

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 17.02.2015 Öffentlichkeitsstatus öffentlich
Dezernat II	Amt FB 02	

INFORMATION

I0057/15

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	24.02.2015	nicht öffentlich
Finanz- und Grundstücksausschuss	25.02.2015	öffentlich
Stadtrat	19.03.2015	öffentlich

Thema: Kommunale Haushaltswirtschaft - Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite; hier: Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport LSA vom 23.12.2014

Mit dem Erlass „Kommunale Haushaltswirtschaft; Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite“ vom 23.12.2014 des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (MI) erklärt das Land u.a. die Zweckbestimmung, den Ausweis und das Genehmigungsverfahren der Liquiditätskredite. Zudem wird durch diesen Erlass die interne Finanzbeziehung zwischen den verbundenen Sonderkassen der Eigenbetriebe und der Stadtkasse Magdeburg als Liquiditätskredite verbindlich deklariert.

Dieser Erlass wurde zum 23.12.2014 vom MI in Kraft gesetzt und ist somit für alle Kommunen ab diesem Zeitpunkt verbindlich. Der Entwurf des Erlasses wurde im 2. Halbjahr 2014 im Anhörungsverfahren der Kommunen und kommunalen Spitzenverbände stark kritisiert. Insbesondere die verbindliche Deklaration der Liquidität der Eigenbetriebe (verbundene Sonderkasse) als Liquiditätskredit, wie gegenüber einer Bank (bzw. eines fremden Dritten), wurde durch die Kommunen abgelehnt. Diese Kritik sowie die anhängige Klage der Landeshauptstadt Magdeburg vom 10.09.2014 (siehe hierzu die DS0479/14) wurden vom MI vollständig ignoriert. Der Haushalt 2015 der Landeshauptstadt Magdeburg wurde am 08.12.2014 beschlossen und am 22.12.2014 an das Landesverwaltungsamt gesendet. Hier konnte von der Stadt somit nicht mehr reagiert werden.

Folgende Formulierungen des Erlasses ist aus Sicht der Landeshauptstadt grundsätzlich falsch: „Bei der Festsetzung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite im Sinne von § 110 Abs. 2 KVG LSA sind sämtliche Arten von Liquiditätskrediten zu berücksichtigen“ (Erlass vom 23.12.2014 S. 3); unabhängig davon, ob es Kredite von Banken oder Mittel der Eigenbetriebe im Rahmen der verbundenen Sonderkasse sind. **„Unerheblich ist, ob die Liquiditätskredite aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen einer verbundenen Kasse (cash pooling) gewährt werden“** (Erlass vom 23.12.2014 S. 3). Per 31.12.2014 betragen die Mittel der verbundenen Sonderkasse ca. 67,9 Mio. EUR und müssen nunmehr als Liquiditätskredite in der Bilanz der Landeshauptstadt Magdeburg (LH MD) ausgewiesen werden.

Die durch die LH MD geführte Klage vom 10.09.2014 gegen das MI hinsichtlich des Ausweises der im Rahmen der verbundenen Sonderkasse durch die LH MD in Anspruch genommenen finanziellen Mittel der Eigenbetriebe ist noch anhängig (siehe hierzu die DS0479/14). Die Landeshauptstadt vertritt folgenden Grundsatz: „Die kurzfristige Inanspruchnahme von Zahlungsmitteln der Eigenbetriebe sind jedoch eigene finanzielle Mittel im Rahmen der ... Innenfinanzierung und keine Liquiditätskredite. Die Einordnung als ... Liquiditätskredit würde den Teil der inneren Liquidität von Eigenbetrieben der Genehmigungspflicht der Kommunalaufsicht unter-

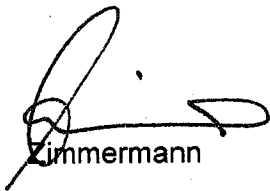
werfen. Dies ist aus Sicht der Klägerin nicht tragbar, sind doch die Eigenbetriebe juristisch nicht selbständige Betriebe. **Die Liquidität der Eigenbetriebe als liquide Eigenmittel ... stellt definitiv kein Liquiditätskredit dar, sondern Innenfinanzmittel und unterliegen daher nicht der Genehmigungspflicht der Kommunalaufsicht** (Auszug aus Klagebegründung vom 11.12.2014 der LHS MD).

Der derzeitig veranschlagte Rahmen der Liquiditätskredite in Höhe von 115,5 Mio. Euro (ein Fünftel der geplanten Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit) berücksichtigt die Liquidität der verbundenen Sonderkasse der Eigenbetriebe nicht. Der Erlass vom 23.12.2014 zwingt die Kommunen jedoch dazu, dass auch die Liquidität der Eigenbetriebe als Liquiditätskredit in der Haushaltssatzung Berücksichtigung finden muss.

Ein Abweichen vom genehmigten Liquiditätsrahmen erfordert die Genehmigung der Kommunalaufsicht des Landes Sachsen-Anhalt sowie der Aufstellung einer Nachtragssatzung.

Aufgrund des oben formulierten rechtlichen Standpunktes ist eine Genehmigung der Kommunalaufsicht nicht notwendig, da nur die bei externen Banken aufgenommenen Liquiditätskredite in die Genehmigungspflicht des Landes fallen können.

Unabhängig davon, wird das Liquiditätsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg dahingehend qualifiziert, dass eine Überschreitung des Höchstbetrages – mit 115,5 Mio. EUR –, bis zu dem Liquiditätskredite im Haushaltsjahr 2015 zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, vermieden wird.



Zimmermann

Anlage: Erlass des Ministerium für Inneres und Sport LSA vom 23.12.2014: Kommunale Haushaltswirtschaft; Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite



Willkommen
in Sachsen-Anhalt

Anlage



SACHSEN-ANHALT
Ministerium für
Inneres und Sport

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

An die
Landkreise, kreisfreien Städte,
Gemeinden, Verbandsgemeinden
im Land Sachsen-Anhalt

Über Landesverwaltungsamt

**Kommunale Haushaltswirtschaft;
Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite**

Der Landesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Reform des Kommunalverfassungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt und zur Fortentwicklung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz) mit dem neu geschaffenen Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288) in § 110 KVG LSA den neuen Begriff „Liquiditätskredite“ verwendet. Gegenüber dem alten Begriff „Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit“ (kameral: „Kassenkredit“) ist eine inhaltliche Änderung nicht verbunden.

Neu ist jedoch, dass die Festsetzung von Liquiditätskrediten, sofern der Höchstbetrag ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt, der Genehmigungspflicht unterliegt (§ 110 Abs. 2 KVG LSA). Über die Genehmigung entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde.

Die kommunalen Gebietskörperschaften Sachsen-Anhalts weisen seit Jahren einen Besorgnis erregend hohen Gesamtbestand an Liquiditätskrediten aus (per 31.12.2013: 1.112.690.000 €). Um den Kommunen die Anpassung an die neue Gesetzeslage zu erleichtern und eine zu restriktive Handhabung der Genehmigungspflicht zu vermeiden, soll mit diesem Erlass das Genehmigungserfordernis für die Praxis handhabbar ausgestaltet werden.

23. Dezember 2014

Zeichen:
32/Z4-10401

Bearbeitet von:
Herrn Mietzner / Herrn Harms
Durchwahl (0391) 567-5309 /
5323

e-mail:
Rolf.Mietzner /
Volker.Harms
@mi.sachsen-anhalt.de

Halberstädter Str. 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-5290
poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
www.mi.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ: 810 000 00
Konto: 810 015 00

Dazu werden die Handlungsgrundlagen für die Kommunen sowie Zweckverbände und die Kommunalaufsichtsbehörden dargelegt.

1. Liquiditätskredite dürfen ausschließlich zu Zwecken der Kassenverstärkung für einen zu überbrückenden Zeitraum bis zum Eingang geplanter Einzahlungen genutzt werden, um „rechtzeitig“ Auszahlungen leisten zu können. Die Verwendung von Liquiditätskrediten zu anderen Zwecken steht mit dem Gesetz nicht in Einklang. Liquiditätskredite stellen insbesondere kein Deckungsmittel zur dauerhaften Finanzierung von ungedeckten kameralen Ausgaben bzw. Auszahlungen oder zur Finanzierung von Zinsgeschäften dar.

Tatsächlich wurden in der Kameralistik Kassenkredite infolge unausgeglichener Verwaltungshaushalte zur „Zwischenfinanzierung“ konsumtiver Ausgaben herangezogen. Auch in der Doppik werden Liquiditätskredite infolge unausgeglichener Finanzhaushalte hierfür verwendet. Viele Kommunen befinden sich bereits seit längerem in einer "Überziehungssituation", da ihnen der Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge noch nicht gelungen ist. Eine dauerhafte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten zur Fehlbetragsfinanzierung ist nicht zulässig. Vielmehr soll der Finanzplan so aufgestellt werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen (§ 8 Abs. 3 Satz 3 GemHVO Doppik). Selbst ein ausgeglichener Ergebnisplan gewährleistet nicht ohne weiteres den Ausgleich des Finanzplans. Ist der Ausgleich des Ergebnisplans nicht möglich, ist er zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder herzustellen (§ 100 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA). Darüber hinaus hat die Kommune ihre Zahlungsfähigkeit durch das Vorhalten von Liquiditätsreserven sicherzustellen (§ 98 Abs.4 KVG LSA).

2. Liquiditätskredite sind in der Bilanz (Passivseite) gesondert auszuweisen. Im Gegensatz zu Investitionskrediten stehen ihnen keine Vermögenswerte gegenüber. Stattdessen wird mit Liquiditätskrediten die laufende Verwaltungstätigkeit und mitunter die Finanzierungstätigkeit finanziert, was in der Folge zu einer Verringerung des Eigenkapitals führt. Durch den bilanziellen Ausweis von Liquiditätskrediten werden die Verschuldung von heute und die Lasten der Zukunft transparent dargestellt. In der Kameralistik wurden lediglich die Zinsen im Verwaltungshaushalt verbucht, die Kassenkreditaufnahme und deren Tilgung waren haushaltsneutral und wurden lediglich im Haushaltsanhang aufgeführt.

Darüber hinaus sind Liquiditätskredite im Umfang ihrer aufgewendeten Zinsen ergebniswirksam. Zwar ist das Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt z.Zt. außergewöhnlich niedrig. Dies verschleiern jedoch das gewaltige Haushaltsrisiko, dem eine Vielzahl von Kommunen ausgesetzt ist. Bei einem Wiederanstiegen eines Kurzfristzinssatzes von aktuell marktgängigen

0,3 % auf vor nicht allzu langer Zeit übliche 3 % droht eine Verzehnfachung der Zinslast, sofern keine Tilgung der Liquiditätskredite erfolgt.

3. Bei der Festsetzung des Höchstbetrags der Liquiditätskredite im Sinne von § 110 Abs.2 KVG LSA sind sämtliche Arten von Liquiditätskrediten zu berücksichtigen.

Liquiditätskredite, die innerhalb des Konzerns Kommune durch verbundene Unternehmen, Beteiligungen (§ 129 KVG LSA) oder Sondervermögen mit Sonderrechnung (§ 121 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 KVG LSA) gewährt werden, sind in der Finanzrechnung in den Konten 6935 bzw. 7935 zu verbuchen und werden in der Vermögensrechnung gesondert im Konto 3315 ausgewiesen. Liquiditätskredite bei Kreditinstituten werden in den Konten 6937 bzw. 7937 gebucht und im Konto 3317 ausgewiesen.

Unerheblich ist, ob die Liquiditätskredite aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen einer verbundenen Kasse („cash pooling“) gewährt werden.

Dagegen ist die vorübergehende Inanspruchnahme anderer liquider Mittel im Sinne von § 110 Abs. 1 Halbsatz 2 KVG LSA, die unmittelbar im Haushalt der Kommune bilanziert werden, wie etwa aus Sondervermögen ohne Sonderrechnung, nicht zu erfassen.

Die Auswahl des Darlehnsgebers ist der Kommune freigestellt. Sie entscheidet hierüber unter Beachtung des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

4. Die Genehmigungspflicht soll verhindern, dass der für die Liquiditätssicherung vorgesehene Liquiditätskredit entgegen seiner gesetzlichen Zweckbestimmung als Ersatz für fehlende Deckungsmittel aufgenommen werden kann.

Die mögliche Genehmigung eines weitergehenden Liquiditätskreditrahmens erweitert nicht den Anwendungszweck von Liquiditätskrediten, sondern nur dessen Volumen. Die Erteilung der Genehmigung steht daher nicht im Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn bei der Kommune ein absehbarer Liquiditätsbedarf aus Kassenbestandsschwankungen, der die Genehmigungsgrenze überschreitet und der nicht- oder nicht wirtschaftlich vertretbar durch Liquiditätsreserven ausgeglichen werden kann, zu erwarten ist. Zur Darlegung des Bedarfs ist von der Kommune in der Regel ein Liquiditätsplan im Sinne von § 19 Abs.1 GemKVO Doppik vorzulegen, der die zu erwartenden Kassenbestandsschwankungen plausibel begründet ausweist. Insbesondere hat die Kommune im Hinblick auf das Nachrangigkeitsgebot (§ 99 Abs. 5 KVG LSA) zusammengefasst darzulegen, in welchem Umfang sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen Auszahlungen leisten muss, die zu einer Überschreitung des genehmigungsfreien Liquiditätskreditrah-

mens führen, und dass sie sämtliche zumutbaren Möglichkeiten der Erzielung von Einzahlungen ausgeschöpft hat. Als Maßstab hierfür sind in der Regel die materiellen Anforderungen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 104 Abs.1 KVG) und des Erlasses über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes (RdErl. des MF vom 15. April 2014 – 27.10611, MBl. LSA S. 283, bzw. in der jeweils geltenden Fassung) heranzuziehen.

Sofern der Liquiditätskreditbedarf der Kommune insbesondere aus kameralen Altfehlbeträgen oder aus Fehlbeträgen des Finanzhaushalts (des laufenden Jahres oder/ und vergangener Jahre) resultiert, ist zu prüfen, ob insoweit eine Unabweisbarkeit besteht, d. h. die Kommune also aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist, diesbezüglich bereits bestehende Liquiditätskredite zu tilgen bzw. geplante Aufnahmen von Liquiditätskrediten zu vermeiden. In derartigen Fällen kommt wegen des Unvermögens der betroffenen Kommune die Versagung der Genehmigung nicht in Betracht.

5. Die Genehmigung darf gemäß § 36 Abs. 1 VwVfG nur mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden.

Als Nebenbestimmung kommt insbesondere die Auflage gemäß § 36 Abs.2 Nr. 4 VwVfG in Betracht. Damit kann der Kommune ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben werden, sofern dies zur Sicherung der gesetzlichen Zweckbestimmung geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Im Falle von Nr. 4 Abs. 3 ist durch Nebenbestimmungen sicherzustellen, dass die Fehlbeträge nicht zu einer gesetzeswidrigen dauerhaften Liquiditätskreditinanspruchnahme führen und dass die Kommune ihrer Verpflichtung zum schnellstmöglichen Abbau der Fehlbeträge nachkommt. Dazu ist von der Kommune eine verbindliche Planung vorzulegen, aus der sich zumindest eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens ergibt. Darin hat die Kommune die konkreten Maßnahmen aufzuführen, mit denen sie die unverzügliche Tilgung der die Genehmigungsgrenze übersteigenden Liquiditätskredite darstellt. Die Planung, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts bezieht, ist mit dem für den Ergebnishaushalt gesetzlich geregelten Haushaltskonsolidierungskonzept zu verbinden oder bei nicht erforderlichem Konsolidierungskonzept entsprechend (§ 100 Abs.3 S.4-6 KVG LSA) aufzubauen. Die Kommune hat dazu sämtliche in Betracht kommenden Maßnahmen tabellarisch darzustellen und die gebotenen Maßnahmen unverzüglich zu ergreifen.

Die Kommunalaufsicht macht die Durchführung der Planung zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens zur Auflage ihrer Genehmigung.

Regelmäßig ist dabei auch die Auflage in Betracht zu ziehen, dass durch den Hauptverwaltungsbeamten eine haushaltswirtschaftliche Sperre im Sinne § 27 GemHVO Doppik zu erlassen ist.

Sollten aus Sicht der Kommunalaufsicht im Einzelfall ggfs. ergänzende Maßnahmen mit auszahlungsmindernder und einzahlungserhöhender Wirkung erforderlich sein, sind diese zur Auflage zu machen. Als Grundlagen können hierzu ein (auch im Entwurf) vorliegendes Konzept oder Gutachten der Kommune zur Tilgung der Liquiditätskredite bzw. zur Haushaltskonsolidierung unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus dem Haushaltskennzahlensystem dienen. Insbesondere sollten der Abbau von Doppelstrukturen bei der Infrastruktur, die weitestmögliche Kostendeckung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren bzw. Beiträgen, die Beschränkung auf den der Leistungsfähigkeit angemessenen Umfang an freiwilligen Leistungen sowie die Anpassung der notwendigen Personalausstattung an die demographische Entwicklung Berücksichtigung finden. Die Auswahl der Maßnahmen ist nach den Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu treffen und aktenkundig festzuhalten.

Bei der Tenorierung ist aus Respekt vor der kommunalen Selbstverwaltung darauf zu achten, den Kommunen die Durchführung betrags- und fälligkeitsmäßig gleicher Maßnahmen einzuräumen. Erforderlichenfalls können weitere Handlungen wie etwa Informations-, Vorlage- oder Zustimmungsverpflichtungen oder Unterlassungen beauftragt werden.

6. Soweit Liquiditätshilfen gemäß § 17 FAG zu einer Überschreitung der Genehmigungsgrenze oder des genehmigten Höchstbetrages führen, ist dies ohne Genehmigungsverfahren kommunalaufsichtlich zu dulden.

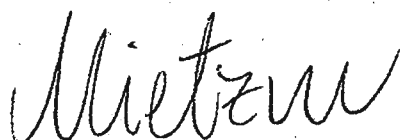
7. Für die Eigenbetriebe, die gemäß § 121 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA ihre Wirtschaftsführung und ihr Rechnungswesen nicht nach dem System der doppelten Buchführung sondern gemäß §§ 15 ff. EigBG nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung führen, gilt § 110 KVG LSA gemäß § 121 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA entsprechend. Hinsichtlich der Genehmigungsgrenze ist mangels doppischen Finanzplans aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf die Höhe der im Erfolgsplan veranschlagten ordentlichen Erträge abzüglich der Erträge aus Auflösungen von Sonderposten und Rückstellungen sowie aus aktivierten Eigenleistungen abzustellen.

Dies gilt ebenso für die Zweckverbände, die gemäß § 16 Abs. 2 GKG LSA die Vorschriften über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe entsprechend anwenden.

8. Sollten Kommunen, die aufgrund ihrer Teilnahme am Programm STARK II erhöhte Tilgungsleistungen zu finanzieren haben, Liquiditätskredite in genehmigungspflichtiger Höhe aufnehmen müssen, ist in diesem Umfang die erforderliche Genehmigung zu erteilen.

9. Sofern Kommunen auf ihren Antrag in das Programm STARK IV aufgenommen wurden, beinhaltet der jeweilige STARK IV-Vertrag dazu einen Tilgungsplan, der Jahresbeträge einer maximal zulässigen Liquiditätskreditinanspruchnahme ausweist. Da die einer STARK IV-Bewilligung zugrunde liegende Prüfung ergeben hat, dass der betreffenden Kommune eine vorzeitige Tilgung nicht möglich ist, ist die vertraglich vereinbarte Liquiditätskredithöhe zu genehmigen. Der Betrag der maximal zulässigen Liquiditätskreditinanspruchnahme ergibt sich aus der Summe des geförderten Liquiditätskredits und den übrigen Liquiditätskrediten in der im betreffenden Haushaltsjahr vertraglich maximal zulässigen Höhe. Für Kommunen, die zugleich am Programm STARK II teilnehmen, ergeben sich insoweit keine Abweichungen, da der Bezug von STARK II-Leistungen im STARK IV-Vertrag berücksichtigt wird

Im Auftrag



Mietzner