dem Thema Haushaltskonsolidierung zu widmen.

2. Schuldenabbaukonzept des Kreistags von 2011

Der Kreistag des Rems-Murr-Kreises hat bereits am 12. Dezember 2011 mehrheitlich ein Schuldenabbaukonzept beschlossen, um einer Überschuldung vorzubeugen.

Das Schuldenabbaukonzept beinhaltet, eventuelle Überschüsse im Rahmen des Rechnungsabschlusses zur Schuldenreduzierung zu verwenden. Außerdem sollen in den aufzustellenden Haushaltsplänen ab 2014 die Nettoabschreibungen in voller Höhe erwirtschaftet und zur Schuldenreduzierung verwendet werden. Investive Auszahlungen werden restriktiv veranschlagt und für zukünftig aufzustellende Haushaltspläne ist die Absenkung der Verschuldung ein gemeinsames Ziel des Rems-Murr-Kreises und seiner Gemeinden.

3. Haushaltskonsolidierung als Schwerpunkt und zentrales Ziel der Kreisverwaltung

Die Kreisverwaltung hat dem Thema Haushaltskonsolidierung in den vergangenen drei Jahren einen besonderen Stellenwert eingeräumt und sich vielfach bemüht, Konsolidierungsbeiträge zu erreichen. U.a. konnte mit der Aufarbeitung von Rückständen im Bereich BAföG dem Kreishaushalt ein Millionenbetrag zugeführt werden.

Die Kreisverwaltung bemüht sich um mehr Transparenz und Übersichtlichkeit im Haushalts- und Stellenplan des Kernhaushaltes, auch um dem Kreistag perspektivisch zunehmend die Steuerungsmöglichkeiten des neuen kommunalen Haushaltsrechts zu eröffnen, sprich die Möglichkeit zu geben, mit dem Haushalt politische Ziele zu definieren.

Für mehrere Beteiligungsunternehmen des Kreises wurde ein Strategieprozess angestoßen. Bei den Rems-Murr-Kliniken wurde eine Medizinkonzeption erarbeitet, die einen klaren Fahrplan zur Reduzierung der Defizite und zum Schuldenabbau beinhaltet. Die bisherigen Jahresergebnisse zeigen, dass die Medizinkonzeption realistisch erscheint. Dies unterstreicht auch der aktuelle Jahresabschluss 2017, der wiederum alle gesetzten wirtschaftlichen Ziele der gemeinsam erarbeiteten Medizinkonzeption bestätigt. Der erfolgreiche Planbettenantrag mit 97 zusätzlichen Betten für die Klinik in Winnenden und die Standortgarantie für die Klinik in Schorndorf geben zusätzliche Planungssicherheit und bieten die Chance, die (wirtschaftlichen) Ziele der Medizinkonzeption sogar schneller zu erreichen.

Bei der Kreisbaugruppe wurden strategische Ziele definiert, die dem enormen Wachstum der letzten Jahre Rechnung tragen und erstmals für den Landkreis als Hauptgesellschafter klar und planbar festlegen, mit welchen Belastungen und Risiken in den kommenden Jahren zu rechnen ist. Der Landkreis kann seiner Verantwortung im Bereich bezahlbarer Wohnraum gerecht werden, ohne die Risiken aus dem Blick zu verlieren. Zudem wurden historisch gewachsene Defizite in der Gesellschafterstruktur aufgearbeitet.

4. Haushaltsanträge 2018 der CDU-Kreistagsfraktion und der Kreistagsfraktion der Freien Wähler

Im Rahmen der Haushaltsberatungen 2018 wurde von der Kreistagsfraktion der Freien Wähler beantragt, einen Entwurf von Finanzierungsleitlinien vorzubereiten und dem Kreistag zur Beratung vorzulegen (vgl. **Anlage 1**). Die CDU-Kreistagsfraktion hat beantragt, im Rahmen eines Pakts für medizinische Versorgung im Rems-Murr-Kreis u.a. darzustellen, welchen Anteil die Trägerzuschüsse an die Kliniken an der Kreisumlage darstellen (vgl. **Anlage 2**).

Beiden Anträgen soll mit den vorgeschlagenen Finanzierungsleitlinien Rechnung getragen werden.

5. Bewertung des Regierungspräsidiums

Das Regierungspräsidium Stuttgart hat in seinem Haushaltserlass 2018 ausdrücklich befürwortet, dass die Kreisverwaltung beauftragt wurde, einen Entwurf von Finanzierungsleitlinien vorzubereiten. Das Regierungspräsidium sieht darin eine Chance, auch künftige Haushalte in der Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben zu halten (vgl. **Anlage 3**)

6. Eckpunkte einer neuen Finanzierungsleitlinie

Die Kreisverwaltung begreift die neue Finanzierungsleitlinie als Chance, das Schuldenabbaukonzept aus dem Jahr 2011 zu präzisieren. Eine neue Finanzierungsleitlinie sollte vor allem noch einen Schritt weitergehen, als das bisherige Schuldenabbaukonzept aus dem Jahr 2011. Es sollte verbindlich eine zusätzliche jährliche Schuldentilgung definiert und festgeschrieben werden, denn dies fehlt aus Sicht der Kreisverwaltung bisher. Mit dieser Präzisierung sollte einerseits erreicht werden, dass der Schuldenabbau nicht davon abhängig ist, ob Überschüsse in einem Jahresabschluss erzielt werden oder nicht.

Die Kreisverwaltung erhofft sich aber zudem, dass die Finanzierungsleitlinien und das bisherige Bemühen um Transparenz bei der Haushaltsplanung, die Akzeptanz der Kreisumlage weiter erhöhen. Insbesondere sieht der Vorschlag der Kreisverwaltung daher vor, dass bei mehreren sehr guten Jahresergebnissen in Folge, die Überschüsse an die Städte und Gemeinden zurückfließen, wenn diese nicht für den geplanten und nachhaltigen Schuldenabbau benötigt werden. Damit soll auch dem immer wieder erhobenen Vorwurf und der Sorge der Städte und Gemeinden Rechnung getragen werden, der Kreis plane bewusst „Luft nach oben“ und sammle zu viel Kreisumlage ein.

Zu den Bausteinen der vorgeschlagenen neuen Finanzierungsleitlinien im Einzelnen:

a. Verbindlicher Schuldenabbau in Höhe von 8 Millionen Euro jährlich

Es wird ein zusätzlicher verbindlicher Schuldenabbau in Höhe von 8 Millionen Euro jährlich vorgeschlagen. Angesichts der sehr guten Jahresergebnisse der zurückliegenden Jahre und der investiven Herausforderungen in den kommenden Jahren erscheint dies realistisch und sachgerecht.

b. Vortrag und Verrechnung von Jahresergebnissen

Der Schuldenabbau sollte verlässlich erfolgen. Das bisherige Schuldenabbaukonzept ist deshalb dahingehend zu präzisieren, dass nicht nur bei guten Jahresergebnissen Schulden abgebaut werden..

Ebenso sollte aus Sicht der Kreisverwaltung in besonders guten Jahren ein Vortrag erfolgen, um in möglicherweise schlechteren Jahren die Schuldentilgung sicherzustellen, ohne dass dies unmittelbar Auswirkungen auf die Höhe der Kreisumlage hat. Ein Vortrag guter Jahresergebnisse, für die Schuldentilgung für bis zu 2 Jahre in der Zukunft, d.h. 16 Millionen Euro erscheint sinnvoll.

Im Sinne der Transparenz und Verlässlichkeit in der kommunalen Familie schlägt die Kreisverwaltung umgekehrt vor, dass gute Jahresergebnisse bei der Kreisumlage Berücksichtigung finden, sollte der Vortrag von 16 Millionen Euro bereits erreicht sein.

c. Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) der Rems-Murr-Kliniken und Medizinkonzeption

Bei den Rems-Murr-Kliniken wurde eine Medizinkonzeption erarbeitet, die einen klaren Fahrplan zur Reduzierung der Defizite und zum Schuldenabbau beinhaltet. Der Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) für die Rems-Murr-Kliniken soll entsprechend der Medizinkonzeption gesenkt und ab 2024 auf 5 bis max. 10 Millionen Euro begrenzt und die Schulden der Kliniken entsprechend abgebaut werden.

Die anteiligen Beiträge an der Kreisumlage der Städte und Gemeinden die zum Defizitausgleich (einschl. Sonderzuwendungen) für die Rems-Murr-Kliniken verwendet werden, werden im Haushaltsplan des Landkreises zukünftig in der dortigen Anlage 6 explizit ausgewiesen (vgl. **Anlage 4**). So könnte die von der CDU-Fraktion geforderte Transparenz hergestellt werden. Gleichzeitig würde dadurch auch deutlich, dass sich die Städte und Gemeinden des Rems-Murr-Kreises klar zu ihren Rems-Murr-Kliniken bekennen und bereit sind, mit ihrem Anteil an der Kreisumlage maßgeblich zu einer hervorragenden medizinischen Versorgung im Rems-Murr-Kreis beizutragen.

Dies entspricht auch dem aktuellen Bemühen, in der Öffentlichkeit noch deutlicher die öffentlich-rechtliche Trägerschaft der Rems-Murr-Kliniken ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rücken.

d. Schuldenobergrenze

Die konjunkturelle Entwicklung und damit die der Steuereinnahmen lässt sich nicht vorhersagen. Demgegenüber steht der Rems-Murr-Kreis in den nächsten Jahren unzweifelhaft vor großen Herausforderungen und Investitionen.

Die Kreisverwaltung hat die größten finanziellen Herausforderungen für den Kreishaushalt bewertet und auf dieser Grundlage nicht nur die Notwendigkeit eines jährlich verbindlichen Schuldenabbaus definiert, sondern auch eine Schuldenobergrenze im Kernhaushalt. Die Schulden des Rems-Murr-Kreises sollten demnach in den kommenden 10 Jahren, d.h. im Jahr 2028 nicht über 75 Millionen Euro im Kernhaushalt liegen (vgl. **Anlage 5**, grafische Darstellung der wichtigsten Investitionen und der Schuldenentwicklung).

Dieses Ziel sollte bei allen investiven Entscheidungen als Messlatte dienen. Im Zweifel müssen Investitionen über einen längeren Zeitraum gestreckt oder priorisiert werden, so wie dies beispielsweise mit einer stufenweisen Umsetzung in der Gesamtimmobilienkonzeption für die Liegenschaften der Kreisverwaltung am Standort Waiblingen bereits von der Kreisverwaltung ausdrücklich eingeplant wurde.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Verabschiedung der neuen Finanzierungsleitlinie soll der Planbarkeit und Verlässlichkeit beim Schuldenabbau dienen. Belastungen für den Kreishaushalt ergeben sich aufgrund aktuell guter Jahresergebnisse nicht. Bei anhaltend guter Konjunktur und hohen Steuereinnahmen könnten die neuen Finanzierungsleitlinien sogar den Städten und Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage zu Gute kommen. Umgekehrt müsste in schlechten Zeiten der entsprechende Betrag zum Schuldenabbau eingeplant und über die Kreisumlage aufgebracht werden

Anlage 1_ Protokoll Kreistag 18.12.2017 zum Antrag der Freien Wähler zur
Finanzierungsrichtlinie

Anlage 2_Antrag der CDU-Kreistagsfraktion zum Pakt für die medizinische Versorgung

Anlage 3_Haushaltserlass des Regierungspräsidiums Stuttgart 2018

Anlage 4_Übersicht über die Anteile an der Kreisumlage 2018 für die Kreiskommunen einschl.
der Anteile für die Rems-Murr-Kliniken

Anlage 5_Grafische Darstellung der wichtigsten Investitionen und der Schuldenentwicklung