



Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz



Landkreistag Rheinland-Pfalz



STÄDTETAG
RHEINLAND-PFALZ

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
Federführung: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 2398-0- Telefax: 0 61 31 / 2398-139

Ministerium der Finanzen
Herrn Staatssekretär
Dr. Stephan Weinberg
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz

Mainz, den 22.08.2018
Az.: 967-00/HM

Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite Ihr Schreiben vom 22.06.2018

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Weinberg,

zunächst vielen Dank für Ihr Schreiben vom 22.06.2018 (Az.: FG-403-07-20) in dem Sie uns eine vertiefende Darstellung zu dem geplanten Vorhaben der Landesregierung übermittelt haben.

Zunächst möchten wir feststellen, dass die Landesregierung nach wie vor eine umfassende Lösung des kommunalen Altschuldenproblems mit dem Hinweis auf den 2010 eingerichteten und 2012 gestarteten Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) ablehnt. Das Ministerium des Innern und für Sport hat bereits in seinem Rundschreiben zur „Haushaltswirtschaft 2017 der kommunalen Gebietskörperschaften“ vom 20.10.2016 folgende Ausführungen zur Entwicklung des KEF-RP gemacht, die die Entwicklung des KEF-RP gut zusammenfassen: *„Mithilfe des ‚Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)‘ können die kommunalen Liquiditätskredite und die mit ihnen verbundenen Zinsbelastungen bis zum Jahr 2026 um bis zu 3,85 Mrd. Euro reduziert bzw. deren Aufwuchs gedämpft werden.“* Allerdings kann in diesem Zusammenhang der möglichen Reduzierung oder Dämpfung festgestellt werden, dass das nach dem beabsichtigten Verlauf des KEF-RP für Ende 2016 unterstellte Konsolidierungsziel jedoch um rd. 3,4 Mrd. Euro verfehlt wurde.

Mit dem Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite geht die rheinland-pfälzische Landesregierung erneut den Weg der Zinssicherung. Dieser Weg wurde bereits bei Einführung des KEF-RP gewählt. Im Haushaltsjahr 2011 wurde im Kapitel 20 06 der Titel 623 01 (neu) mit der Zweckbestimmung *„Zinsgarantie des Landes an die Kommunen“* mit einem Volumen in Höhe von 3,5 Mio. Euro aufgenommen. Der Erläuterung im Haushaltsplan 2011 ist zu entnehmen, dass diese ein Teil der Reformagenda 2010 der Landesregierung war.

Statt eines umfangreichen Entschuldungskonzeptes, soll ein „Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite“ ins Leben gerufen werden. Dieses Programm beinhaltet die von Ihnen benannten Bestandteile eines „Zinssicherungsschirms“ und eines „Stabilisierungs- und Abbau-Bonus“.

Im Rahmen des Zinssicherungsschirms bietet das Land den Kommunen einen Zinszuschuss an, der das Zinssicherungsrisiko durch langfristige Zinsbindungen (zu den Stichtagen 31.12.2018 oder 31.12.2019) bei den Liquiditätskrediten des Kernhaushaltes gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich reduziert. Das Programm möchte darüber hinaus ausdrücklich nur die Differenz zwischen kurz- und langfristigen Zinssätzen für die Kommunen und damit die Kosten der Zinssicherung bei einer Programmlaufzeit von 2018 bis 2028 verringern. Eine Kommune kann nach den Vorgaben des Programms in unbegrenztem Umfang Kredite zwischen der Verkündung des Programms und den o.g. Stichtagen langfristig umschulden.

Auf der Basis der Liquiditätskreditbestände zum 31.12.2016 ermittelt sich das maximal förderfähige Volumen von Liquiditätskrediten einer jeden Kommune. Das gesamte maximal förderfähige Kreditvolumen einer Kommune wird zu je einem Drittel für Zinsbindungen bis 2026, 2027 und 2028 vorgehalten, so dass drei gleichgroße Fälligkeitskategorien entstehen, denen Kommunen geeignete Festzinsvereinbarungen zuordnen können. Der Fördersatz richtet sich anschließend nach der Kategorie und nicht nach der tatsächlichen Zinsbindung.

Die Zahlungen der Förderbeträge aus dem Zinssicherungsschirm erfolgt erstmalig im Jahr 2019 und letztmalig in dem Jahr, in dem die Zinsbindung endet, jedoch längstens bis zum Jahr 2028. Nach den Vorgaben des Landes beträgt der maximal geförderte Liquiditätskreditbestand 3,5 Mrd. Euro, der sich auf lediglich 94 Kommunen verteilt, die den Zinssicherungsschirm in Anspruch nehmen können. In den Jahren 2019 bis 2026 werden jeweils rund 17,6 Mio. Euro hälftig aus dem Landeshaushalt und hälftig aus dem KFA gezahlt. In den Jahren 2027 und 2028 reduzieren sich die Gesamtbeträge auf 13,49 Mio. Euro und 7,63 Mio. Euro.

Zeitgleich mit der Inanspruchnahme des Programms muss sich die teilnehmende Kommune verpflichten, die erste Meldung jeweils zum 31.12. eines Jahres über die gesamte Laufzeit zu aktualisieren und konstruktiv den Aufbau eines interkommunalen, anonymisierten Portfoliovergleichs zu unterstützen.

Der Zinssicherungsschirm soll die Kommunen dazu bewegen, Liquiditätskredite mit langfristiger Zinsbindung aufzunehmen bzw. umzuschulden und endfällig zu stellen, um das Risiko von Zinssteigerungen zu reduzieren. Im Rahmen der Einheitskasse werden Liquiditätskreditverbindlichkeiten einzelner Ortsgemeinden zunächst durch Guthaben anderer Ortsgemeinden finanziert und nur der Differenzbetrag als Darlehen aufgenommen. Sollten die Zinsen steigen, steigen auch die Guthabenzinsen finanzierender Ortsgemeinden. Die Finanzierung dieser erfolgt durch erhöhte Zinszahlungen der verschuldeten Ortsgemeinden. Eine Zuwendung zur Absicherung dieses Risikos ist jedoch nicht vorgesehen. Hierdurch werden verbandsangehörige Städte und Gemeinden wegen des Systems der Einheitskasse benachteiligt.

Nach den Angaben der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) vom 04.08.2017, Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010, betragen die Schulden (hier nur die Kredite zur Liquiditätssicherung) der Kernhaushalte der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im öffentlichen Bereich im Jahr 2016 rund 1.687 Mio. Euro. Dieser Gesamtbetrag würde bei der Umsetzung des von Ihnen beschriebenen Aktionsprogramms vollständig unberücksichtigt bleiben, obwohl gerade diese Verschuldung beim KEF-RP eine entsprechende Berücksichtigung fand.

Hierzu wird auf Seite 11 des Leitfadens „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ ausgeführt: *„Bei den Ortsgemeinden sind anstelle der Liquiditätskredite die Verbindlichkeiten gegenüber der Verbandsgemeinde unter Berücksichtigung von Forderungen gegenüber der Verbandsgemeinde maßgeblich. Dies gilt auch, wenn deren Verbandsgemeinde zum 31. Dezember 2009 keine Kredite zur Liquiditätssicherung hatte.“*

Natürlich besteht auch die gleiche Situation bei Krediten, die ein Landkreis beim Abfallwirtschaftsbetrieb oder vergleichbaren Einrichtungen aufnimmt. Die in Euro je Einwohner zum Teil sehr hohen Beträge können ebenfalls nicht außen vorgelassen werden, zumal diese beim

Kommunalen Entschuldungsfonds und damit auch bei den Ausgangsbeiträgen zum 31.12.2016 berücksichtigt sind. Derartige Kredite beim öffentlichen Bereich ersetzen 1:1 Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich und sind bei entsprechenden gesetzlichen Rücklagen kommunaler Einrichtungen umso sinnvoller als ansonsten zwischenzeitlich „Strafzinsen“ anfallen können. Auf eine entsprechende Unterrichtung von Frau Hengstwerth mit E-Mail vom 17.07.2018 weist der Landkreistag hin.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass gerade im städtischen Bereich aufgrund des schwebenden Zinsänderungsrisikos bereits vielerorts Liquiditätskreditportfolien gesplittet und die aktuell niedrigen Zinsen langfristig gesichert wurden. Es muss daher sichergestellt sein, dass bereits vor Inkrafttreten des Aktionsprogramms abgeschlossene Verträge in die Antragstellung für den Zinnsicherungsschirm mit einbezogen werden können.

Der zweite Baustein des „Aktionsprogramms Kommunale Liquiditätskredite“ besteht aus dem Stabilisierungs- und Abbau-Bonus. Hierzu ist beabsichtigt kommunal einen zusätzlichen Anreiz zum verstärkten Abbau der Liquiditätskredite bzw. deren Stabilisierung zu setzen. Zu den bestehenden Landeszuweisungen an dem KEF-RP soll ein jährlicher Erfolgsbonus in Höhe von 10 % oder 5 % gezahlt werden, sofern die vereinbarten Abbauschritte erreicht werden. Der Abbauerfolg wird anhand fester Beträge in Euro je Einwohner gegenüber dem Liquiditätskreditbestand zum 31.12.2016 gemessen. Dieses Ausgangsdatum ist auch notwendig, denn – wie bereits oben ausgeführt – hat der KEF-RP bis zum 31.12.2016 sein gestecktes Ziel mit 3,4 Mrd. Euro verfehlt. Ein Aufholen dieses Betrages wäre auch schlichtweg unmöglich. Das Programm „Stabilisierungs- und Abbau-Bonus“ soll ab dem Jahr 2020, mit Auszahlungen für das erste Betrachtungsjahr 2019, starten. Nach der bisherigen Konzeption des Ministeriums der Finanzen beträgt der für einen Bonus von 10 % nachzuweisende Abbauschritt für kreisfreie Städte 50 Euro je Einwohner (EW), für Landkreise 23 Euro je EW sowie für verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden 27 Euro je EW. Aus Sicht der Landesregierung sollen Abbauerfolge, die zwar über oder gleich Null, aber unterhalb der genannten Grenzen liegen, als Stabilisierung gewertet werden. Pro Jahr ist maximal ein Abbauschritt möglich.

Teilnahmeberechtigt sind Kommunen mit einem Liquiditätskreditbestand von mehr als 1.500 Euro je EW für kreisfreie Städte, von mehr als 690 Euro je EW für Landkreise und von mehr als 810 Euro je EW für verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden. Durch die Beschränkung auf Liquiditätskredite gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich sind auch hier die Ortsgemeinden, die ihre Liquiditätskredite im Rahmen der Einheitskasse ausweisen, von diesem Programm nicht erfasst. Gleiches gilt für die zu berücksichtigenden Kredite bei kommunalen Einrichtungen wie Abfallwirtschaftsbetrieben (s. o.).

Auch kann nicht angehen, dass einige kreisfreie Städte als Zentrale Orte (z.B. Koblenz, Landau, Neustadt), die in den vergangenen Jahren insbesondere vom Anstieg der ungedeckten Sozialausgaben betroffen waren und diese durch Liquiditätskredite finanzieren mussten und müssen, nun von diesem Programm ausgeschlossen sind. Gleiches gilt im Ergebnis für nicht wenige der Landkreise.

Entsprechend den Auswertungen der Landesregierung ergeben sich für dieses Programm 44 teilnahmeberechtigte Kommunen. Es ist ein Landeszuschuss in Höhe von 12,2 Mio. Euro zu erwarten, der wieder hälftig aus dem Landeshaushalt und hälftig aus dem kommunalen Finanzausgleich gezahlt werden soll.

Auch der Stabilisierungs- und Abbau-Bonus soll einen zusätzlichen Anreiz für die am KEF-RP teilnehmenden Kommunen zum verstärkten Abbau ihrer Liquiditätsverbindlichkeiten bieten. Auch hier orientiert sich die Teilnahmeberechtigung an der Verschuldung der Einheitskasse. Ein solches Verfahren benachteiligt ebenfalls die hochverschuldeten Ortsgemeinden, deren Verschuldung durch liquide Mittel anderer Ortsgemeinden ohne Grund relativiert wird. Zusätzlich wird eine Teilnahme, selbst mit dem so ermittelten Betrag ausgeschlossen, sobald die Verbandsgemeinde nicht am KEF-RP teilnimmt. Dies läuft für die betroffenen Ortsgemeinden dem Sinn des Programmteils zuwider, Entschuldungsanreize für KEF-RP Teilnehmer zu bieten.

An dieser Stelle soll nochmals auf das Zitat des Leitfadens „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ hingewiesen werden: „Bei den Ortsgemeinden sind anstelle der Liquiditätskredite die Verbindlichkeiten gegenüber der Verbandsgemeinde unter Berücksichtigung von Forderungen gegenüber der Verbandsgemeinde maßgeblich. Dies gilt auch, wenn deren Verbandsgemeinde zum 31. Dezember 2009 keine Kredite zur Liquiditätssicherung hatte.“

Daher ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund hier auf die Verschuldung aus dem nicht-öffentlichen Bereich abgestellt werden soll, wenn sich der Bonus auf die im Rahmen des KEF-RP vereinbarte Landeszuweisung, die anhand der konkreten Liquiditätsverschuldung der jeweiligen Kommune ermittelt worden ist, bezieht.

Nachrichtlich sei darauf hingewiesen, dass bei der Berechnung des maximal förderfähigen Volumens von Liquiditätskrediten im Rahmen des Zinssicherungsschirms der rechnerische Restbestand des KEF-RP zum Stichtag abgezogen wird, um Doppelförderungen zu vermeiden. Ausweislich der Ihrem Schreiben beigefügten Tabelle erfolgt ein Abzug auch dann, wenn eine Verbandsgemeinde zwar ursprüngliche am KEF-RP teilgenommen hat, zwischenzeitlich jedoch ausgeschieden ist. Für diesen Fall ist eine Reduzierung um einen fiktiven Restbestand KEF-RP auf den aktuellen Bestand nicht sachgerecht, da eine Förderung aus dem KEF-RP tatsächlich nicht (mehr) erfolgt.

Da es für eine Auszahlung aus dem KFA einer Rechtsgrundlage bedarf, hat die Landesregierung in den Gesetzentwurf zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes einen neuen § 17c LFAG mit dem Text: *„In den Jahren 2019 bis 2028 können Zuweisungen zur Förderung einer langfristigen Zinsbindung sowie Zuweisungen zum Anreiz für die Stabilisierung und den Abbau von Liquiditätskrediten gewährt werden.“* aufgenommen. Weitergehende Ausführungen oder eine Ermächtigung zum Erlass von Fördervorschriften oder Förderrichtlinien zur Regelung des Verfahrens sind im Entwurf nicht enthalten.

Sehr geehrter Herr Staatssekretär, es zeichnet sich ab, dass viele (wenn nicht sogar die meisten) der mit Liquiditätskrediten belasteten Kommunen in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein werden, für den dringend notwendigen Abbau der Liquiditätskreditverschuldung dauerhaft Überschüsse erwirtschaften zu können. Vielmehr wird für viele Kommunen der Kapitaldienst nur durch die Aufnahme von neuen Liquiditätskrediten zu leisten sein. Daher bedarf es essentieller und kurzfristiger Schritte für den Abbau der Liquiditätskreditverschuldung. Das von der Landesregierung angedachte Programm stellt mit seinen geringen Beträgen in diesem Zusammenhang fast noch weniger als den berühmten „Tropfen auf den heißen Stein“ dar.

Die Entlastung der kommunalen Haushalte durch das Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite wird insbesondere dadurch weiter geschmälert, dass die in diesem Zusammenhang stehenden Gelder (rd. 17,6 Mio. Euro für das Programm Zinssicherungsschirm und rd. 12 Mio. Euro für das Programm Stabilisierungs- und Abbau-Bonus) jeweils hälftig aus dem KFA – und somit mit kommunalen Geldern, die dann nicht z.B. im Zuge von Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausbezahlt werden – finanziert werden.

Andere Länder wie Hessen und das Saarland gehen hier mit ihren neuen bzw. aktualisierten kommunalen Entschuldungsprogrammen sehr viel weiter. Gerade angesichts der jüngsten Haushaltsüberschüsse des Landes Rheinland-Pfalz wäre die Landesregierung in der Lage, einen wirksamen Beitrag zum Abbau der kommunalen Altschulden zu leisten.

Unter dem Strich vermag das vorgesehene Aktionsprogramm in keinsten Weise einen essentiellen Beitrag zur Entschuldung der kommunalen Familie zu erbringen. Die hier in Rede stehenden Gelder können nur in einem sehr, sehr geringen Umfang zu einer Reduzierung der kommunalen Liquiditätskredite beitragen.

Die kommunalen Liquiditätskredite im nicht-öffentlichen Bereich beliefen sich zum 31.12.2017 – einschließlich der Ausgabe von Wertpapieren zur Liquiditätssicherung – auf rund 6,7 Mrd. Euro. Die kommunalen Liquiditätskredite im öffentlichen Bereich (Einheitskasse) beliefen sich zum 31.12.2017 nach den Angaben der Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 9.1.1 auf 1,5 Mrd. Euro. Dass in diesem Zusammenhang die anvisierten jährlichen 17,6 Mio. und 12 Mio. Euro, die

lediglich 0,44 v. H. der bestehenden Liquiditätskredite Ende 2017 ausmachen, nicht helfen können, ist mehr als augenscheinlich.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass mit dem Programm sowohl kommunal- als auch landesseitig ein erhebliches Arbeitsaufkommen verbunden ist (Erfassung und Kontrolle von zahlreichen Darlehensverträgen, Meldungen der Kommunen, Auszahlung der Beträge, Portfolioumgestaltungen bzw. -umschichtungen auf kommunaler Seite), das aus unserer Sicht in keinem Verhältnis zum Nutzen des Programms steht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Karl-Heinz Frieden
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied



Dr. Daniela Franke
Geschäftsführende
Direktorin



Michael Mätzig
Geschäftsführender
Direktor