



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Referat 32
Herrn Rolf Mietzner
Halberstädter Straße 2/Am Platz des 17. Juni

39112 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
<http://www.komsanet.de>

Magdeburg, 29.08.2014

Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite gemäß § 110 Absatz 2 KVG LSA; Entwurf eines Runderlasses

Ihr Schreiben vom 25. Juli 2014

Sehr geehrter Herr Mietzner,

wir danken Ihnen für die Übersendung des Entwurfs eines Runderlasses zur Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite gemäß § 110 Absatz 2 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA) und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die mit dem Zweiten Investitionserleichterungsgesetz abgeschaffte Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite nach 10 Jahren wieder einzuführen, bietet aus unserer Sicht keinen Lösungsansatz für die schwierige Finanzsituation der Kommunen.

Bereits jetzt wird der Umfang des Kreditrahmens für die laufende Verwaltungstätigkeit eingehend geprüft. Die Kommunen sind dabei um eine Beschränkung auf das absolut notwendige Maß bemüht und auch die Kommunalaufsicht nimmt diese Position fest in den Blick.

Die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehaltes für Liquiditätskredite ist auch kein geeignetes Mittel, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern und zu stärken. Wir haben diese daher bekanntlich bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Kommunalverfassungsgesetz ausdrücklich abgelehnt.

Unabhängig davon bestehen unsererseits gegen den vorliegenden Erlassentwurf teilweise erhebliche Bedenken:

Zu 1.

Im 2. Absatz wird auf den nach § 8 Absatz 3 GemHVO erforderlichen Ausgleich des Finanzplanes im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung abgestellt und darauf verwiesen, dass dies grundsätzlich gewährleistet sei, wenn der Ergebnisplan ausgeglichen aufgestellt wird.

Dem ist ausdrücklich zu widersprechen. Ein ausgeglichener Ergebnisplan führt nicht automatisch zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt. Ursächlich hierfür sind beispielsweise

- Auszahlungen aus Rückstellungen (z. B. Altersteilzeit), die zuvor nicht mit einer entsprechenden Liquidität untersetzt werden konnten,
- die Erhöhung der Tilgungsleistungen über die bilanziellen Abschreibungen hinaus durch die Teilnahme am STARK II-Programm oder
- die Vorfinanzierung von Investitionen, bis die Finanzmittel vom Fördermittelgeber bereitgestellt werden.

Zu 3.

Gemäß Erlassentwurf sind bei der Festsetzung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite im Sinne von § 110 Abs. 2 KVG LSA „... innere und äußere Liquiditätskredite zu berücksichtigen.“ Wir sehen jedoch in den §§ 110, 121 und 129 KVG keine rechtliche Grundlage für eine Ausweitung des Begriffs Liquiditätskredite auf innere Liquiditätskredite. Die Einbeziehung innerer Liquiditätskredite in den äußeren Liquiditätskreditrahmen lehnen wir ab.

Nach den Ausführungen auf Seite 1 soll der Begriff Liquiditätskredit identisch mit dem alten Begriff "Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit" bzw. „Kassenkredit" im Sinne von § 102 GO LSA sein. Nach dem bis 1998 geltenden Runderlass des MI vom 20.03.1991 (Az.: 33.2-10245, MBl. LSA 1991, 106) waren Kassenkredite gleichzusetzen mit Darlehen i.S.d. § 488 BGB (jetzt "äußere Liquiditätskredite"), welche nur nach Ausschöpfung anderer Deckungsmöglichkeiten, also erst in zweiter Linie in Betracht kamen.

Auch die kurzfristige Inanspruchnahme von Zahlungsmitteln von Sondervermögen und Treuhandvermögen, die im Haushalt abgewickelt werden, ging der Aufnahme eines Kredites zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit vor (s. Klang/Gundlach, GO LSA, § 102, Rn.2).

Nunmehr soll durch die Auslegung des Begriffs "Liquiditätskredite" in § 110 Abs. 2 KVG LSA in "innere" und "äußere Liquiditätskredite" auch die kurzfristige Inanspruchnahme von Zahlungsmitteln, z.B. der Eigenbetriebe, im Rahmen der Haushaltssatzung genehmigungspflichtig werden. Das leuchtet nicht ein und verstößt gegen die kommunale Finanzhoheit

Die als Begründung für die Genehmigungspflicht genannte unvorhersehbare Zinsentwicklung trifft auf die kurzfristige Inanspruchnahme von Zahlungsmitteln der Sondervermögen nicht zu, weil keine Zinslasten entstehen, sondern vermieden werden. Außerdem müssen Fehlbeträge im Haushaltsjahr wieder ausgeglichen werden, um die nach dem Eigenbetriebsgesetz verbotenen "Verlustvorträge" zu vermeiden.

Rechtlich gesehen handelt es sich hier somit um eigene finanzielle Mittel der Kommunen im Rahmen der internen Liquiditätssicherung.

Gemäß § 123 KVG LSA können für Sondervermögen bzw. Eigenbetriebe Sonderkassen eingerichtet werden. Diese sollen mit der Kommunalkasse verbunden werden. Damit wird eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung gemäß § 98 Abs. 2 KVG unter Liquiditätssichtspunkten gewährleistet.

Nach unserer Auffassung stellt die durch Cashpooling zwischen dem Kernhaushalt und z.B. einem juristisch unselbständigen Eigenbetrieb zur Verfügung gestellte innere Liquidität keinen Kredit zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit dar. Von daher bedarf es insoweit auch keiner Genehmigungspflicht.

Zu 4.

Ein hoher Bestand an Liquiditätskrediten tritt bei den Kommunen auf, die nicht über ausreichend liquide Mittel verfügen, auch wenn diese sich ernsthaft um eine Konsolidierung bemühen. Das genannte Ziel, dass Liquiditätskredite nicht mehr „als Ersatz für fehlende Deckungsmittel aufgenommen“ werden sollen, kann durch eine Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite nicht erreicht werden.

Liquiditätsplan

Zur Darlegung des Liquiditätsbedarfes wird von den der Genehmigungspflicht unterliegenden Kommunen die Vorlage eines Liquiditätsplanes gefordert, der die zu erwartenden Kassenbestandsschwankungen plausibel begründet ausweist.

§ 110 Absatz 2 KVG LSA sieht die ggf. erforderliche Genehmigung des Höchstbetrages durch die Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssatzung vor. Es handelt sich somit um eine Pauschalgenehmigung und nicht um eine Einzelfallentscheidung. Wir gehen deshalb davon aus, dass somit die Vorlage einer verbindlichen Liquiditätsplanung für die Ein- und Auszahlungen des gesamten Haushaltsplanjahres erwartet wird. Angesichts der Vielzahl von Ein- und Auszahlungen in den kommunalen Haushalten und der damit verbundenen Unwägbarkeiten sehen wir eine belastbare Abbildung sämtlicher Zahlungsströme und deren Fälligkeiten weder als sinnvoll noch mit vertretbarem Aufwand leistbar an.

Der notwendige Liquiditätsrahmen wird in vielfältiger Art und Weise im Verlauf des Haushaltsvollzugs durch äußere, von den jeweiligen Kommunen nicht beeinflussbare Umstände beeinflusst. Beispielhaft zu nennen sind die betragsmäßig hohen Einzahlungen der Bundesagentur für Arbeit, der Baufortschritt bei Investitionen, die Ausreichung vorfinanzierter Fördermittel durch das Land, die Prüfungstätigkeit des Finanzamtes und damit einhergehender Gewerbesteuererstattungen bzw. Gewerbesteuerzurückstellungen oder auch die Stundung der Kreisumlage, zu der die Landkreise nach dem Erlass über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock (§ 17 FAG) angehalten sind. Auf die Liquiditätsschwankungen wird im Rahmen des Liquiditätsmanagements der Kommunen tagaktuell reagiert. Eine detaillierte Liquiditätsplanung für das gesamte Haushaltsjahr, einschließlich der Darlegung, in welchem Umfang aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen Auszahlungen zu leisten sind, die zu welchem Zeitpunkt zu einer Überschreitung des genehmigungsfreien Liquiditätsrahmens führen, wird von unseren Mitgliedern als nicht umsetzbar betrachtet und deshalb abgelehnt.

Um zu jedem Zeitpunkt zahlungsfähig zu sein, bedarf es darüber hinaus bei der Bemessung des für das gesamte Haushaltsjahr geltenden Höchstbetrages eines hinreichend bemessenen Sicherheitspuffers.

Ausschöpfung der Möglichkeiten der Einnahmenerzielung

Neben den rechtlichen und tatsächlichen Gründen, aus denen die Kommunen die Auszahlungen leisten müssen, sollen diese auch darlegen, dass sie sämtliche zumutbare Möglichkeiten der Erzielung von Einzahlungen ausgeschöpft haben. Maßstab hierfür sollen die Anforderungen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 104 KVG LSA) und des Erlasses über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG (RdErl. des MF vom 15. April 2014 – 27.10611, MBl. LSA S. 283) sein. Zu Letzterem weisen wir darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände hierzu nicht beteiligt wurden und erhebliche Bedenken bestehen.

Die Heranziehung des genannten Erlasses lehnen wir als unverhältnismäßig ab, da dieser die Ausreichung von (zusätzlichen) Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock zum Gegenstand hat. Bei der Genehmigung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite handelt es sich hingegen um eine gesetzliche Ermächtigung im Rahmen der kommunalen Haushaltsplanung und -führung.

Der Erlass sieht aus Gründen der Unmöglichkeit der Leistung eine Genehmigungsfähigkeit vor, soweit die Liquiditätskredite aus kameralen Altfehlbeträgen oder Fehlbeträgen des Finanzhaushaltes resultieren und unabweisbar waren. Wir würden darüber hinaus gern erörtern, inwieweit zu einem eventuell zu bestimmenden Zeitpunkt bestehende Liquiditätskredite zur Abdeckung solcher Fehlbeträge aus der Betrachtung der Genehmigungspflicht gänzlich herausgenommen werden können.

In diesem Kontext sollten auch in der Vergangenheit bereits diskutierte Lösungsansätze zur Altfehlbetragsproblematik, wie STARK IV und die Diskussion um eine adäquate Anrechnung der Konsolidierungserfolge der Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs weiter erörtert werden. Den Kommunen muss es ermöglicht werden, Überschüsse zum Abbau der Fehlbeträge zu erwirtschaften, ohne dass dies den im Finanzausgleich ermittelten Finanzbedarf der Kommunen reduziert.

Zu 5.

Verbindliche Planung zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens

Der Erlassentwurf sieht die Vorlage einer verbindlichen Planung vor, aus der sich zumindest eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens ergibt. Darin sollen konkrete Maßnahmen aufgeführt werden, mit denen die Kommune die unverzügliche Tilgung der die Genehmigungsgrenze übersteigenden Liquiditätskredite erreicht. Die Planung soll sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes beziehen und entsprechend dem auf den Ergebnishaushalt bezogenen Haushaltskonsolidierungskonzept aufbauen oder mit diesem verbunden werden.

Eine Planung zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens halten wir zwar für sinnvoll und die Einhaltung in ihren Eckpunkten grundsätzlich auch für notwendig.

Die im Erlasswege vorgesehene Verknüpfung einer Liquiditätsplanung mit dem von der Vertretung zu beschließenden Haushaltskonsolidierungskonzept und der damit verbundenen Ausweitung auf den Finanzhaushalt lehnen wir jedoch strikt ab. Eine gesetzliche Grundlage hierfür können wir nicht erkennen.

Darüber hinaus lehnen wir die Forderung nach einer verbindlichen Festlegung konkreter Maßnahmen zur unverzüglichen Tilgung der die Genehmigungsgrenze übersteigenden Liquiditätskredite ab. Auf bestimmte Haushaltsjahre bezogene Maßnahmen lassen sich aufgrund der hohen Veränderlichkeit im Bereich der laufenden Liquiditätssituation für den Zeitraum des Konsolidierungskonzeptes tatsächlich nicht vorab und verbindlich bestimmen. Liquidität verläuft anders und weniger verlässlich als eine Haushaltsplanung.

Haushaltswirtschaftliche Sperre

Nach unserer Wahrnehmung werden haushaltswirtschaftliche Sperren von den Hauptverwaltungsbeamten bereits jetzt schon ohne kommunalaufsichtliche Anordnung erlassen.

Allerdings stellt eine haushaltswirtschaftliche Sperre regelmäßig keine Lösung der Finanzprobleme dar, da Pflichtaufgaben auch weiterhin erfüllt werden müssen und der Finanzrahmen für freiwillige Aufgaben in den Kommunen durchweg nur einen geringen Anteil ausmacht.

Der gesonderte Hinweis auf die haushaltswirtschaftliche Sperre (Seite 4) erscheint uns daher entbehrlich.

Es ist nicht ersichtlich, was konkret unter dem im Abs. 6 angesprochenen „Konzept oder Gutachten zur Tilgung der Liquiditätskredite“ gemeint ist. Hier sehen wir Klärungsbedarf, ob damit die zuvor angesprochene Planung zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens gemeint ist.

Hinsichtlich der im Abs. 6 vorgenommenen Verknüpfung zu den Erkenntnissen aus dem Haushaltskennzahlensystem (HKS) verweisen wir darauf, dass sich das HKS - Doppik nach wie vor in der Erprobungsphase befindet. Allein die zurückliegende Diskussionen um die teilweise fehlende Vergleichbarkeit auf Grund verschiedener Zuordnung von Aufgaben und Kosten zur Leistungserstellung (unterschiedliche Praxis bei Verbuchung und/oder innerer Verrechnung) verdeutlicht exemplarisch, dass die Ergebnisse des HKS lediglich als Ansatz für weiter vorzunehmende Analysen zu sehen sind.

Zu 6.

Die hier quasi postulierte Beschränkung einer möglichen Genehmigung der Überschreitung der in § 110 Abs. 2 KVG festgelegten Grenze von einem Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auf die Kommunen, die an STARK II und STARK IV teilnehmen, wird strikt abgelehnt. Mit Blick auf STARK II bestand bei der damaligen Festlegung der kommunalindividuellen Entschuldungsansprüche nicht für jede Kommune die Möglichkeit, am Programm teilzunehmen. Auch bei diesen Kommunen kann sich zwischenzeitlich die Finanzsituation derart geändert haben, dass ein erhöhtes Liquiditätskreditvolumen oberhalb der Grenze des § 110 Abs. 2 KVG erforderlich ist.

Hinsichtlich STARK IV liegen uns keine aktuellen Informationen zur konkreten Programmausgestaltung vor. Nach bisherigen Informationen des Ministeriums der Finanzen im Stabilitätsrat soll STARK IV in mehreren Phasen umgesetzt werden. Förderfähig sollen zunächst jene bedürftigen Kommunen sein, die die Konsolidierung nicht aus eigener Kraft schaffen. Dies zeigt, dass eine Vielzahl von Kommunen nicht an STARK IV teilnehmen wird. Zudem wird vom Land stets auf die Freiwilligkeit der Programme abgestellt. Eine Kommune kann nicht nachgelagert bei der Genehmigung nach § 110 Abs. 2 KVG dafür bestraft werden,

dass sie sich gegen die Teilnahme am Programm STARK IV entschieden hat. Auch in der Formulierung „i.d.R.“ sehen wir keine taugliche Öffnung. Wir bitten daher um Streichung des gesamten Punktes 6.

Gern würden wir unsere genannten Kritikpunkte mit Ihnen in einem persönlichen Gespräch erörtern und schlagen hierzu eine kurzfristige Terminabsprache vor. Wir regen an, in diesem Rahmen auch noch einmal die Struktur des Erlasses zu besprechen, da aus unserer Sicht durch verschiedene Beschreibungen und Interpretationen der Regelungscharakter des Erlasses in den Hintergrund tritt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage



Jörn Langhoff
Referent
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Enrico Ruby
Referent
Landkreistag Sachsen-Anhalt