

Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)

DARSTELLUNG

von Dr. Walter Müller, Ministerialrat, Referat für Kommunale Finanzangelegenheiten im
Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz und Christopher Horbach, Sachbearbeiter
im Referat Kommunale Finanzen / Kommunaler Entschuldungsfonds im Ministerium
des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

Inhaltsübersicht

	Seiten
Abkürzungsverzeichnis	1–2
Literatur- und Quellenverzeichnis	1–2
Vorwort	1–2
1. Motivation zur Konsolidierung	1
1.1 Zur Lage der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2009/2010	1
1.2 Verlauf, Ursachen und Prognose	2
2. Konstruktionsmerkmale des KEF-RP als Teil der Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen 2010	5
3. Konsolidierungsverträge als Kernelement der Entschuldungshilfe	7
3.1 Zur Bedeutung der Konsolidierungsverträge	7
3.2 Bestandteile der Verträge	7
3.3 Inhaltliche Anforderungen	9
4. Der maßgebliche L-Kreditbestand als Ausgangsbasis	9
5. Worauf es ankommt: die richtigen Konsolidierungsmaßnahmen	11
6. Darstellung im Haushalt	13
7. Vollzug der Verträge	13
7.1 Bewilligungsantrag und Konsolidierungsnachweis	13
7.2 Haushaltsrechtliche Entscheidungen der Aufsichtsbehörde	17
7.3 Vorzeitige Beendigung der Programmteilnahme	18
7.4 Vollzug des KEF-RP bei Gebietsänderungen	22

Inhaltsübersicht – KEF-RP

	Seiten
8. Erfolgschancen und Erfolge der (Teil-)Entschuldung durch den KEF-RP	23
9. Die weitere Entwicklung	26
Anhang	1–4
Stichwortverzeichnis	1–2

Abkürzungsverzeichnis

ADD	= Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
EW	= Einwohner
FAQ	= Häufig gestellte Frage
FM	= Ministerium der Finanzen
GemHVO	= Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	= Gemeindeordnung
GemO-VV	= Verwaltungsvorschrift zur Gemeindeordnung
GPA NRW	= Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
HH	= Haushalt
I-Kredit	= Kredite zur Finanzierung von Investitionen, Investitionskredite
KEF-RP	= Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)
KFA	= Kommunaler Finanzausgleich
KGSt	= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KN	= Konsolidierungsnachweis
KV	= Konsolidierungsvertrag
L-Kredit	= Kredite zur Liquiditätssicherung, Liquiditätskredite
MdI	= Ministerium des Innern und für Sport
RhPf	= Rheinland-Pfalz
VerfGH RhPf	= Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Wenn nicht anders angegeben, handelt es sich um Gesetze, Verordnungen oder Institutionen in Rheinland-Pfalz.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Gütersloh 2008
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*, Kommunalen Finanzreport 2015, Gütersloh 2015
- Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin*, Kommunalfinanzen im Jahr 2009 – Krisenreaktionen im Ländervergleich, in: Junkernheinrich, u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin 2010, Seite 225 – 253
- Döhring, Thomas*, Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2009–2015, Darmstadt 2017
- Göhring, Uwe/Müller, Walter/Meffert, Horst/Wagenführer, Andreas*, Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), JG 5, Heft 1/2011 S. 1 – 5. URL: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/Entschuldungsfonds_in_LKRZ_1_2011_Druckfassung.pdf
- Heinemann, Friedrich, u. a.*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Baden-Baden
- Junkernheinrich, Martin, u. a.*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin 2011, S. 459 – 480 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 222)
- KfW Bankengruppe*, KfW Kommunalpanel 2019, Frankfurt 2019. URL: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>
- Landesregierung von Rheinland-Pfalz*, Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LT-Drs. 17/6000 vom 18.4.2018)
- Landesregierung von Rheinland-Pfalz*, Bericht zur Evaluierung des Landesgesetzes zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (LT-Drs. 17/4750 vom 6.12.2017)
- Landesregierung von Rheinland-Pfalz*, Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Gemeinsame Erklärung der AG der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 22. September 2010, Mainz. URL: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzstruktur/entschuldungsfonds/>
- Landesregierung von Rheinland-Pfalz*, Kommunalfinanzen – Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen, Pressekonferenz am 8. Juni 2010, Mainz, S. 6. URL: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/100608_Tischvorlage_Reformagenda.pdf
- Landkreistag Rheinland-Pfalz*, Informationsbroschüre „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“ für die in der Kommunalpolitik engagierten Bürgerinnen und Bürger, Sonderheft II, Mainz im Juli 2011
- Meffert, Horst*, Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich, Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Band 21, 2017
- Meffert, Horst/Müller, Walter*, Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: der gemeindehaushalt, Heft 2/2011, S. 28 – 34. URL: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/KEF_RP_der_gemeindehaushalt_3_2011.pdf

Literatur-, Quellenverzeichnis – KEF-RP

- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*, Informationsplattform zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP). URL: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzzstruktur/entschuldungsfonds/>
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Hannover 2010. URL: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/Benchmarkingstudie.pdf
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz*, Kommunalbericht 2014 [und andere Jahrgänge], Speyer 2014 [und andere Jahre]. URL: <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/kommunalberichte/>
- Reidenbach, Michael u. a.*, Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Edition Difu, 4, 2008. URL: <https://difu.de/publikationen/2008/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.html>
- Schwarting, Gunnar*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Leitfaden für Rat und Verwaltung, 3. Auflage, Berlin 2011
- Seehofer, Horst/Klößner, Julia/Giffey, Franziska*, Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/schlussfolgerungen-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.)*, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Wiesbaden 2018. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/integrierte-schulden-5713201169004.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden, versch. Jahrgänge, Tabellen 8(.1) und 9(.1)
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Statistische Berichte, Gemeindefinanzen, Kassenergebnisse, versch. Jahrgänge
- Zipfel, F.*, Bail-Out für Kommunen – Das bündische Prinzip in der Praxis, in: dbresearch briefing, Wirtschaft und Politik, 9.11.2010

Vorwort

Im vorliegenden Beitrag werden vor allem das Konzept und die Funktionsweise des „Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ erläutert. Der KEF-RP hatte ursprünglich insgesamt ein Volumen von 3,825 Mrd. Euro und erstreckt sich über eine Laufzeit von 15 Jahren vom 1.1.2012 bis zum 31.12.2026. Im Mittelpunkt steht der Konsolidierungsvertrag, den eine Kommune mit dem Land, vertreten durch die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde, abschließen musste, wenn sie Entschuldungshilfen erhalten wollte. Die so genannte Beitrittsphase (1.1.2012 bis 31.12.2013) ist abgeschlossen, aber es gilt schließlich auch, den Vertrag jedes Jahr aufs Neue zu erfüllen, dies nachzuweisen und stets erfolgreich neue Anträge auf Landeszuweisungen aus dem KEF-RP zu stellen. Daher liegt der Schwerpunkt dieses Beitrags auf der Umsetzungsphase des Fonds, die sich in Zyklen von drei Jahren gliedern und dadurch recht gut verstehen lässt. Ziel dieses Beitrags ist nicht nur die Darstellung des verwaltungsorganisatorischen Ablaufs, sondern auch das Verständnis zu fördern, warum der KEF-RP so aufgebaut ist, warum der Vertrag im Mittelpunkt steht und warum Konsolidierungsmaßnahmen von den Kommunen eingefordert werden.

Dabei spielt die Frage nach den Ursachen einer inzwischen als unerwünscht hoch empfundenen Verschuldung eine wichtige Rolle. Nur eine ursachenbezogene Therapie kann nachhaltige Heilung bringen. Das Eingeständnis aller drei Gebietskörperschaftsebenen, dass jede ihren (unrühmlichen) Teil zum gegenwärtigen Stand der Kommunalverschuldung beigetragen hat, ist notwendig, um mit hoher Motivation den neuen Pfad einzuschlagen und über viele Jahre hinweg gemeinsam zu gehen.

Die Darstellung muss nicht immer der Meinung der Landesregierung oder des Finanz- und Innenministeriums entsprechen. Bei wertenden oder beurteilenden Formulierungen kommt unsere persönliche Einschätzung zum Ausdruck.

Dr. Walter Müller und Christopher Horbach

Gau-Odernheim und Mainz im Juni 2019

1. Motivation zur Konsolidierung

1.1 Zur Lage der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2009/2010

Im Jahr 2010, als mit der Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz die Konzeptionierung einer Entschuldungshilfe begann, lagen die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz mit 8,83 Mrd. Euro über den Gesamtausgaben in Höhe von 8,13 Mrd. Euro. Der negative Finanzierungssaldo des Jahres 2010 betrug 696 Mio. Euro. Ein Jahr zuvor lag er im historischen Tiefstand bei 868 Mio. Euro. Die rheinland-pfälzischen Kommunen wiesen am 31.12.2009, dem späteren Referenzjahr für den KEF-RP, einen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung (L-Kredit) in Höhe von 4,6 Mrd. Euro auf, was einer fiktiven Pro-Kopf-Verschuldung eines jeden Einwohners von 1.134 Euro entsprach. Allein im Jahr 2009 betrug die Zunahme über 900 Mio. Euro. Aufgrund der gerade überstandenen Weltwirtschaftskrise waren die hohen Belastungen zwar grundsätzlich erklärbar, aber mit diesen Werten lag Rheinland-Pfalz im Ländervergleich auf einem unrühmlichen Spitzenplatz. Weil mit den L-Krediten – entgegen ihrer eigentlichen Bestimmung zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe z. B. aufgrund verzögerter Eingänge von Deckungsmitteln – neben der vorübergehenden Vorfinanzierung von Investitionskrediten vor allem auch laufende „konsumtive“ Ausgaben finanziert werden, ist die Höhe dieser Schuldenart ökonomisch und politisch schwerwiegender als die damals noch geringfügig höhere Fremdfinanzierung von Investitionen. Doch auch hier hatte die Gesamthöhe von 4,9 Mrd. Euro in 2009 einen (vorläufigen) historischen Höchstwert erreicht, der sich auf eine fiktive Pro-Kopf-Belastung von 1.208 Euro umrechnen lässt.¹⁾ Ökonomisch bewerten lässt sich dieser hohe Bestand an Investitionskrediten (I-Kredit) nicht so einfach, wie derjenige bei den L-Krediten, denn man müsste den Wert der finanzierten Aktiva gegenüberstellen. Dies aber wird grundsätzlich erst dann möglich, wenn konsolidierte Gesamtbilanzen der Kommunen zur Verfügung stehen, denn eine Analyse allein der Kernhaushalte reicht nicht aus. Die Kommunen sind aufgrund der Verantwortlichkeiten und Haftungsketten letztlich im Konzernverbund mit ihren Eigenbetrieben und Eigengesellschaften sowie sonstigen Beteiligungen zu betrachten. Die Einführung der kommunalen Doppik hat zwar grundsätzlich die Bewertung des Sachvermögens einer Kommune ermöglicht, aber weder lassen sich halbwegs einheitliche Bilanzwerte für alle Vermögensgegenstände ermitteln, noch liegen konsolidierte Bilanzen von allen Kommunen vor. Dennoch gelangt man zu einer fast unbestritten negativen Bewertung dieses Schuldenstandes, weil er im Ländervergleich am oberen Ende liegt, obwohl der Erhaltungszustand der kommunalen Infrastruktur in Rheinland-Pfalz nicht besser zu sein scheint als in den anderen Ländern und auch die Gesamtausstattung der Kommunen hier offenbar nicht besser ist als anderenorts (*Reidenbach, Michael u. a.*, Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Edition Difü, 4, 2008, sowie KfW Bankengruppe, KfW Kommunalpanel 2019). Außerdem lässt sich aus dem hohen Schuldenstand auch eine hohe Belastung der kommunalen Haushalte mit Zins- und Tilgungsleistungen ablesen, wenngleich diese aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase weiterhin zurückgeht. Die Haushaltswirtschaft verliert an Flexibilität, denn Präferenzänderungen zukünftiger Wähler können durch das Budget immer weniger berücksichtigt werden und das Zinsänderungsrisiko droht bei ungünstiger Portfoliostruktur gravierende Auswirkungen zu entfalten.

Die beschriebenen Symptome, also ein hohes Finanzierungsdefizit, hohe I- und L-Kredite, sowie eine unsichere bzw. uneinheitliche Bewertung des Sachvermögens reichen noch nicht für eine detaillierte Gesamtdiagnose der kommunalen Finanzlage in Rheinland-Pfalz aus, aber sie führten 2009 und 2010 zu einem Anfangsverdacht und zur Teildiagnose einer unerwünscht hohen, risikobehafteten Verschuldung der kommunalen Haushalte.

1) Die Basisdaten stammen aus der Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Die kommunale Gesamtverschuldung lag in Rheinland-Pfalz im Jahr 2009 mit 2 342 Euro je Einwohner im Ländervergleich am höchsten! Siehe Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2010 S. 33.

Motivation – KEF-RP

Ein Blick in die Finanzvermögensstatistik (Statistisches Bundesamt, Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.1, Wiesbaden 2010, Tabellen 7 und 8.1) konnte damals das Bild zwar ein wenig aufhellen, denn den L-Krediten standen landesweit knapp 1,03 Mrd. Euro an Barmitteln und kurzfristig liquidierbaren Einlagen gegenüber (859 Mio. Euro allein in den Kernhaushalten). Zusammen mit Wertpapieren, Ausleihungen und Sonstigen Forderungen und Anteilsrechten summierte sich das Finanzvermögen der rheinland-pfälzischen Kommunen in 2010 auf 4,83 Mrd. Euro (4,74 Mrd. Euro Kernhaushalte). Aber der Bestand an L-Krediten wuchs zunächst weiter. Eine Trendumkehr ist erst seit 2016 klar erkennbar, das Verschuldensniveau aber immer noch vergleichbar hoch.

1.2 Verlauf, Ursachen und Prognose

Das Finanzierungsdefizit der rheinland-pfälzischen Kommunen „hat Tradition“. 2010 war das 21. Jahr in Folge, welches mit einem negativen Saldo abgeschlossen wurde. Ein Blick in die Kassenstatistik zeigt einige auffällige Entwicklungen. Die Sozialausgaben sind seit 2003 deutlich angestiegen – sowohl in der absoluten Höhe als auch in den Anteilen an den Gesamtausgaben. Sie gelten nicht nur in den Augen des Verfassungsgerichtshofes von Rheinland-Pfalz als die wichtigste Ursache für die hohe Verschuldung rheinland-pfälzischer Kommunen mit L-Krediten. Sie bestimmen auch das Muster der Verschuldung mit L-Krediten beim Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen in Abbildung 1 (Statistisches Landesamt, Kassenstatistik). Die kreisfreien Städte tragen mit Abstand die höchsten Sozialausgaben und weisen ebenfalls mit großem Abstand die höchsten L-Kredite auf. Bemerkenswert ist dabei, dass nur ca. ein Viertel der Einwohner von Rheinland-Pfalz in kreisfreien Städten wohnen und drei Viertel im kreisangehörigen Raum. Die in 2017 geänderte Methodik des Statistischen Landesamtes verlangt im Grunde auch noch die Addition von 800 Mio. Euro sogenannter Wertpapierschulden zu den L-Krediten der kreisfreien Städte ab 2017, da diese Kreditart faktisch zu den L-Krediten gehört und in der genannten Höhe ausschließlich von den kreisfreien Städten aufgenommen wurde.

Auch die Personalausgaben sind beständig gestiegen – in den letzten Jahren vor allem bedingt durch Neueinstellungen von Personal für den Ausbau der Kindertagesbetreuung. Effizienzverbesserungen und damit einhergehende Stelleneinsparungen in der Verwaltung konnten die Entwicklung nicht spürbar dämpfen.

Immerhin entwickelten sich die Zinsausgaben nicht so, wie es der Schuldenanstieg hätte erwarten lassen. Aufgrund der Niedrigzinsphase lagen die Zinsausgaben seit den 1990er Jahren recht stabil bei rund 300 Mio. Euro (außer in 2007 bis 2009), während die Nettokreditaufnahme deutlich zunahm. Möglicherweise sind die niedrigen Zinsen auch ein weiterer Grund für die aktuell hohe Verschuldung. Die Vorstellung erscheint nicht abwegig, dass ein Stadtrat sich eher zu einer kreditfinanzierten Investition entscheiden kann, wenn die Zinsen so niedrig sind, wie noch nie. Und – etwas provokant gefragt – warum sollte ein heftiger Budgetstreit im Kreistag oder im Stadtrat nicht dadurch beendet werden, dass das ohnehin per L-Kredit finanzierte, von der Kommunalaufsicht tolerierte Finanzierungsdefizit um ein paar Millionen Euro größer ausfällt, wenn dies kaum spürbare zusätzliche Zinslasten verursacht? Denkbar ist auch, dass Kommunen ihre Investitionen – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen – mit zinsgünstigeren Liquiditätskrediten finanzieren.

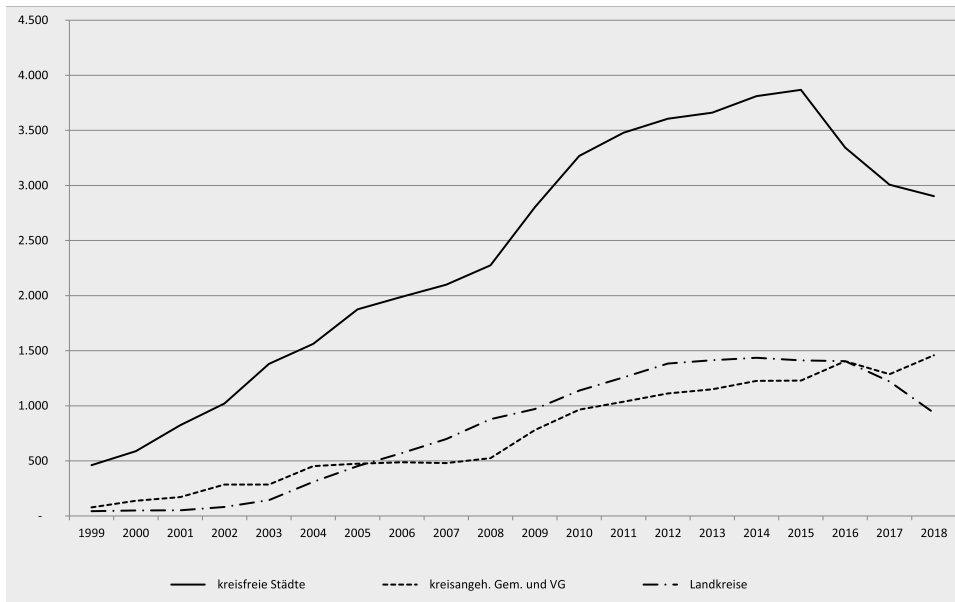


Abbildung 1 (Liquiditätskredite nach Gebietskörperschaftsgruppen zum 31. Dezember des Jahres in Mio. Euro)

Zweistellige jährliche Wachstumsraten der L-Kredite gab es (bundesweit) schon häufig. Spätestens seit der Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe in den Jahren 2003/2004 (Hartz IV) werden die hohen Sozialausgaben der Kommunen dafür mitverantwortlich gemacht. Die Kommunalaufsichten der Länder tolerierten (mangels Finanzierungsalternativen?) den immer höheren Einsatz der L-Kredite und erlauben teilweise bis zu zehnjährige Laufzeiten für Kredite zur Liquiditätssicherung. Kommunalhaushalte konnten mit Hinweis auf die von der Kommune „unverschuldet“ steigenden Sozialausgaben nahezu unbremst kreditfinanziert werden – so sieht zumindest das Bild bei einigen kreisfreien Städten und Landkreisen aus. In Rheinland-Pfalz sind seit der Änderung der GemO-VV im Jahr 2016 (MinBl. 2016 S. 279) für L-Kredite im Umfang des unvermeidlichen permanenten „Bodensatzes“ sogar noch längere Laufzeiten möglich. Eine Rückkopplung mit den unverzerrten Präferenzen der Wähler erfolgt bei der Kreditfinanzierung nicht mehr, da der Schuldendienst erst später, entweder von anderen Generationen, von zugezogenen Neubürgern oder von Steuerzahlern anderer Gebietskörperschaften finanziert wird.

Schon jetzt deutet sich ein Ursachenmix für die hohe Verschuldung, insbesondere für die L-Kredite an. Der Bund verursacht steigende Sozialausgaben durch die seit 2003 erheblich ausgeweiteten Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen, Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), Eingliederungshilfen und Jugendhilfe, einschließlich Kindertagesbetreuung. Die Länder satteln teilweise zusätzliche Anspruchsgrundlagen auf und gewähren trotz des in der Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzips nicht immer einen ausreichenden Mehrbelastungsausgleich – häufig auch deshalb nicht ausreichend, weil die Umsetzung einer Landesnorm vor Ort nicht so sparsam und wirtschaftlich erfolgt, wie man sich das bei den Konnexitätsverhandlungen gedacht hatte. Jede Gebietskörperschaftsebene versucht im politischen Wettstreit eben doch noch eine Duftmarke zu setzen. Am Beispiel kommunaler Bauinvestitionen sei auch auf verschiedene Nebenforderungen verwiesen, die das Bauen durch zusätzliche Standards verteuern, wobei jede Gebietskörperschaftsebene ihren Beitrag leistet. So sind die Standards des Denkmalschut-

Motivation – KEF-RP

zes, der Barrierefreiheit, für Kunst am Bau, Brandschutz, Energieeinsparung und Panikprävention einzuhalten, nicht selten noch übertroffen von Quasi-Standards aus der Rechtsprechung und aus Versicherungsrichtlinien. Bei der Auflistung von Ursachen zu hoher Ausgaben darf natürlich auch die „Bürgermeister-Mustermann-Mehrzweckhalle“, die sich wirklich nicht jede der über 1000 Ortsgemeinden unter 500 Einwohner in Rheinland-Pfalz leisten kann, nicht vergessen werden und schließlich der so genannte „Goldene Zügel“: Wenn es hohe Zuschüsse für bestimmte Investitionen gibt, dann bringen selbst Kommunen in größter Haushaltsnotlage noch die Kraft zur Finanzierung von Eigenanteilen auf – ein besonders deutliches Beispiel für ein Ursachegeflecht, bei dem die Entscheider auf Bundes-, Landes- und auf kommunaler Ebene verantwortlich sind. Der aktuelle Trend, nachdem der Bund immer mehr Programme zur Förderung kommunaler Investitionen auflagt, wird dieses Phänomen bei der Finanzierung von Eigenanteilen sicher verstärken.

Gibt es bei der Einnahmenentwicklung der Kommunen ähnlich gravierende Auffälligkeiten? Die langen Reihen der Statistik zeigen neben einem zwar kurzfristig stark schwankenden, aber auf lange Sicht doch steigenden Verlauf der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, dass diese in Rheinland-Pfalz stets dem Länderdurchschnitt hinterherlaufen. Die Hebesätze sind deutlich unterdurchschnittlich – ein ungenutztes Potenzial, auf welches der Rechnungshof bereits mehrfach hingewiesen hat. Auch im Evaluationsbericht der Landesregierung zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs 2014 (LT- Drs. 17/4750 vom 6.12.2017) ist dem Problem der noch ungenutzten Einnahmepotenziale breiter Raum gewidmet und ein externes Gutachten (*Döring, Thomas*, Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2009–2015, Darmstadt 2017) abgedruckt worden.

Die Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise aus 2007/2009 sowie die ebenfalls zulasten der Kommunen wirkenden Steuersenkungsbeschlüsse des Bundes wie beispielsweise das Wachstumsbeschleunigungsgesetz von 2009 aber haben die Probleme auf der Einnahmeseite kommunaler Haushalte ebenso gravierend werden lassen wie die Ausgabenprobleme.

Auffällig ist auch ein langfristig zunehmendes Volumen der Landeszuweisungen. Deren Höhe ist seit 2003 keinen starken Schwankungen mehr unterworfen, ein Absinken ist gesetzlich nahezu ausgeschlossen. Die Stabilisierungsrechnung bzw. der Stabilisierungsfonds und sein Vorläufer, der Beistandspakt, sorgen für einen moderaten, aber beständigen, garantierten Zuwachs der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (*Meffert, Horst und Müller, Walter*, Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz – Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012, der gemeindehaushalt, Heft 4/2012 S. 82 – 86). Allerdings erfolgte dieser Anstieg nicht schnell genug und nicht deutlich genug, um die Mehraufwendungen im Bereich der Sozialausgaben (mit den Jugendhilfeausgaben sind damit auch die Kosten der Kindertagesstätten umfasst) von Anfang an kompensieren zu können. Hier wiederum kam die Finanzschwäche des Landes Rheinland-Pfalz zum Tragen und die Tatsache, dass die Länder bis 2006 keine eigenen Steuersatzkompetenzen hatten. Seitdem können sie den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst bestimmen, deren Aufkommen ihnen auch zusteht. Allerdings macht diese Steuer nur knapp 4 % des Steueraufkommens der Länder aus. Das einzelne Land hat daher nach wie vor keine ausreichenden Optionen zur Erhöhung der eigenen Einnahmen.

Als Diagnose der gegenwärtigen kommunalen Finanzlage, insbesondere des hohen Bestandes an L-Krediten liegt vor dem Hintergrund der langjährigen Entwicklung und übersehenen Vorzeichen die Feststellung auf der Hand, dass die kommunalen L-Kredite in Rheinland-Pfalz zu hoch und im Übrigen auch im interkommunalen Vergleich zu unterschiedlich sind. Die Verschuldungslage ist bei gegebenem Einnahmen- und Ausgabenniveau sowie bei deren Verteilung auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen fiskalisch nicht nachhaltig, sie ist intergenerativ undemokratisch und vor dem Hintergrund verzerrter Wählerpräferenzen entstanden und chronifiziert. Eine Selbstheilung allein

durch individuelle Konsolidierungsmaßnahmen der betroffenen Städte und Landkreise erscheint in einigen Fällen unmöglich und auch nicht ursachenadäquat, weder gerecht noch effizient.

2. Konstruktionsmerkmale des KEF-RP als Teil der Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen 2010

Der Ursachenanalyse entsprechend muss ein Programm für eine nachhaltige Problemlösung alle (Mit-)Verursacher berücksichtigen und möglichst verpflichten.

Die Reformagenda von 2010 folgt dieser Logik, kann aber als Landesprogramm den Bund und die Gerichte oder Versicherungen nicht unmittelbar und zwingend einbinden. Der enorm starke Anstieg der Sozialausgaben war in den Reformjahren Anfang dieses Jahrtausends nicht erwartet worden. Entlastungsmaßnahmen sind mit der Arbeitsmarktreform und der Gemeindefinanzreform 2003 bis 2005 bundesweit versucht worden, aber misslungen. Erst seit dem Jahr 2010 zeigen sich spürbare Änderungen: Der Bund beteiligt sich, teilweise mit Finanzierungsunterstützung der Länder, inzwischen bei deutlich mehr Sozialausgaben.

Das Land Rheinland-Pfalz versucht durch den KEF-RP zumindest im Nachhinein eine Heilung bzw. Dämpfung des starken L-Kreditanstiegs vor allem bei den kommunalen Soziallastenträgern und reformierte den kommunalen Finanzausgleich – das alles im Rahmen der Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation vom 8.6.2010 und neben den sonstigen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Kommunen wie der Errichtung des Stabilisierungsfonds (der seit 2019 „Stabilisierungsrechnung“ heißt), der Einführung des Konnexitätsprinzips und der kommunalfreundlichen Durchführung des Konjunkturpakets II sowie des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Die Reformagenda wurde als Regierungserklärung veröffentlicht (Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Kommunalfinanzen – Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen, Pressekonferenz am 8. Juni 2010, Mainz, S. 6. Siehe https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/100608_Tischvorlage_Reformagenda.pdf).

Dabei wurde aus dem zunächst nur unspezifisch angedeuteten Angebot des Landes zur „Entwicklung von Entschuldungsperspektiven“ innerhalb von nur drei Monaten ein Milliarden schweres Großprojekt – der „Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“, der am 22.9.2010 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde (Landesregierung von Rheinland-Pfalz, Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Gemeinsame Erklärung der AG der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 22. September 2010, Mainz. Siehe Anhang).

Nach vorbereitenden Gesprächen zwischen Vertretern des seinerzeitigen Ministeriums des Innern und für Sport sowie des Ministeriums der Finanzen mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, die bereits Monate vorher stattfanden, konnte im Sommer 2010 intensiv an einem Konzept für eine Teil-Entschuldungshilfe für kommunale Liquiditätskredite gearbeitet werden. Zeitgleich sind die als Sofortmaßnahmen der Reformagenda deklarierten Maßnahmen umgesetzt worden. Für die Reformagenda und insbesondere für das Konzept des KEF-RP war von entscheidender Bedeutung, dass sie alle drei Gebietskörperschaftsebenen als Mit-Verursacher der unbefriedigenden Finanzlage von Gemeinden und Gemeindeverbänden adressierte und niemanden an den Pranger stellen wollte. Die „Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung“ vom 22.9.2010 beschreibt die Ausgangslage für die Errichtung des KEF-RP u. a. so: *„Die Ursachen für die zum Teil desolate Finanzlage sind vielschichtig und bei allen drei Gebietskörperschaftsebenen – Bund, Länder und Gemeinden – zu suchen.“* So adressiert sowohl die Reformagenda als auch die „Gemeinsame Erklärung“ alle drei Ebenen, kann aber natürlich nur die Kommunen und die Landesebene in die Pflicht nehmen.

Konstruktionsmerkmale – KEF-RP

Das „Therapiemittel KEF-RP“ setzt zunächst an der Symptomlinderung an und will den Stand der L-Kredite vom 31.12.2009 sowie die damit einhergehenden Schuldendienste deutlich senken, um die Haushalte zu entlasten. Der KEF-RP arbeitet aber auch ursachena-däquat, weil er sowohl von den am Entschuldungsprogramm teilnehmenden Kommunen im Laufe von 15 Jahren vertraglich zugesicherte Konsolidierungsmaßnahmen im Wert von knapp 1,3 Mrd. Euro verlangt, als auch vom Land zusätzliche originäre Landesmittel in gleicher Höhe. Noch einmal die gleiche Summe wird solidarisch von der Gemeinschaft der kommunalen Familie durch Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA) aufgebracht, womit im Nachhinein auch eine Korrektur des interkommunalen Soziallas-tenausgleichs vorgenommen wird, der mindestens seit 2005 im KFA nicht ausreichend schnell an die sich ständig ändernde Entwicklung angepasst werden konnte bzw. von seiner Konzeption her nicht zur Eindämmung geeignet war. Dieses Argument ist wichtig, weil sich die vergleichsweise gering verschuldete Gruppe der Orts- und Verbandsgemein-den (siehe Abbildung 1) durch das Finanzierungskonzept des KEF-RP manchmal benach-teiligt wähnt, denn sie befürchtet, durch einen anteiligen Verzicht auf KFA-Zuweisungen mehr zur Finanzierung des KEF-RP beizutragen, als sie Entschuldungshilfen daraus emp-fangen.

Ein typisches Konstruktionsmerkmal des Fonds ist, dass die Kredite weiterhin im Rech-nungswesen und damit im Verantwortungsbereich der Kommune verbleiben und nicht etwa im Wege einer Schuldenübernahme durch das Land oder dessen Förderbank etc. aus dem Blickfeld der kommunal Verantwortlichen gerät.

Teilnahmeberechtigt waren grundsätzlich alle Kommunen, die Ende 2009 einen Bestand an L-Krediten vorzuweisen hatten. Ein besonderes Bedürftigkeitskriterium musste nicht erfüllt werden, denn ökonomisch und politisch unstrittige Kriterien für Bedürftigkeit einer Gebietskörperschaft mit eigenem Steuerhebungsrecht gibt es ohnehin nicht. Wichtig war die Bezugnahme auf einen in der Vergangenheit liegenden Stichtag für die Höhe des relevanten Kreditbetrags, um strategische Schuldenaufnahme im letzten Moment (moral hazard) zu vermeiden.

Die teilnehmende Kommune schließt mit der Kommunalaufsichtsbehörde einen Konsoli-dierungsvertrag. Darin wird vor allem die Höhe der auf die jeweilige Kommune entfallen-den KEF-RP-Jahresleistung festgelegt, sowie der Konsolidierungsbeitrag, das Konsolidie-rungsergebnis und die Konsolidierungsmaßnahmen der Kommune, mit denen sie ihren Drittelanteil am KEF-RP aufbringt, werden vereinbart.

Die Konstruktionsmerkmale des KEF-RP in der Tilgungsphase verdeutlichen, dass es sich bei dieser (Teil-)Entschuldungshilfe um ein komplexes Programm handelt, das nicht ein-fach nur verschwenderische Kommunalpolitiker im Nachhinein von ihren begangenen Haushaltssünden reinwaschen will. Die Zuweisungen aus dem Fonds, also sowohl die Mit-tel des KFA als auch die zusätzlichen originären Landesmittel, müssen jedes Jahr bei der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde erneut beantragt werden (Bewilligungsantrag). Außerdem muss in einem jährlichen Bericht über die Umsetzung der vertraglich vereinbar-ten Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsvorjahr und die dabei im Einzelfall tatsäch-lich erzielten Konsolidierungsbeiträge und Konsolidierungsergebnisse informiert werden (Konsolidierungsnachweis).

Der Fonds wird aus haushaltsrechtlichen Gründen (Transparenz, Einheit und Vollständig-keit) als eigenes Kapitel im Landeshaushalt geführt und nicht ausgelagert als Sonderver-mögen. Im Landeshaushalt 2012/2013 wurde das Kapitel 20 26 neu eingerichtet und umfasste in der Beitrittsphase von 2012 bis 2013 insgesamt drei und seit 2014 zwei Ausga-betitel.¹⁾

Titel 613 01: Zuweisungen aus dem KEF, KFA-Anteil

1) In der Beitrittsphase gab es einen dritten Titel, der für bestimmte Sonderfälle Darlehen statt nicht rückzahlbarer Zuwendungen des Landes geleistet hätte. Diese Option eines niederschweligen Fondsbeitritts wurde aber nicht in Anspruch genommen.

Titel 613 02: Zuweisungen aus dem KEF, Landesanteil

(Titel 853 02: Darlehen aus dem KEF, Landesanteil)

Zu Beginn der Laufzeit wurden die Titel 613 01 und 613 02 jährlich durchschnittlich mit 85 Mio. Euro veranschlagt. Seit 2016 reicht ein Ansatz in Höhe von 79 Mio. Euro jährlich, um die Verpflichtungen aus den Konsolidierungsverträgen des KEF-RP zu erfüllen, da bereits einige Kommunen in dem angestrebten Umfang entschuldet und vorzeitig ausgeschieden sind. Die im KFA beim KEF-RP eingesparten Mittel können über den Deckungsvermerk bei Titel 613 01 in Kapitel 20 26 als Schlüsselzuweisung im KFA verausgabt werden, gehen dem KFA also nicht verloren.

3. Konsolidierungsverträge als Kernelement der Entschuldungshilfe

3.1 Zur Bedeutung der Konsolidierungsverträge

Die Verträge sind das Herzstück des Entschuldungsprogramms. Mit ihnen werden individuell und maßgeschneidert für jede teilnehmende Kommune die Bedingungen der Programmteilnahme festgelegt. Vor Abschluss eines Konsolidierungsvertrages durch das jeweilige Vertretungsorgan der Kommune (Ortsbürgermeister, Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat) ist ein entsprechender Beschluss des Rates bzw. des Kreistages erforderlich gewesen. Durch diese Voraussetzung wurde die Bedeutung des Entschuldungsprojekts betont, und die politische Akzeptanz für die im Konsolidierungsvertrag festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen sollte zum Ausdruck gebracht werden. Auf der Homepage des MdL wird eine jeweils aktualisierte Liste der rund 830 Teilnehmer veröffentlicht, die alle ihre Konsolidierungsverträge (und Konsolidierungsnachweise) auf ihrer Internetseite veröffentlichen müssen.

Die konkrete Ausgestaltung der Verträge, ihr Zustandekommen und ihre Erfüllung, letztlich alle Detailregelungen zum Ablauf des KEF-RP wurden in einem „Leitfaden ‚Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)‘“ zusammengetragen. Darüber hinaus sollen Antworten auf „Häufig gestellte Fragen“ (FAQs) einen einheitlichen Vollzug der Verträge über alle Aufsichtsbehörden hinweg gewährleisten. Nicht selten werden diese Antworten von beiden Vertragsparteien als (interne) Vertragsauslegungshilfen herangezogen.¹⁾ Die geschlossenen Verträge orientieren sich an dem im Leitfaden als Anlage 2 abgedruckten Muster. Im folgenden Abschnitt 3.2 werden die Bestandteile der Verträge zunächst im Überblick vorgestellt. Detailfragen und Problemstellungen werden später gesondert behandelt.

3.2 Bestandteile der Verträge

Nach Benennung der Vertragsparteien und der sie vertretenden Personen skizziert die **Präambel** des Vertrages die Ziele, Motive und Finanzierung des Fonds. Darüber hinaus wird der Leitfaden als Konkretisierung des Vollzugs des Entschuldungsprogramms durch die Präambel Vertragsbestandteil, und der Konsolidierungsvertrag als unabdingbare Voraussetzung der Teilnahme am KEF-RP unterstrichen.

In **§ 1 des Vertrages** wird das Grundgefüge erläutert: Die unterzeichnete Gemeinde wird aufgenommen in den KEF-RP und erhält auf jährlich neu zu stellenden Antrag per Bewilligungsbescheid Entschuldungshilfen, wenn die im Vertrag vereinbarten Konsolidierungszusagen des Teilnehmers im Haushaltsvorvorjahr erfolgreich umgesetzt wurden. Damit wird der für die Erbringung und die Prüfung der relevanten Haushaltsdaten notwendige Zeitbedarf berücksichtigt: Wenn im Jahr t die Konsolidierungszusagen erfolgreich umgesetzt wurden und diese Daten im Jahr t+1 im Zuge der Haushaltsrechnung und -prüfung

1) Die erwähnten Dokumente finden sich unter <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzstruktur/entschuldungsfonds/>. Eine Liste von Links zu den Konsolidierungsverträgen der kreisfreien Städte und der Landkreise findet sich unter: <https://fm.rlp.de/de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/entschuldungsfonds/>.

Konsolidierungsverträge – KEF-RP

vorgelegt werden, dann kann ein Antrag auf (erneute) Zuweisung der Jahresleistung des KEF-RP gestellt werden, dessen bei der Aufsichtsbehörde ggf. bestandene Prüfung im Jahr t+2 zu (erneutem) Bewilligungsbescheid und zur Auszahlung der weiteren Jahrestranche führt. Abbildung 2 verdeutlicht diesen Drei-Jahres-Turnus. Dieses System konnte sachlogischerweise in den ersten beiden Jahren der Programmteilnahme noch nicht zur Anwendung kommen.

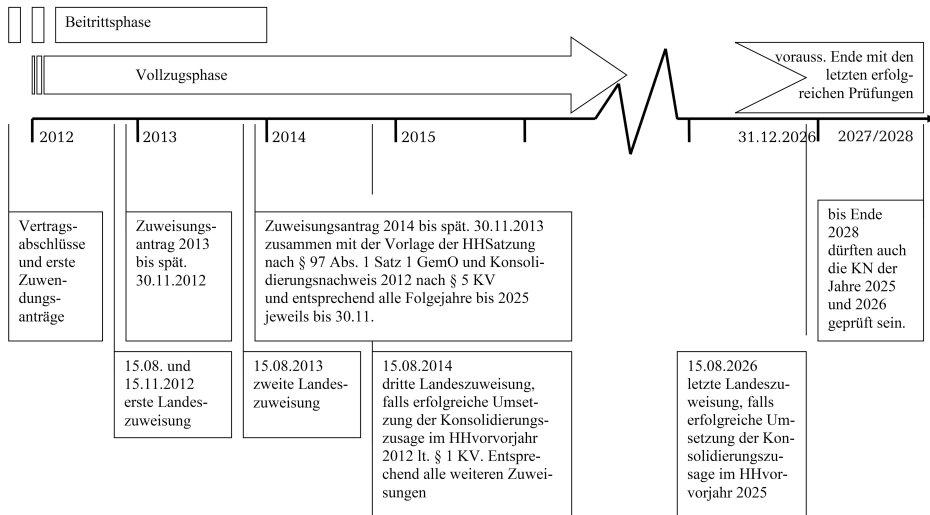


Abbildung 2 (Zeitliche Abfolge für die Umsetzung des KEF-RP in der Beitritts- und der Vollzugsphase)

In § 2 des Vertrages werden die finanziellen Eckwerte des Vertrags ermittelt und die inhaltlichen Anforderungen festgehalten. Es sind dies:

- Der maßgebliche Liquiditätskreditbestand der Kommune: Dies ist der Bestand an L-Krediten zum 31.12.2009 in der Abgrenzung für den KEF-RP. Der Ermittlung des maßgeblichen L-Kreditbestandes kommt eine hohe Bedeutung zu, da die Berechnung aller nachfolgend genannten, für die Teilnahme am KEF-RP entscheidenden Größen auf diesem finanziellen Eckwert basiert.
- Die Gesamtleistung des KEF-RP für den jeweiligen Vertragspartner: Sie entspricht der Summe aller Mittel, die über die Gesamtlaufzeit des Vertrags auf die Kommune entfällt, einschließlich aller drei Finanzierungsanteile von Land, KFA und eigenem Konsolidierungsbeitrag. Die konkrete Höhe ergibt sich als Anteil von 78,26 % am maßgeblichen L-Kreditbestand zum 31.12.2009. Dieser Anteilssatz wiederum wurde für alle Teilnehmer ermittelt aus der Gesamthöhe der zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 3,825 Mrd. Euro in Bezug zur Summe der seinerzeit durch Umfrage erhobenen maßgeblichen L-Kreditbelastung aller Kommunen (4,887 Mrd. Euro).
- Die Jahresleistung des KEF-RP für den jeweiligen Vertragspartner: Entsprechend der Laufzeit des KEF-RP beträgt die Jahresleistung grundsätzlich ein Fünfzehntel der Gesamtleistung.
- Der Konsolidierungsbeitrag der Kommune: Das ist jener Betrag, in dessen Höhe sich die teilnehmende Kommune verpflichtet (siehe unten zu § 3 des Vertrages), ihre eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten so auszuschöpfen, dass mindestens ein Drittel der auf sie entfallenden Jahresleistung des Entschuldungsfonds durch eigene Konsolidierungsanstrengungen aufgebracht wird.

- Das geforderte Konsolidierungsergebnis: Mindestens 80 % der Jahresleistung des KEF-RP müssen grundsätzlich zur Tilgung von L-Krediten verwendet werden. Die verbleibenden 20 % sind als pauschalierter Beitrag des KEF-RP zur Deckung der Zinslasten gedacht. Sie entsprechen einer durchschnittlichen Verzinsung der zu tilgenden Schulden in Höhe von rund 3 %.
- Die Ermittlung des maßgeblichen L-Kreditbestandes zum 31.12.2009 ist ausführlich unter Kapitel 4 dargestellt. Darauf aufbauend erfolgt die Ermittlung der Gesamt- und Jahresleistung, des Konsolidierungsbeitrages sowie des Konsolidierungsergebnisses nach Maßgabe der dem Leitfaden als Muster 1 beigefügten Beispielsrechnung.

Unter **§ 3 des Vertrages** werden alle Maßnahmen konkret bestimmt, zu denen sich die Kommune verpflichtet, um den jährlichen Konsolidierungsbeitrag in der in § 2 Abs. 2 genannten Höhe zu erbringen. Dies kann eine einzelne oder eine Vielzahl von Maßnahmen sein, die aber in ihrer Aufbringungskraft nicht zu gering und in ihrem Erfolg auch nachweisbar sein müssen.

§ 4 des Vertrages regelt die Kündigungsoptionen und eine mögliche Aussetzung des Vertrages. Aufgrund der Zielsetzung des (Teil-)Entschuldungsprogrammes ist ein Kündigungsrecht der teilnehmenden Kommunen nicht vorgesehen. Sehr wohl aber sind Sanktionen möglich, wenn die Kommune ihren Konsolidierungsbeitrag nicht erbringt oder ihr Konsolidierungsergebnis nicht realisiert und ein Einvernehmen über Nachsteuerungsmaßnahmen nicht erreicht werden konnte.

Einen Nachweis des Konsolidierungserfolges verlangt **§ 5 des Vertrages**. Dieser muss jährlich zum 30. November eines Haushaltsjahres für das jeweils vorangegangene Haushaltsjahr vorgelegt werden.

Die Laufzeit eines Konsolidierungsvertrages endet laut **§ 6 des Vertrages** in der Regel am 31.12.2026. Der Vertrag endet vorzeitig, wenn die L-Kreditbelastung auf den Stand von einem Drittel der Belastung am 31.12.2009 (Drittelgrenze) gesunken ist.

3.3 Inhaltliche Anforderungen

Mit der Teilnahme am KEF-RP gehen im Wesentlichen zwei inhaltliche Anforderungen einher, welche jedes Jahr aufs Neue zu erfüllen sind, um erfolgreich Entschuldungshilfen zu erhalten:

Die teilnehmende Kommune hat nach § 2 Abs. 2 des Vertrages einen **Konsolidierungsbeitrag** in vertraglich festgelegter Höhe zu erbringen. Es handelt sich um jenen Betrag, zu dem sich die Kommune durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen verpflichtet. Darüber hinaus verlangt § 2 Abs. 3, dass sie zusammen mit dem zweckentsprechenden Einsatz der Entschuldungshilfen ein bestimmtes **Konsolidierungsergebnis** in Form einer Mindest-Nettotilgung realisiert. Zu vermindern ist der jeweils aktuelle L-Kreditbestand zum Beginn des jeweiligen Teilnahmejahres. Eine Anknüpfung an die Zielgrößen des Konsolidierungspfades nach Muster 5 des Leitfadens, der auf den L-Kreditbestand zum 31.12.2009 aufsetzt, wäre zwar wünschenswert, ist jedoch nicht zwingende Voraussetzung.

Sowohl die Aufbringung des eigenen Anteils (Konsolidierungsbeitrag) als auch die Realisierung des Konsolidierungsergebnisses sind notwendige Voraussetzung für eine dauerhafte Programmteilnahme.

4. Der maßgebliche L-Kreditbestand als Ausgangsbasis

Dem maßgeblichen L-Kreditbestand der Kommune nach § 2 Abs. 1 des Vertrages kommt eine hohe Bedeutung zu, da alle für den KEF-RP entscheidenden Größen auf diesem finanziellen Eckwert basieren. Im Leitfaden ist unter Gliederungsnummer 3.1.1.1 ein dreistufiges Schema für dessen Ermittlung vorgesehen. Der Saldo dieses nachfolgend aufgeführten Ermittlungsschemas ergibt den maßgeblichen L-Kreditbestand:

L-Kreditbestand – KEF-RP

- a) Zunächst ist der Bestand an L-Krediten des Kernhaushaltes der teilnehmenden Kommune zu ermitteln,
- b) sodann sind von diesem Betrag die auf den eigenen Haushalt entfallenden Zahlungsmittelbestände zu subtrahieren,
- c) sodann sind insbesondere evtl. in diesem Betrag enthaltene Vorfinanzierungen von Investitionsauszahlungen, von bereits bewilligten Investitionszuwendungen oder von Entgelten und Abgaben aus beitragsfähigen Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen zu subtrahieren.

Als Bestand unter a) sind alle **L-Kredite des Kernhaushaltes der teilnehmenden Kommune** zum 31.12.2009 zu ermitteln, unabhängig davon, welche Gläubiger diese bereitgestellt haben. Entsprechende Kreditaufnahmen sind nach der Antwort auf die FAQ 3.1.01 von Kontengruppe 32 (Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung) umfasst. Insbesondere nicht zu erfassen sind Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen (Kontengruppe 31) oder Verrechnungskonten (Kontengruppe 37). Ebenso zählen solche Kredite nicht zur L-Kreditbelastung der Kommune, die im Rahmen einer Einheitskasse für deren Mandanten (z. B. Ortsgemeinden, Zweckverbände, Sondervermögen, sonstige Unternehmen und Einrichtungen) aufgenommen worden sind. Der Leitfaden stellt an dieser Stelle ausschließlich auf die den Kernhaushalt der teilnehmenden Kommune betreffenden L-Kredite ab.

Von dem unter a) ermittelten Bestand sind sodann unter b) die **auf den eigenen Haushalt entfallenden Zahlungsmittelbestände** abzuziehen. Insbesondere bei Verbandsgemeinden ist zu beachten, dass in der Bilanz auch Zahlungsmittelbestände der Einheitskasse nachgewiesen werden, die regelmäßig nicht nur auf den eigenen Haushalt entfallen. Vielmehr gehen aufgrund von Einzahlungen der Mandanten der Einheitskasse auch Forderungen der Mandanten gegenüber der Verbandsgemeinde einher, welche in der Bilanz der Verbandsgemeinde als Verbindlichkeit gegenüber den Mandanten nachzuweisen sind. Zu berücksichtigen sind demnach alle Zahlungsmittelbestände, die durch Finanzmittelüberschüsse in der Finanzrechnung der teilnehmenden Kommune entstanden sind.

Für Ortsgemeinden können die Verbindlichkeiten gegenüber der Verbandsgemeinde unter Berücksichtigung von Forderungen gegenüber der Verbandsgemeinde angesetzt werden, auch dann, wenn deren Verbandsgemeinde zum 31.12.2009 keine L-Kredite hatte.

Der nach a) und b) ermittelte Bestand an L-Krediten muss durch **Fehlbeträge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit** verursacht worden sein. Es dürfen insbesondere keine Vorfinanzierungen von Investitionsauszahlungen, von bereits bewilligten Investitionszuwendungen oder von Entgelten und Abgaben aus Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen enthalten sein. Entsprechende Beträge lassen sich in der Regel unmittelbar (z. B. aus Nebenrechnungen) ermitteln und sind im letzten Schritt unter c) von dem zuvor ermittelten Betrag abzuziehen. Dem Grunde nach werden all solche Sachverhalte eliminiert, die zu L-Krediten geführt haben, die gerade nicht durch Fehlbeträge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit verursacht worden sind.

Das dreistufige Ermittlungsschema macht deutlich, dass der maßgebliche L-Kreditbestand nicht als direkte Größe aus dem Rechnungswesen der Kommune oder gar aus der amtlichen Statistik entnommen werden kann, was eigene Berechnungen erforderlich macht. Das Schema wird auch fortlaufend zur Ermittlung der maßgeblichen L-Kreditbestände zum 31. Dezember eines jeden Teilnahmehjahres (Muster 5 – Darstellung des Konsolidierungspfades) herangezogen. Eine rein rechnerische Fortführung auf Basis der Werte zum 31.12.2009 ist nicht möglich. Insoweit kommt einer korrekten Ermittlung auch im Vollzug des Entschuldungsprogrammes eine hohe Bedeutung zu.

Sofern eine Kommune nicht in der Lage war, die Hinzurechnungen und Absetzungen unter Punkt c) des Ermittlungsschemas zu beziffern, wurde mit der Antwort auf die FAQ 3.1.02 eine Alternativberechnung aufgezeigt. Zu beachten ist, dass die Alternativbe-

rechnung gerade nicht anzuwenden war, sofern die Kommune den L-Kreditbestand nach dem dreistufigen Schema ermitteln konnte. Darüber hinaus bezog sich die aufgezeigte Lösung lediglich auf Vorfinanzierungen in der Vergangenheit, d. h. auf Vorfinanzierungen vor dem 31.12.2009. Eine durchgängige Fortführung der Alternativberechnung über die Gesamtlaufzeit des KEF-RP bis 2026 ist nicht möglich. Die maßgeblichen L-Kreditbestände zum 31. Dezember eines jeden Teilnahmejahres sind nach dem dreistufigen Schema zu ermitteln.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat im Jahr 2014 bei acht Kreisverwaltungen den Vollzug des KEF-RP bezüglich der am Fonds teilnehmenden Kommunen ihres Aufsichtsbereiches geprüft. Die Prüfung erstreckte sich unter anderem auf die Konsolidierungsverträge. Prüfergebnisse sind im Kommunalbericht 2015 (LT-Drs. 16/5150) dargestellt. Dabei wurde festgestellt, dass rd. 55 % der geprüften Fondsteilnehmer zum jeweiligen Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht über festgestellte Jahresabschlüsse für das Jahr 2009 verfügten. Stattdessen wurden zum Nachweis der Höhe der maßgeblichen L-Kreditbestände entsprechende Daten aus dem Rechnungswesen generiert. Der Rechnungshof stellte in diesem Zusammenhang fest: *„Es ist daher notwendig, dass die Aufsichtsbehörden – sobald Jahresabschlüsse vorliegen – die gemeldeten Liquiditätskreditbestände überprüfen und ggf. die Konsolidierungsverträge ändern. Zumindest sollten die Fondsteilnehmer aufgefordert werden, ihre ursprünglichen Meldungen zu überprüfen und Änderungen mitzuteilen.“* Demnach sind Vertragsänderungen zum Zwecke einer nachträglichen Korrektur der Ausgangsdaten auch in der Phase des Vollzugs nicht auszuschließen. Sollten Änderungen erforderlich werden, sind sowohl Fälle, in denen sich der Ausgangsbetrag erhöht als auch Fälle, in denen sich der Ausgangsbetrag vermindert, denkbar. Durch die Zugrundelegung eines bisher zu hohen L-Kreditbestandes können sich Rückforderungen für abgelaufene Teilnahmejahre ergeben. Überzahlte Beträge wären von der Aufsichtsbehörde zurückzufordern und ggf. zu verzinsen. Durch die Zugrundelegung eines bisher zu niedrigen L-Kreditbestandes können sich Nachzahlungen ergeben. Diese Beträge wären mit der Landeszuweisung zum nächsten regulären Auszahlungstermin auszuzahlen. Im Hinblick auf den nunmehr höheren Konsolidierungsbeitrag würde eine Nachholung erforderlich.

5. Worauf es ankommt: die richtigen Konsolidierungsmaßnahmen

Die per Vertrag festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen müssen ausreichen, um (mindestens) ein Drittel der Jahresleistung des KEF-RP aufzubringen. Über alle Teilnehmer des Entschuldungsfonds hinweg sind dies derzeit bis zu 79 Mio. Euro jährlich. Die teilnehmenden Kommunen konnten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung jeweils selbst bestimmen, welche Maßnahmen sie ergreifen, um den im Vertrag festgelegten und aus dem maßgeblichen L-Kreditbestand zum 31.12.2009 abgeleiteten eigenen Konsolidierungsbeitrag zu erbringen.

Im Leitfaden heißt es dazu unter Gliederungsnummer 3.1.2: *„Dies kann durch Einsparungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben, durch Einsparungen im Bereich der Pflichtaufgaben im Wege einer wirtschaftlicheren Aufgabenwahrnehmung oder durch Einnahmeverbesserungen erfolgen. (...) Eine schematische Rangfolge besteht nicht, vielmehr sollte unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben eine wirtschaftliche Betrachtungsweise im Vordergrund stehen. Die Aufsichtsbehörde kann der Kommune ergänzende Vorschläge unterbreiten. Dabei sollen auch die Ergebnisse der überörtlichen Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter berücksichtigt werden.“*

Mit Blick auf den Finanzhaushalt zählt der Leitfaden unter Gliederungsnummer 3.1.2 zahlreiche Beispiele für Maßnahmen auf der Ein- und Auszahlungsseite auf. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Beispiele für Konsolidierungsmaßnahmen genannt, deren Erfolge im Rahmen des KEF-RP nur eingeschränkt quantifizierbar sind. Die Liste soll veranschaulichen, dass das breitestmögliche Spektrum an denkbaren Maßnahmen in Erwägung zu ziehen war. Denkverbote durfte es keine geben. Auch das bisher im Rat vielleicht Undenk-

Konsolidierungsmaßnahmen – KEF-RP

bare, weil zu irgendeiner Zeit einmal als Tabu isolierte Thema, sollte neu auf den Tisch gelegt und diskutiert werden.¹⁾

Mit dem KEF-RP sollten neue bzw. zusätzliche Effekte zur (Teil-)Entschuldung ausgelöst werden. Die Anerkennung von bereits in der Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen, die an der bestehenden Verschuldung nichts mehr verbessern konnten, kam nicht in Betracht. Eine Ausnahme wurde nach Gliederungsnummer 3.1.2 des Leitfadens lediglich für solche Maßnahmen getroffen, die nach der gemeinsamen Erklärung vom 22.9.2010, aber noch vor Beginn der Teilnahme am KEF-RP umgesetzt wurden, wenn dadurch eine frühere Konsolidierung gefördert wurde.

Vordringliches Ziel des KEF-RP ist eine nachhaltige Rückführung der L-Kredite. Dies schließt u. a. auch die Vereinbarung von Maßnahmen ein, welche sich regelmäßig über den gesamten Programmzeitraum von 15 Jahren erstrecken. Die kommunalen Organe sollten grundsätzlich über die gesamte Dauer der Programmteilnahme hinweg an den langfristig und nachhaltig wirkenden Maßnahmen festhalten und die im Rahmen der Beitrittsphase getroffenen Entscheidungen nicht mehr zur Disposition stellen, solange die äußeren Rahmenbedingungen dies nicht erfordern.

Sollte sich im Nachhinein herausstellen, dass eine Konsolidierungsmaßnahme nicht den erhofften Konsolidierungserfolg erbringt, hat die Kommune nach § 3 Abs. 2 die Möglichkeit, alternative Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Das gleiche gilt, wenn die kommunalen Organe Änderungen bei den vorgesehenen Maßnahmen beschließen. Die Anerkennung alternativer Maßnahmen setzt das Einvernehmen der Aufsichtsbehörde voraus. Wie bereits bei den ursprünglich vereinbarten Maßnahmen muss es sich auch bei den alternativen Maßnahmen um neue bzw. zusätzliche Maßnahmen handeln, die zu einem tatsächlichen Konsolidierungsfortschritt führen. Auch diesen Maßnahmen müssen kommunalpolitische Entscheidungen zugrunde liegen, die im Hinblick auf die Teilnahme am KEF-RP bzw. im Hinblick auf die erforderliche Kompensation zusätzlich getroffen wurden. Die Regelung des § 3 Abs. 2 sollte vor dem Hintergrund der langfristigen und nachhaltigen Ausgestaltung des KEF-RP nicht zum „bloßen“ Austausch unliebsam gewordener Konsolidierungsmaßnahmen verstanden und von den Vertragsparteien in der Vollzugsphase restriktiv ausgelegt werden.

Wer nachhaltige Konsolidierung über das vom KEF-RP verlangte Maß hinaus betreiben möchte, findet eine überwältigende Vielfalt an Hilfen, Anregungen, Vorschlägen von stichwortartigen Ideenlisten bis zu ausgearbeiteten Konzepten:

- Beratung und weitere Unterstützung durch die Kommunalaufsicht
- Prüfbericht und Beratung durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz
- Vergleichsringe der KGSt
- Kommunales Benchmarking (NIW-Studie [Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Hannover 2010], Bertelsmann Stiftung, GPA NRW etc.)
- Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen, aufgeteilt nach Produktbereichen des kommunalen Haushalts, veröffentlicht von der dort eingerichteten „Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen“ unter: https://gpanrw.de/de/beratung/starkungspakt-stadtfinanzen/task-force-starkungspakt-stadtfinanzen/6_104.html
- Konferenzen, Tagungen und Seminare von Universitäten, Fachhochschulen oder gewerblichen Anbietern
- Beratung durch kommerzielle Beratungsgesellschaften

1) Welche Maßnahmen tatsächlich vereinbart wurden, kann man den Verträgen entnehmen, die im Internet veröffentlicht sind. Ein Wegweiser zu allen Verträgen der kreisfreien Städte und der Landkreise findet sich auf der Homepage des Finanzministeriums unter https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/180430_URL_Liste_KEF-RP.pdf.

- Fachbücher (beispielsweise: Schwarting, Gunnar: Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Leitfaden für Rat und Verwaltung, 3. Aufl., Berlin 2011)
- Beratende Internetseiten, wie z. B.: <https://www.haushaltssteuerung.de/>
- Unzählige Aufsätze in den Fachzeitschriften, beispielsweise: der gemeindehaushalt, Der Neue Kämmerer, die Mitgliedszeitschriften der Kommunalen Spitzenverbände u. v. a. m.

Es herrscht sicher keine Knappheit an Ideen, sondern eher an Mut und Verantwortungsbewusstsein für die politische Durchsetzung der auf kurze Sicht unbeliebten Konsolidierungsmaßnahmen.

6. Darstellung im Haushalt

In den §§ 2 und 5 des Vertrages verpflichten sich die teilnehmenden Kommunen, ihren Konsolidierungsbeitrag in festgelegter Höhe zu erbringen und das vereinbarte Konsolidierungsergebnis in Form eines planmäßig reduzierten L-Kreditbestands zu leisten und nachzuweisen. Um den jährlichen Nachweis zu ermöglichen, bestimmt der Leitfaden unter Gliederungsnummer 3.3.1, wie die Zuweisungen aus dem KEF-RP sowie die kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen im Haushalt zu buchen sind. Die **jährlichen Zuweisungen** müssen dem Posten E 2 und F 2 der Ergebnis- und Finanzrechnung (Konten 4132 und 6132 „Sonstige allgemeine Zuweisungen“) zugeordnet werden. Eine anteilige Aufteilung des Zuweisungsbetrages nach Zins- und Tilgungsleistungen ist nicht erforderlich. Die **Konsolidierungsmaßnahmen** finden ihren Niederschlag in den Posten F 1 bis F 32 der Finanzrechnung und ggf. in den Posten E 1 bis E 15 der Ergebnisrechnung.

Die Darstellung und der Nachweis eines erfolgreich erzielten **Konsolidierungsergebnisses** in Form der vereinbarten Rückführung der L-Kredite erfolgt in Posten F 39 der Finanzrechnung. Bei Ortsgemeinden müssen sich die Verbindlichkeiten gegenüber der Verbandsgemeinde entsprechend verringern.

Sowohl der Leitfaden (Gliederungsnummer 3.3.2) als auch der Konsolidierungsvertrag (§ 2 Abs. 3) kennen den Unterschied zwischen Wunsch und Wirklichkeit, zwischen Soll und Ist. Nicht jeder teilnehmenden Kommune wird eine Rückführung der L-Kredite planmäßig gelingen, trotz der zum Teil zweistelligen Millionenzuweisung des KEF-RP. Wenn der Finanzmittelfehlbetrag höher als die Jahresleistung des KEF-RP ist, dann wird es keine Netto-Tilgung von L-Krediten geben, sondern höchstens einen geringstmöglichen Anstieg. Das Muster 5 im Leitfaden sieht eine Grafik vor, die einen Soll- und einen Ist-Verlauf des Konsolidierungspfades abbildet. Diese Grafik muss jährlich im Rahmen der Erfolgskontrolle (Konsolidierungsnachweis, siehe Kapitel 7.1) erstellt werden und zeigt in der Abweichung zwischen Soll und Ist ggf. zusätzlichen Handlungsbedarf. Hierbei ist zu beachten, dass zwischen dem 31.12.2009 und dem ersten Vollzugsjahr des KEF-RP, dem Jahr 2012, die L-Kredite weiter angestiegen sein können und die Graphen parallel verlaufen können.

7. Vollzug der Verträge

Nach ihrem Beitritt zum KEF-RP zwischen Ende 2011 bis Ende 2013 befinden sich seit Anfang 2014 alle teilnehmenden Kommunen (außer den bereits erfolgreich (teil-)entschuldeten, die schon wieder ausgeschieden sind) in der Phase des laufenden Vollzugs. Das Verfahren für den laufenden Vollzug ist im Leitfaden unter Gliederungsnummer 2.2 dargestellt und umfasst vor allem die Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen sowie deren Erfolgsnachweis, dessen Prüfung und die jährliche Neubeantragung der Landeszuweisung.

7.1 Bewilligungsantrag und Konsolidierungsnachweis

Die teilnehmende Kommune muss für jedes Haushaltsjahr – zusammen mit der Vorlage der Haushaltssatzung nach § 97 Abs. 1 Satz 1 GemO – für das jeweilige Haushaltsjahr eine

Vollzug der Verträge – KEF-RP

Zuweisung aus dem KEF-RP bei der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde beantragen. Darüber hinaus hat sie ihre Aufsichtsbehörde über die erreichte Umsetzung des Vertrages im Vorvorjahr zu informieren (Konsolidierungsnachweis). Angedacht ist, dass die Vorlage des Konsolidierungsnachweises für das Jahr t, die Vorlage der Haushaltssatzung für das Jahr t+2 und die Beantragung der Zuweisung für das Jahr t+2 zeitlich zusammen auf den 30. November des Jahres t+1 fallen. In der Konzeptionierung des KEF-RP wurde bewusst auf ein verwaltungsaufwändigeres, zusätzliches Prüfverfahren verzichtet. Bewilligungsantrag und Konsolidierungsnachweis sind vom jeweiligen Vertretungsorgan der Kommune (Ortsbürgermeister, Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat) zu unterschreiben. Durch das Verfahren soll gewährleistet werden, dass der Anreiz zur Einhaltung der Verträge über den langen Zeitraum von 15 Jahren erhalten bleibt.

Zur jährlichen Beantragung der Landeszuweisung ist Muster 3 des Leitfadens vorgesehen, der **Bewilligungsantrag**. In ihrem Antrag, so heißt es unter Gliederungsnummer 2.2.2 des Leitfadens, *„hat die Kommune zu erklären und nachvollziehbar aufzuzeigen, dass in dem Haushaltsplan alle nach § 2 Abs. 2 und 3 des Konsolidierungsvertrages zu erbringenden Konsolidierungsmaßnahmen und das Konsolidierungsergebnis in allen Haushaltsjahren dargestellt sind. Gleichzeitig ist eine tabellarische Übersicht, ergänzt um eine graphische Darstellung, als Anlage beizufügen, aus der sich die bisherige und voraussichtlich künftige Entwicklung der Verschuldung aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten zu den Bilanzstichtagen ab dem 31.12.2009 für den Haushaltsplanungszeitraum ergibt (siehe Muster 5 „Darstellung des Konsolidierungspfades“).“*

Die zuständige Aufsichtsbehörde prüft den Antrag insbesondere darauf hin (Leitfaden, Gliederungsnummer 2.2.3),

- ob und in welcher Höhe für das betreffende Haushaltsjahr ein Bedarf für die Gewährung einer Zuweisung aus dem KEF-RP (noch) besteht;
- ob in dem Haushaltsplan für das beantragte Zuweisungsjahr alle nach § 3 des Vertrages zu erbringenden Konsolidierungsmaßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen und Auszahlungen der jeweiligen Haushaltsjahre dargestellt sind und
- ob der Nachweis über die erreichte Umsetzung des Vertrages im Haushaltsvorvorjahr erbracht ist (Konsolidierungsnachweis).

Je nach Prüfungsergebnis entscheidet die Aufsichtsbehörde über den Antrag und veranlasst bei positivem Ergebnis die fristgerechte Auszahlung der Zuweisung.

Der zusammen mit dem Bewilligungsantrag für das Haushaltsvorvorjahr vorzulegende **Konsolidierungsnachweis** dient als Erfolgskontrolle und gibt Auskunft darüber, ob die Kommune alle vertraglich vereinbarten Maßnahmen umgesetzt und dabei im Ergebnis ihren Konsolidierungsbetrag erbracht sowie ihr Konsolidierungsergebnis realisiert hat. Mit dem Nachweis soll eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachgewiesen werden. Anders als beim Bewilligungsantrag ist kein einheitliches Muster vorgesehen. Nach § 5 des Vertrages sind sowohl der Konsolidierungsbeitrag (per Vorlage einer entsprechenden Anlage zum Jahresabschluss) als auch der erreichte Stand der L-Kredite (per Vorlage des Konsolidierungspfades nach Muster 5 des Leitfadens) zu belegen.

Das Nachweisverfahren ist grundsätzlich mit der Feststellung der Aufsichtsbehörde, dass die Kommune die inhaltlichen Anforderungen des Vertrages erfüllt hat, abgeschlossen. Ein festgestellter Jahresabschluss wird nach der Antwort auf die FAQ 9.6.01 nicht für ein zwingend erforderliches Prüfkriterium gehalten, da auf kassenwirksame Vorgänge abgestellt wird. Liegt ein festgestellter Jahresabschluss noch nicht vor, ist von den Kommunen zunächst auf Angaben aus dem Rechnungswesen zurückzugreifen. In diesem Fall wird die Übereinstimmung der Angaben mit dem festgestellten Jahresabschluss unmittelbar nach Beschlussfassung durch den Rat bzw. Kreistag in einem gesonderten Schreiben an die Aufsichtsbehörde bestätigt (Abschlusserklärung). Erst danach kann das Verfahren endgültig abgeschlossen werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) hat für die ihrer Aufsicht unterstehenden Kommunen ein umfangreiches Nachweisverfahren entwickelt. Dabei wurde u. a. auch ein Vordruck „Konsolidierungsnachweis KEF-RP“ entworfen, den die Kommunen im Aufsichtsbereich der ADD zum jährlichen Nachweis ihrer Konsolidierungserfolge verwenden. Die Nachweise sind (zusammen mit den Verträgen) auf den Internetseiten der teilnehmenden Kommunen eingestellt.

Nicht jeder Kommune wird es in jedem Jahr der Programmteilnahme gelingen, alle in § 3 des Vertrages vereinbarten Einzelmaßnahmen mit dem gewünschten Konsolidierungserfolg umzusetzen. Insofern wird es auch nicht jeder Kommune in jedem Jahr gelingen, im Ergebnis den vertraglich vereinbarten Konsolidierungsbeitrag zu erbringen und das vertraglich vereinbarte Konsolidierungsergebnis zu realisieren, was Ausnahmeregelungen erforderlich macht.

Grundsätzlich gilt, dass ausgebliebene Konsolidierungserfolge nicht mit bloßen Zusagen für höhere Erfolge in kommenden Jahren ausgeglichen werden können. Sollten umgesetzte Maßnahmen nicht zu den erwarteten Erfolgen führen oder Maßnahmen erst gar nicht umgesetzt werden, können ausgebliebene Erfolge nur durch höhere Erfolge bei anderen im Vertrag vereinbarten Maßnahmen kompensiert werden. Es kommt dem Grunde nach auf eine „unter dem Strich“-Betrachtung an. Mehr- oder Minderergebnisse einzelner Maßnahmen können gegeneinander aufgerechnet werden, solange der **Konsolidierungsbeitrag** im Ergebnis in vertraglich vereinbarter Höhe erbracht wird. Auch spricht nichts gegen eine Verrechnung ausgebliebener Erfolge mit Konsolidierungsüberschüssen aus Vorjahren. Der Leitfaden bietet hierzu die Möglichkeit, etwaige, durch die Realisierung vereinbarter Maßnahmen kassenwirksam bereits eingetretene Erfolge auf zukünftige Jahre vorzutragen, sofern diese Erfolge den zu erbringenden Konsolidierungsbeitrag übersteigen (Konsolidierungsüberschüsse aus Vorjahren). Ausdrücklich ausgeschlossen ist jedoch ein planmäßiges Vortragen von geschuldeten Konsolidierungsbeiträgen mit der Absicht, diese irgendwann in der Zukunft nachzuholen. Insgesamt betrachtet bietet der Leitfaden demnach mehrere Möglichkeiten, die einen flexiblen Umgang mit ausgebliebenen Konsolidierungserfolgen bei einzelnen Maßnahmen ermöglichen. Dabei gilt: Solange ausgebliebene Konsolidierungserfolge (innerhalb des Vertrages) kompensiert werden können und der vertraglich vereinbarte Konsolidierungsbeitrag im Ergebnis erbracht wird, haben ausgebliebene Konsolidierungserfolge bei einzelnen Maßnahmen grundsätzlich keine Auswirkungen auf die weitere Programmteilnahme der Kommune.

Soweit das **Konsolidierungsergebnis** in Form einer Mindest-Nettotilgung trotz der Entschuldungshilfen und einer strengen Haushaltsdisziplin nicht realisiert werden kann, sieht § 2 Abs. 3 Satz 2 des Vertrages vor, dass die L-Kredite wenigstens im möglichen Umfang vermindert werden. Die Anwendung der Ausnahmebestimmung setzt die Unmöglichkeit der Realisierung des regelmäßigen Netto-Tilgungsziels und eine Rückführung des L-Kreditbestandes (bzw. eine Verminderung der Neuaufnahme von L-Krediten) zumindest im möglichen Umfang voraus. Nach der Antwort auf die FAQ 6.2.01 kann von einer jeweils im möglichen Umfang erfolgten Reduzierung des L-Kreditbestandes ausgegangen werden, wenn sowohl der vereinbarte Konsolidierungsbeitrag im Rahmen des KEF-RP erbracht als auch die Konsolidierungsforderungen der Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Haushaltsaufsicht erfüllt wurden. Die Antwort beschreibt mit den besonders belasteten Trägern von Sozialaufgaben ein offenkundiges Beispiel, in dem eine Unmöglichkeit der Realisierung des Netto-Tilgungsziels gegeben sein kann. Sicherlich sind weitere, vergleichbare Belastungssituationen denkbar, über die im Einzelfall durch die Aufsichtsbehörde zu entscheiden ist. Für die betroffene Kommune gilt es stets, entsprechende Belastungsumstände zu identifizieren und diese gegenüber der Aufsichtsbehörde im Einzelfall vorzutragen. Ein bloßer Verweis auf eine „faktische Unmöglichkeit“ durch eine mangelnde freie Finanzspitze würde lediglich die Wirkung, nicht jedoch die Ursache der Belastungssituation beschreiben und hätte sicherlich wenig Erfolg, eine weitere Programmteilnahme zu rechtfertigen.

Vollzug der Verträge – KEF-RP

Wird im Rahmen der Prüfung des Konsolidierungsnachweises von der Aufsichtsbehörde festgestellt, dass die teilnehmende Kommune – unter Einbeziehung etwaiger Kompensationsmaßnahmen (innerhalb des Vertrages) – ihren Konsolidierungsbeitrag im Ergebnis nicht erbracht hat, so sind von der Aufsichtsbehörde im Rahmen der in § 4 Abs. 2 des Vertrages genannten Handlungs- und Sanktionsalternativen (nachträglicher Ausgleich, Aussetzung, Kündigung) die geeigneten Konsequenzen zu ziehen. Gleiches gilt mit Ausnahme der Möglichkeit einer Aussetzung des Vertrages, wenn das Konsolidierungsergebnis nicht realisiert und im Rahmen der oben beschriebenen Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 3 Satz 2 auch nicht ausreichend dargelegt wurde, dass die bestehenden L-Kredite wenigstens im möglichen Umfang vermindert wurden. Die Handlungs- und Sanktionsalternativen nach § 4 Abs. 2 des Vertrages werden im Folgenden dargestellt.

Vorrangiges Ziel sollte im Sinne einer nachhaltigen Entschuldung für beide Vertragsparteien die Vereinbarung eines **nachträglichen Ausgleichs** (außerhalb des Vertrages) sein. Die Kommune hat hierzu die Möglichkeit, alternative Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen. In den meisten Fällen dürfte neben einer reinen sachlichen Kompensation auch eine zeitliche Verschiebung in das Folgejahr hinzutreten. Ob Konsequenzen im Hinblick auf die neu beantragte Zuweisung zu ziehen sind, entscheidet die Aufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Ein (teilweiser) Aufschub der Bewilligung der neuen Zuweisung sollte jedenfalls dann bis zum Nachweis der nachträglichen Realisierung der ausgebliebenen Konsolidierungsleistung in Erwägung gezogen werden, wenn begründete Zweifel am Erfolg des nachträglichen Ausgleichs bestehen.

Kommt eine Einigung über einen nachträglichen Ausgleich nicht zustande oder wird auch diese Vereinbarung nicht eingehalten, ist im Falle der Nichterbringung des vertraglich vereinbarten Konsolidierungsbeitrages einmalig eine **Aussetzung des Vertrages** für ein Jahr möglich. Voraussetzung ist, dass nach objektiver Betrachtung davon ausgegangen werden kann, dass die Kommune ihren Konsolidierungsbeitrag nach Ablauf der Aussetzungsfrist wieder erbringt. Die Handlungsalternative setzt eine Anhörung der Kommune voraus. Durch die Aussetzung wird die Teilnahme am KEF-RP für ein Jahr außer Kraft gesetzt. Die Gewährung einer Entschuldungshilfe kommt in diesem Jahr nicht in Betracht.

Kommt eine Aussetzung des Vertrages nicht in Betracht oder wird die Kommune auch im Folgejahr den inhaltlichen Anforderungen des Vertrages nicht gerecht, kann der Vertrag nach Anhörung der Kommune vom Land ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden. Noch nicht ausgezahlte Zuweisungen kommen nicht mehr zur Auszahlung. Das Land behält sich bei einer **Kündigung** ausdrücklich vor, die bereits gewährten und ausgezahlten Mittel nach Maßgabe der Regelungen im Bewilligungsbescheid zurückzufordern.

Die vertraglich vereinbarten und in der Gemeinsamen Erklärung vom 22.9.2010 verankerten Sanktionsmöglichkeiten erscheinen mit Rücksicht auf die hohe solidarische Leistung der kommunalen Familie und der Steuerzahler insgesamt, welche die Zuweisungen aus dem KEF-RP letztlich finanzieren, nicht nur angemessen, sondern auch notwendig. Die über 830 Verträge bieten eine bunte Vielfalt an Beschlüssen von kommunalen Vertretungskörperschaften und der Kommunalaufsicht, mit denen Konsolidierungsmaßnahmen vereinbart wurden, die nicht alle von ehrgeizigen Sparanstrengungen künden.

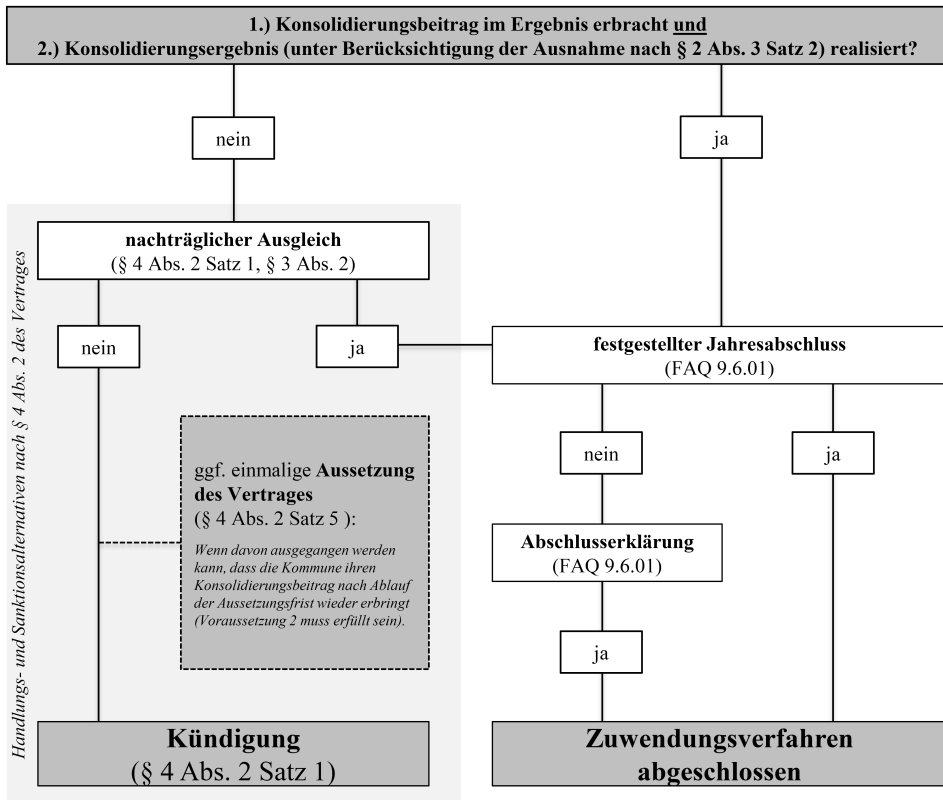


Abbildung 3 (Handlungs- und Sanktionsalternativen nach § 4 Abs. 2 des Vertrages)

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass mit der Antwort auf die FAQ 2.1.02 (**Kleinbetragsregelung**) ein Verfahren entwickelt wurde, mit dem der jährliche Verwaltungsaufwand für die Antragstellung und den Konsolidierungsnachweis für Kommunen mit niedrigen Teilnahmebeträgen begrenzt wurde. Die Regelung sieht vor, dass Zuweisungen in einer Summe geleistet werden können, sofern die jährliche Zuweisung weniger als 500 Euro beträgt, und die Kommune ihre Konsolidierungsleistungen, die sie während der Laufzeit zu erbringen hat, ebenfalls in einer Summe erbringt. Ein jährliches Antrags- und Nachweisverfahren ist in diesen Fällen nicht erforderlich.

7.2 Haushaltsrechtliche Entscheidungen der Aufsichtsbehörde

Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde bleiben vom Verfahren für den laufenden Vollzug des KEF-RP grundsätzlich unberührt. Aus Gliederungsnummer 2.2.2 des Leitfadens folgt, dass der Einfluss der Zuweisungen aus dem KEF-RP insbesondere bei der Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit (sog. freie Finanzspitze) und bei der Definition des Haushaltsausgleichs in § 18 Abs. 1 und 2 GemHVO berücksichtigt werden muss. Zu beachten ist, dass die jährliche Zuweisung zu einer Verbesserung des Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Posten F 23 GemHVO) führt, ohne dass dies Ausdruck einer gestiegenen Leistungsfähigkeit wäre. Die Definition des Haushaltsausgleichs ist für Teilnehmer am KEF-RP sinngemäß wie folgt zu verstehen: Der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen muss ausreichen, um sowohl die Auszahlungen

Vollzug der Verträge – KEF-RP

zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten (soweit die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung nicht anderweitig gedeckt sind) als auch die mit der Teilnahme am KEF-RP verbundene Mindesttilgung von L-Krediten zu decken. Die Auslegung sollte auch bei Stellungnahmen im Rahmen der Gewährung von Zweckzuweisungen Berücksichtigung finden. Mit anderen Worten: Überschüsse, die durch den KEF-RP entstehen, stehen nicht zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung, sondern sind für die Finanzierung der Tilgungsleistungen (zweck-)gebunden.

7.3 Vorzeitige Beendigung der Programmteilnahme

Die Laufzeit eines Vertrages endet laut § 6 spätestens am 31.12.2026. Sie endet vorzeitig mit Ablauf des Jahres, in dem der maßgebliche L-Kreditbestand erstmals auf den Stand von einem Drittel der Belastung am 31.12.2009 (Drittelgrenze) gesunken ist. Das vorzeitige Erreichen des Konsolidierungsziels führt für die Kommune zur dauerhaften Beendigung der Programmteilnahme. Eine Rückkehr in den Fonds in den darauffolgenden Jahren ist ausgeschlossen, denn künftige Haushaltsfehlbeträge sind im Rahmen der allgemeinen Haushaltswirtschaft zu vermeiden.

Insofern liegt dem KEF-RP folgende (vereinfachte) Wirkungskette zugrunde: Wenn die Kommune Schulden hat und durch besondere kommunalpolitische Entscheidungen zum Zwecke des Schuldenabbaus geringere Auszahlungen bzw. zusätzliche Einzahlungen beschließt und realisiert, dann erhält sie Landeszuweisungen aus dem KEF-RP, um den Abbau der Schulden bis zur Drittelgrenze zu unterstützen. Hat sie die Drittelgrenze unterschritten, scheidet sie aus dem KEF-RP aus.

Nach den Antworten auf die FAQs 9.5.01 und 9.5.02 kommt ausnahmsweise eine Fortsetzung der Programmteilnahme in Betracht, wenn ein Wiederanstieg der L-Kredite unmittelbar nach Ablauf des Jahres, in dem die Drittelgrenze erstmals unterschritten wurde, trotz strengster Haushaltsdisziplin absehbar ist. Dabei muss zwischen dem Betrag der nahezu vollständigen Tilgung und dem Wiederanstieg der L-Kredite ein ursächlicher Zusammenhang bestehen. Die **Ausnahme des unmittelbaren Wiederanstiegs** setzt eine sachliche und zeitliche Kausalität zwischen dem Ereignis, das zum Absinken der L-Kredite unter die Drittelgrenze geführt hat und dem Ereignis, das zum Wiederanstieg der L-Kredite über die Drittelgrenze geführt hat bzw. führen wird, voraus.

Die Beantwortung der Frage ist immer und ausschließlich aus dem Blickwinkel des 31. Dezember des Jahres (und unter Berücksichtigung des maßgeblichen Ereignisses) vorzunehmen, in dem die Drittelgrenze unterschritten wurde. Sonstige Fehlbeträge spielen keine Rolle. Sie sind im Rahmen der allgemeinen Haushaltswirtschaft zu vermeiden. Ob die Drittelgrenze im Folgejahr oder danach tatsächlich wieder überschritten wird, spielt bei der Betrachtung keine Rolle. Auch kann nicht pauschalierend argumentiert werden, dass eine Kommune beispielsweise zwei Jahre in Folge die Drittelgrenze tatsächlich unterschritten habe und damit das Ende der KEF-RP-Teilnahme automatisch feststünde.

In den nachstehenden Ausführungen werden beispielhaft einige Sachverhalte dargestellt, in denen ein unmittelbarer Wiederanstieg absehbar sein kann. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sicherlich sind weitere Fälle denkbar, die einen Verbleib im KEF-RP rechtfertigen.

Bei den gemeindlichen Steuereinnahmen entwickelt sich insbesondere die Gewerbesteuer im Zeitablauf volatil. Der KFA kann systembedingt nur mit einer zeitlichen Verzögerung auf höhere Steuereinnahmen reagieren. Klassisches Beispiel für einen unmittelbaren Wiederanstieg der L-Kredite sind **überraschend höhere bzw. außerordentlich hohe Gewerbesteuererinnahmen**, die durch entsprechend höhere Umlagezahlungen (Verbandsgemeindeumlage, Kreisumlage, Finanzausgleichsumlage) und ggf. verminderte Schlüsselzuweisungen in mindestens einem der beiden Folgejahre zum Wiederanstieg der L-Kredite über die Drittelgrenze führen.

Zur Bemessung der überraschend bzw. außerordentlich hohen Gewerbesteuereinnahmen wird nach der Antwort auf die FAQ 9.5.07 das Verfahren zur Ermittlung des Sonderpostens für Belastungen aus dem KFA nach § 38 Abs. 6 GemHVO herangezogen, wobei für den Vergleichsdurchschnitt der Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer fünf anstatt zwei Haushaltsjahre zugrunde gelegt werden. Für kreisfreie Städte ist das Verfahren im Hinblick auf die Finanzausgleichsumlage analog anzuwenden. Eine Fortsetzung der Programmteilnahme wäre trotz Unterschreitung der Drittelgrenze zulässig, solange und soweit der Stand der L-Kredite zuzüglich (bzw. bei Bestand liquider Mittel abzüglich) des Betrages des modifizierten Sonderpostens und der ggf. verminderten Schlüsselzuweisungen die Drittelgrenze überschreitet.

Nachstehendes Berechnungsschema zur Beurteilung des unmittelbaren Wiederanstiegs wurde in Anlehnung an § 38 Abs. 6 GemHVO erstellt. Einzusetzen sind die jeweils grau markierten Werte. Die Daten können in der Regel den jeweiligen Schlüsselzuweisungsbescheiden entnommen werden. Die Berechnung muss zum Ausdruck bringen, in welcher Höhe durch die überdurchschnittliche Steuerkraft (d. h. durch den übersteigenden Teil der Steuerkraftzahl im Vergleich zum Fünfjahresdurchschnitt) Umlageverpflichtungen bei der Verbandsgemeinde, der Kreis- sowie ggf. der Finanzausgleichsumlage im Folgejahr entstehen. Ggf. verminderte Schlüsselzuweisungen und deren Auswirkungen auf die Umlagen sind zusätzlich zu berücksichtigen. Bei der Anwendung des Berechnungsschemas ist zu beachten, dass die Steuerkraftzahl des 4. Quartals des zu betrachtenden Jahres erst in die Berechnung des fiktiven Sonderpostens für den Finanzausgleichszeitraum des zweiten Folgejahres einfließt. Auswirkungen einer weit überdurchschnittlichen Steuerkraftzahl in diesem Quartal sind vom Berechnungsschema noch nicht umfasst und müssen ggf. zusätzlich in die Betrachtung einbezogen werden.

Vollzug der Verträge – KEF-RP

A. Zusammenstellung der Vergleichsdaten

Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer im KFA der Jahre 2014 bis 2018:

1	Schlüsselzuweisungsbescheid 2014	4. Quartal 2012:	EUR	
2		1. - 3. Quartal 2013:	EUR	
3	Schlüsselzuweisungsbescheid 2015	4. Quartal 2013:	EUR	
4		1. - 3. Quartal 2014:	EUR	
5	Schlüsselzuweisungsbescheid 2016	4. Quartal 2014:	EUR	
6		1. - 3. Quartal 2015:	EUR	
7	Schlüsselzuweisungsbescheid 2017	4. Quartal 2015:	EUR	
8		1. - 3. Quartal 2016:	EUR	
9	Schlüsselzuweisungsbescheid 2018	4. Quartal 2016:	EUR	
10		1. - 3. Quartal 2017:	EUR	
11	Summe		EUR	Σ 1 bis 10
12	Summe geteilt durch 5		EUR	11 / 5

B. Zusammenstellung der maßgeblichen Daten

Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer im KFA des Jahres 2019:

13	Schlüsselzuweisungsbescheid 2019	4. Quartal 2017:	EUR	
14		1. - 3. Quartal 2018:	EUR	
15	Summe		EUR	13 + 14

C. Übersteigender Teil der Steuerkraftzahl

16	Übersteigender Teil der Steuerkraftzahl	EUR	15 - 12
----	---	-----	---------

D. Berechnung des fiktiven Sonderpostens nach KEF-RP-FAQ 9.5.07

wenn übersteigender Teil der Steuerkraftzahl (Zeile 16) > 0

17	Umlagesatz des Landkreises 2019	%	
18	Umlagesatz der Verbandsgemeinde 2019	%	
19	Umlagesatz Finanzausgleichsumlage (nur bei tatsächlicher Umlagepflicht einsetzen)	%	
20	Fiktiver Sonderposten nach KEF-RP-FAQ 9.5.07	EUR	$16 \times (17 + 18 + 19)$

E. Berechnung des fiktiven Standes der L-Kredite

21	L-Kredite zum 31.12.2018 (bei liquiden Mitteln negative Eingabe)	EUR	
22	fiktiver Sonderposten nach KEF-RP-FAQ 9.5.07	EUR	20
23	fiktiver Stand L-Kredite zum 31.12.2018	EUR	21 + 22

Abbildung 4 (Berechnungsschema zur Beurteilung des unmittelbaren Wiederanstiegs nach KEF-RP-FAQ 9.5.07 am Beispiel des 31.12.2018)

Gewerbesteuerrückzahlungen stehen in keinem ursächlichen Zusammenhang zu überraschend bzw. außerordentlich hohen Gewerbesteuerereinnahmen und sind erst recht nicht deren zwangsläufige Folge. Sie sind vielmehr zufälliger Natur und können sich genauso gegenläufig verhalten. Diese Zufälligkeiten können in der Betrachtung keine Berücksichtigung finden. Eine andere Handhabung würde vielmehr sogar dazu führen, dass über die Bewilligungsanträge der Kommune bis zum Ende der steuerlichen Festsetzungsverjährungsfrist nur noch vorläufig entschieden werden könnte.

Das Konsolidierungsziel kann auch durch **Veräußerungserlöse** (insbesondere Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken) vorzeitig erreicht werden. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Teilnahme am KEF-RP ist zu unterscheiden, ob die Veräußerungserlöse als Konsolidierungsmaßnahme anerkannt sind oder ob es sich um nicht im Vertrag vereinbarte – und damit zusätzliche – Konsolidierungsanstrengungen handelt.

Nach dem Leitfaden und der Antwort auf die FAQ 9.5.03 können Veräußerungserlöse **als Konsolidierungsmaßnahme anerkannt** und über die komplette Laufzeit vorgetragen werden. Voraussetzung ist, dass die Veräußerungserlöse zum einen kassenwirksam und zum anderen für eine Verminderung der L-Kredite eingesetzt worden sind. Da der Kommune aus der einmaligen Erbringung des gesamten bzw. teilweise geschuldeten Konsolidierungsbeitrages kein Nachteil erwachsen soll, wird für die fortlaufende Prüfung, ob die Drittelgrenze unterschritten wurde, eine Vortragswertberechnung durchgeführt. Der Vortragswert ist ein dynamischer Wert, der sich (bei einer Regellaufzeit von 15 Jahren) nach folgender Formel bemisst:

$$80 \text{ v. H. vom Veräußerungserlös} / 15 \text{ Jahre} \times \text{Restlaufzeit bis 2026 in Jahren}$$

Die L-Kredite zum jeweiligen Jahr sind um den verbleibenden Vortragswert zu erhöhen (bzw. die liquiden Mittel zu vermindern). Übersteigen die Veräußerungserlöse den von der Kommune insgesamt zu erbringenden Konsolidierungsbeitrag, kann maximal der Konsolidierungsbeitrag selbst im Rahmen einer Vortragswertberechnung Berücksichtigung finden.

Erzielt die Kommune hingegen Veräußerungserlöse, die nicht Gegenstand der im Vertrag beinhalteten Konsolidierungsmaßnahmen und damit ggf. einer Vortragswertberechnung zuzuführen sind (**zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen**), könnte bei einem Unterschreiten der Drittelgrenze der unmittelbare Wiederanstieg absehbar sein. Dies wäre dann der Fall, wenn die Veräußerungserlöse nach Ablauf des Haushaltsjahres, in dem die Drittelgrenze unterschritten wurde, einer anderen, zweckgebundenen Verwendung zugeführt werden müssen. Eine zweckgebundene Verwendung wird regelmäßig bei Bestehen einer aufsichtsbehördlichen Auflage zur vorrangigen Verwendung entsprechender Einzahlungen anerkannt. Denkbar wäre beispielsweise eine Auflage dahingehend, dass Grundstücksveräußerungserlöse zur Tilgung mit im Zusammenhang stehenden Investitionskrediten vorrangig (und zweckgebunden) zu verwenden sind, eine Tilgung des Investitionskredites wegen bestehender Zinsbindungsfristen jedoch nicht unmittelbar möglich ist.

Solange und soweit es sich nicht um zweckgebundene Einzahlungen handelt und es sich auch nicht um Einzahlungen handelt, die Gegenstand der im Vertrag beinhalteten Konsolidierungsmaßnahmen und ggf. einer Vortragswertberechnung zuzuführen sind, hat die Verminderung der L-Kredite erste Priorität.

Wurde die Drittelgrenze unterschritten, erfolgt eine Entscheidung über die ggf. vorzeitige Beendigung der Programmteilnahme regelmäßig erst im Rahmen des Nachweisverfahrens im Folgejahr, was Auswirkungen auf zwischenzeitlich bereits bewilligte und ggf. ausgezahlte Zuweisungen mit sich bringen kann. Wird anhand des Konsolidierungsnachweises für das Jahr t, welcher der Aufsichtsbehörde bis zum 30. November des Jahres t+1 vorzulegen ist, festgestellt, dass die Drittelgrenze zum 31. Dezember des Jahres t unterschritten wurde und ist ein unmittelbarer Wiederanstieg nicht absehbar, wäre zunächst der ebenfalls bis zum 30. November des Jahres t+1 vorzulegende Bewilligungsantrag für das Jahr t+2 negativ zu bescheiden. Darüber hinaus hätte die Aufsichtsbehörde den Bewilligungsbescheid für das Jahr t+1 nach § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen, denn der Konsolidierungsvertrag hat bereits mit Ablauf des Jahres t, in dem die Drittelgrenze unterschritten wurde, geendet. Die Zuweisung wäre von der Kommune zurückzufordern und nach Zahlungseingang ggf. zu verzinsen. Vor diesem Hintergrund bietet es sich im Falle eines unklaren Verbleibs der Kommune im KEF-RP an, künfti-

Vollzug der Verträge – KEF-RP

ge Zuweisungen vorübergehend nicht an die Kommune auszus zahlen, bis über die weitere Programmteilnahme abschließend entschieden wurde.

7.4 Vollzug des KEF-RP bei Gebietsänderungen

Mehr als dreißig Jahre seit der letzten großen Kommunal- und Verwaltungsreform wurde in Rheinland-Pfalz mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.9.2010 eine abermalige Optimierung der Gebietsstrukturen eingeleitet. Die Reform soll in mehreren Stufen umgesetzt werden. Im Rahmen der laufenden ersten Stufe erfolgt eine Optimierung der Gebietsstrukturen auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Im Hinblick auf den Vollzug des KEF-RP können sich hieraus Besonderheiten ergeben. Vertrag und Leitfaden beinhalten diesbezüglich keine Regelungen, jedoch galt bei den bislang umgesetzten Gebietsänderungsmaßnahmen der Grundsatz, dass die Kommunen bezogen auf die Teilnahme am KEF-RP keine Nachteile gegenüber anderen Fondsteilnehmern erfahren sollten. Je nach Fallgestaltung trat die neu gebildete bzw. aufnehmende verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde als Rechtsnachfolgerin in die geschlossenen Verträge ein und trug fortan die Verantwortung für den Vollzug der bestehenden Verträge. Es sind grundsätzlich drei Konstellationen denkbar:

- a) Keine der betroffenen Gebietskörperschaften war dem KEF-RP beigetreten,
- b) mindestens eine, jedoch nicht alle betroffenen Gebietskörperschaften waren dem KEF-RP beigetreten oder
- c) alle betroffenen Gebietskörperschaften partizipieren am KEF-RP.

Zur Bestimmung der für die vorzeitige Beendigung des Vertrages maßgebenden Drittelgrenze galt ab dem Zeitpunkt der Gebietsänderung die Summe der maßgeblichen L-Kredite der zu diesem Zeitpunkt noch am KEF-RP teilnehmenden Gebietskörperschaften zum 31.12.2009. Dem L-Kredit der neu gebildeten bzw. umgebildeten Gebietskörperschaft zum Ende eines jeden Jahres wurde – erstmals zum 31. Dezember des Jahres, in dem die Gebietsänderungsmaßnahme umgesetzt wurde – der Betrag der ggf. neu zu ermittelnden Drittelgrenze gegenüber gestellt.

Die Einhaltung der Drittelgrenze wird von den Aufsichtsbehörden auch im Rahmen von Gebietsänderungen als elementarer Bestandteil des KEF-RP angesehen und führt bei einem Unterschreiten grundsätzlich zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Programm (siehe Kapitel 7.3). Eine getrennte Abwicklung der Vertragsverhältnisse wäre mangels differenziert ermittelbarer L-Kredite (bzw. liquider Mittel) ohnehin nicht möglich. In der Vergangenheit ist es in Einzelfällen zum vorzeitigen Ausscheiden von neu gebildeten bzw. umgebildeten Gebietskörperschaften gekommen, was durchaus auch die finanzielle Sinnhaftigkeit der Optimierung der Gebietsstrukturen dokumentiert. Dennoch besteht für Verbandsgemeinden im Rahmen der Gestaltung der Umlagesätze auch ein gewisser Spielraum, den Zeitpunkt des Erreichens der Drittelgrenze zu beeinflussen. Nicht zuletzt aus diesem Grund werden die im Rahmen der Gebietsänderung gewährten Entschuldungshilfen nach Vorlage eines Tilgungsplanes ausbezahlt.

Neben den Besonderheiten im Hinblick auf die Laufzeit der Verträge sind auch Besonderheiten im Hinblick auf vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen denkbar. Keine Besonderheiten dürften sich ergeben, wenn die Maßnahmen bereits vollzogen sind und wirken, was insbesondere bei Maßnahmen auf der Auszahlungsseite der Fall ist (z. B. ersatzlose Schließung von defizitären Einrichtungen, Rückführung oder Streichung von jährlichen Zuschüssen an Dritte). In anderen Fällen, wie beispielsweise einer Erhöhung des Umlagesatzes, müssten die Maßnahmen mit der Aufsichtsbehörde ggf. neu vereinbart werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Konsolidierungsverträge einzelner Ortsgemeinden im Falle einer Gebietsänderung auf Ebene der Verbandsgemeinde grundsätzlich unberührt bleiben.

8. Erfolgchancen und Erfolge der (Teil-)Entschuldung durch den KEF-RP

Der rheinland-pfälzische Entschuldungsfonds gehört zwar zu den größten (Teil-)Entschuldungsprogrammen in Deutschland, aber Volumen allein reicht nicht – stimmt das Konzept? Zumindest entspricht es in weiten Teilen den Empfehlungen der politikberatenden, wirtschaftswissenschaftlichen Autoren.

Eine vergleichsweise junge Gesamtschau der Länderprogramme gibt der „Kommunale Finanzreport 2015“ der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh 2015, S. 124 – 136), dessen Schwerpunkt in der vergleichenden deskriptiven Analyse liegt. Der Report hält sich in normativen Aussagen zurück, stellt aber abschließend fest, dass die Finanzhilfen der Länder (außer im Saarland) in allen Ländern erheblich seien und Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen als „Gegenleistung“ verlangen. Die bestehenden Unterschiede in den Programmen würden aber nicht einer „landespolitischen Willkür entspringen“, sondern den speziellen Problemlagen in den Ländern begegnen (S. 135 f.).

Die Studie der Forschungsabteilung der Deutschen Bank „dbresearch“ skizziert die wichtigsten Voraussetzungen für das Gelingen eines Entschuldungshilfeprogramms und attestiert dem rheinland-pfälzischen Modell weitestgehende Übereinstimmung mit diesen Kriterien. Dabei wird die zentrale Bedeutung der durch den KEF-RP geforderten kommunalen Eigenanstrengung unterstrichen. Kritisiert wird allein die durch die Umsetzung des Programms auf der Basis individueller Verträge möglicherweise eingeschränkte Transparenz nach außen (*Zipfel, F.*, Bail-Out für Kommunen – Das bündische Prinzip in der Praxis, in: dbresearch briefing, Wirtschaft und Politik, 9.11.2010 insbesondere S. 3, download unter www.dbresearch.de). Durch die Veröffentlichungspflicht sowohl der Verträge als auch aller Nachweise über die Vertragserfüllung scheint dieser Einwand aber ausgeräumt.

Ein in Rheinland-Pfalz beim Thema Kommunalverschuldung sicher bekanntes Autorenteam unterstreicht drei zentrale Kernpunkte bei der Konzeptionierung und Durchführung von Entschuldungsprogrammen (zu den drei Kernpunkten vgl. *Junkernheinrich, Martin, u. a.*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in: *Junkernheinrich, M. u. a.* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin 2011, S. 475 – 479):

- Flächendeckende Einführung des Programms mit der Option für alle verschuldeten Kommunen beizutreten. Die Hilfe sollte nicht auf Kommunen beschränkt werden, die bereits bilanziell überschuldet sind oder davon unmittelbar bedroht sind, heißt es bei *Junkernheinrich u. a.*
Dies ist im KEF-RP gewährleistet, weil grundsätzlich alle Gemeinden und Gemeindeverbände beitreten konnten, die am Stichtag 31.12.2009 einen L-Kreditbestand vorzuweisen hatten.
- Alle Maßnahmen des Programms sollten konsequent auf das Ziel der Schuldenvermeidung ausgerichtet sein. Voraussetzung dafür sei, dass der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben prinzipiell überall möglich ist und durchgesetzt wird, stellen *Junkernheinrich u. a.* fest.
Mit diesem Ziel wurde in RP der KEF-RP in das Gesamtprogramm der Reformagenda eingebettet, welches mit zusätzlichen kurz-, mittel- und langfristig wirksamen Maßnahmen der Kommunen selbst, des Landes und auch des Bundes die Teilentschuldungshilfe des KEF-RP begleitet. Weitere Schritte des Landesgesetzgebers könnten in einer verschärften Anwendung des Instrumentariums der Kommunalaufsicht nach der GemO bestehen und in der Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für L-Kredite. Interessanterweise kennen fünf der sechs Länder mit der höchsten kommunalen L-Kreditverschuldung keinen Genehmigungsvorbehalt der L-Kreditaufnahme durch die Kommunalaufsicht und auch keine L-Kredit-Obergrenze. In den anderen sieben Ländern aber gibt es einen Genehmigungsvorbehalt und eine Obergrenze für L-Kredite.
- Fehlanreize sollten vermieden und daher vergangenheitsbezogene Haushaltsdaten verwendet werden, fordern *Junkernheinrich u. a.* Dies ist im KEF-RP dadurch gewährleis-

Erfolgschancen – KEF-RP

tet, dass das Programm im Jahr 2010 entwickelt und beschlossen wurde, aber der Stichtag 31.12.2009 für die allein ausschlaggebende Kennzahl des L-Kreditbestandes maßgeblich war. Man hat in Rheinland-Pfalz darauf verzichtet, das synthetische Konstrukt des strukturellen Haushaltsergebnisses zu berechnen und als Kennziffer in den Mittelpunkt des Programms zu ziehen, um den administrativen Aufwand des KEF-RP in Grenzen zu halten (siehe auch *Boettcher, Florian/Junkernheinrich, Martin*, Kommunalfinanzen im Jahr 2009 – Krisenreaktionen im Ländervergleich, in: Junkernheinrich u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, Berlin 2010, S. 225 – 253).

Während der sogenannten Beitrittsphase von 2011 bis 2013 zeichnete sich recht bald ab, dass das Unterstützungsangebot des Landes von den Kommunen sehr gut angenommen wurde. Die Kontaktaufnahme mit der Kommunalaufsicht nahm rasch Fahrt auf und die Verhandlungen wurden in über 830 Fällen erfolgreich zum Vertragsabschluss geführt. Die lokale Presse berichtete oft und detailliert über kommunale Haushaltsberatungen, die maßgeblich von Anforderungen des KEF-RP geprägt waren. In zahlreichen Fällen waren es die zusätzlichen Anreize des KEF-RP in Form einer 200prozentigen Rendite, dass zum Teil jahrelang diskutierte Konsolidierungsmaßnahmen endlich beschlossen und umgesetzt wurden. Die politische Botschaft des „Weichenstellens“ schien angekommen zu sein und auch die Atmosphäre für das Durchsetzen unangenehmer Entscheidungen im Rat oder im Kreistag hatte sich verbessert. Der Weg aus der „Vergeblichkeitsfalle“ erscheint nun für viele Kommunen wieder gangbar, auch wenn es ein sehr steiniger und langer Weg ist.

Manche Städte und Landkreise aber haben die Chance zur Trendwende offenbar nicht erfasst und sahen sich vom Land nur zu einem Versteckspiel herausgefordert, bei dem es mit möglichst trickreicher Ausnutzung von Regelungslücken viele Millionen Euro an Zuweisungen aus dem Landeshaushalt und aus der Solidarkasse des KFA abzuzweigen galt, ohne echte Konzernkonsolidierung auch nur anzudeuten. Manche Autoren verlangen daher nach sanktionierten Regeln zur Begrenzung der L-Kreditaufnahme. Hierbei würden insbesondere die Vorschriften zum Erhalt des Eigenkapitals und deren Durchsetzung eine wesentliche Rolle spielen (*Heinemann, Friedrich u. a.*, Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Baden-Baden, 2009). Für eine nachhaltige Sicherung der Konsolidierungserfolge des KEF-RP bzw. der Reformagenda wird vielleicht eine Änderung der GemO und der GemHVO notwendig sein.

Doch es gibt auch Kritik an der Konzeption des rheinland-pfälzischen Entschuldungsfonds. Der Freiwilligkeit einer Teilnahme am KEF-RP wurde Skepsis entgegen gebracht, die sich aber inzwischen aufgelöst haben dürfte aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme des Fonds durch nahezu alle infrage kommenden Kommunen. Der Kommunale Finanzreport 2015 der Bertelsmann Stiftung stellt darüber hinaus fest, dass bis auf das Programm in Nordrhein-Westfalen, das für einige Kommunen verpflichtend war, alle bis 2015 existierenden Entschuldungsprogramme der Länder antragsbasiert waren, also auf freiwilliger Basis funktionierten. Im Übrigen handelte es sich ohnehin nicht um eine echte Freiwilligkeit, denn welche teilnahmeberechtigte Kommune kann es sich vor dem Hintergrund des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erlauben, eine 200prozentige Rendite für Konsolidierungsmaßnahmen nicht zu nutzen?! Angestrebt wurde jedenfalls das Erkennen einer historisch einmaligen Chance zur Haushaltskonsolidierung. Die Weichenstellung der Landespolitik sollte erkannt werden und das Bemühen um koordinierte, gemeinsame Anstrengung sollte angeregt und von der Bürgerschaft mit getragen werden. Dazu passt keine Zwangsmitgliedschaft im KEF-RP, was im Übrigen auch mit dem Institut der kommunalen Selbstverwaltung nur schwerlich zu vereinbaren wäre.

Kritisiert wurde auch die Drittelfinanzierung des KEF-RP aus dem KFA mit dem Argument, die Finanzausgleichsmasse sei vor dem Hintergrund der überwiegend und seit 20 Jahren defizitären Kommunen des Landes ohnehin zu gering. Tatsache ist aber, dass die defizitäre Lage auch ein horizontales Verteilungsproblem ist, welches sich über einen langjährigen Prozess daraus entwickelt hatte, dass die Landkreise und vor allem die kreisfreien Städte

die immens gestiegenen Soziallasten tragen mussten. Dieses Problem hat auch der VerfGH in seiner Urteilsbegründung vom 12.2.2012 (– VGH N 3/11 –) ausführlich beschrieben. Es ging also auch darum, einen horizontalen finanziellen Ausgleich nachzuholen. Dass dies über eine solidarische Mitfinanzierung des KEF-RP durch den (garantierten!) Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse angemessen geschehen konnte, glaubten auch die kommunalen Spitzenverbände, die die Gemeinsame Erklärung zur Errichtung des Fonds seinerzeit unterschrieben hatten.

Wahrscheinlich ist der Hinweis zutreffend, die Erfüllung der Konsolidierungsverträge müsse mit glaubhaften Sanktionsmechanismen bewehrt sein (damit sind nicht die selbstverständlichen Rückforderungen von zu Unrecht empfangenen Landeszuweisungen gemeint, die es offenbar in der Startphase des KEF-RP gegeben hat. Auch im Falle der OG Preist (siehe VerwG Trier – 7 K 7497/17.TR –) muss es sich nicht um einen Fall von Missbrauch des Solidarprinzips handeln). Aber kann es glaubhafte Sanktionen geben für den Fall, dass die größten Städte des Landes nicht innerhalb kürzester Zeit einen Haushaltsausgleich (Doppisch – mit Erwirtschaftung aller Abschreibungen? In welchem Konjunkturzyklus?) erwirtschaften, wenn doch jeder im Land weiß, dass sich diese Defizite über viele Jahre hinweg aufgebaut haben? Nein, das Ziel muss realistisch sein, dann können auch Sanktionen glaubwürdig angedroht und tatsächlich ausgeführt werden. Ein Bewusstseinswandel, eine Weichenstellung, die von allen politisch Verantwortlichen und in der Verwaltung Mitwirkenden getragen wird – das sind die entscheidenden Voraussetzungen für ein Entkommen aus der Vergeblichkeitsfalle.

Und der Bund? Selbst auf Bundesebene wurden die Zeichen der Zeit erkannt. Seit 2014 wurden zusätzliche Mittel aufgabenbezogen z. B. für den Ausbau der Kindertagesbetreuung oder als Unterstützung der Kommunen bei den Aufnahme- und Integrationskosten für Asyl(bewerberInnen) bereitgestellt. Wichtiger aber waren allgemeine Entlastungshilfen, insbesondere durch das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1.12.2016 (BGBl. I S. 2755)“. Dadurch werden – ursprünglich auf der Basis der Belastung durch die Eingliederungshilfe – seit 2018 bundesweit 5 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung gestellt. Allein in Rheinland-Pfalz werden dadurch jährliche Mehreinnahmen der Kommunen von rund 160 Mio. Euro bewirkt. Allerdings bleibt zu hoffen, dass diese nicht durch Mehrkosten beispielsweise des neuen Bundesteilhabegesetzes (über)kompensiert werden, das die Eingliederungshilfe sukzessive seit 2017 ersetzt.

Die Mitwirkung aller drei Gebietskörperschaftsebenen und die sachgerechte Konstruktion des KEF-RP geben Anlass zur Hoffnung, dass bei ernsthaftem Willen zur Konsolidierung wesentliche Erfolge erreicht und dauerhaft gesichert werden können. Zumindest darf angenommen werden, dass in zahlreichen kommunalen Gebietskörperschaften Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen worden sind, die ohne den KEF-RP nicht realisiert worden wären, und insofern kann der KEF-RP als weiterer Baustein für den Einstieg in eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik gewertet werden.

Aufgrund dieses Bausteins, aber auch durch begleitende Maßnahmen und durch die günstige gesamtwirtschaftliche Lage kann seit Beginn des KEF-RP eine Trendumkehr von stark steigenden zu inzwischen sinkenden L-Kreditbeständen rheinland-pfälzischer Kommunen beobachtet werden. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes, die nicht nur die klassischen L-Kredite dokumentieren, sondern auch die in Rheinland-Pfalz von einigen Großstädten seit 2013 neu emittierten und zur Liquiditätssicherung genutzten Wertpapierkredite ausweisen, zeigt Abbildung 5 ein Absinken der L-Kredite seit 2014 bzw. seit 2016 (Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik).

Entwicklung – KEF-RP

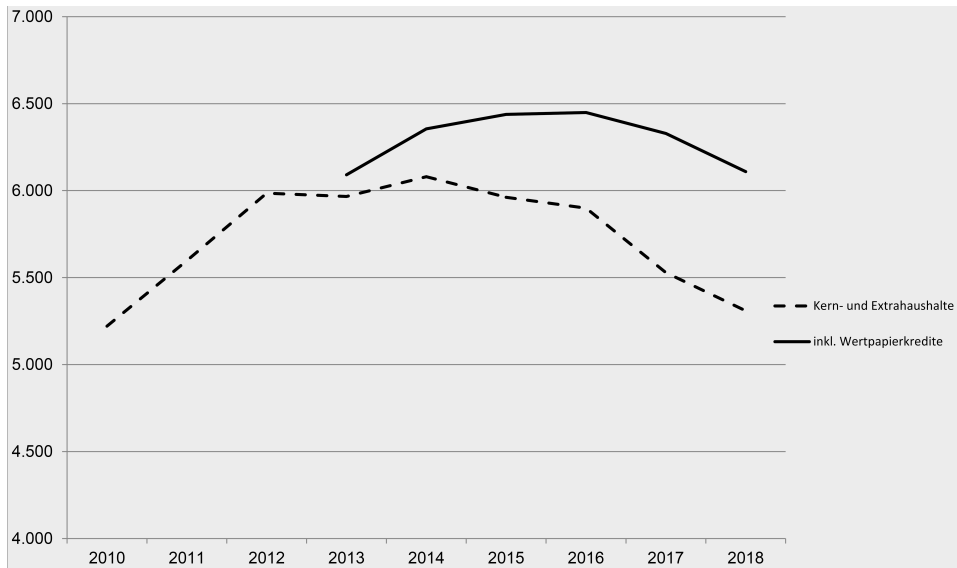


Abbildung 5 (Kommunale Liquiditätskredite in Rheinland-Pfalz von 2010 bis 2018)

9. Die weitere Entwicklung

Die rückläufige Entwicklung der kommunalen L-Kredite insgesamt ist zwar erfreulich, aber der im Bundesvergleich immer noch sehr hohe Stand dieser Kredite ist unbefriedigend. Verschiedentlich wurden daher Forderungen laut, die – unter vollständiger Missachtung des moral hazard-Problems (negative Anreize) – sogar so weit gehen, dass die L-Kredite vollständig „vom Land übernommen“ werden sollten. Dass dabei weder die Finanzschwäche des Landes Berücksichtigung findet, noch die Tatsache, dass die Länder in Deutschland so gut wie keine Kompetenzen besitzen, die eigenen Einnahmen zu erhöhen (lediglich bei der Grunderwerbsteuer darf der Steuersatz durch das Land bestimmt werden), macht es schwer, über das Problem ernsthaft weiter zu diskutieren.

Dennoch sollte die Gefahr steigender Zinssätze auf dem Kapitalmarkt und dadurch wachsender Zinsausgabenbedarfe der Kommunen nicht ignoriert werden, solange die Kreditbestände noch so hoch sind.

Die Landesregierung hat sich entschlossen, Unterstützung anzubieten. In dem zum 1.1.2018 geänderten Landesfinanzausgleichsgesetz ist ein zusätzlicher § 17c eingefügt worden, der einen Zinssicherungsschirm aufspannt und ergänzende Anreize bietet für den Abbau des L-Kreditbestands einer Kommune. Demnach können im Rahmen des „Aktionsprogramms des Landes für kommunale Liquiditätskredite“ in den Jahren 2019 bis 2028 Landeszuweisungen zur Förderung einer langfristigen Zinsbindung sowie Zuweisungen zum Anreiz für die Stabilisierung und den Abbau von Liquiditätskrediten gewährt werden. Die Kosten werden vom Landeshaushalt je zur Hälfte innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs getragen werden. Das Aktionsprogramm insgesamt wird im Landeshaushalt für 2019 mit 18 Mio. Euro und ab 2020 mit jährlich 30 Mio. Euro dotiert.

Dieses Angebot des Landes vermeidet das moral hazard-Problem, ist auch für den unter den Zwängen der Schuldenbremse stehenden Landeshaushalt finanziell tragbar und unterstützt dennoch die Kommunen bei der Vorsorge vor der durchaus bestehenden Gefahr plötzlich steigender Zinsausgaben.

Bei einem Blick in die Zukunft auch den Bund zu beobachten, könnte sich aufgrund der im Sommer 2018 eingerichteten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ lohnen. Eine von sechs Arbeitsgruppen hat sich bis April 2019 dem Problem der kommunalen Altschulden gewidmet, worunter im Wesentlichen die L-Kredite zu verstehen sind. Die Kommission hat auf der Basis der Abschlussberichte aller sechs Facharbeitsgruppen Schlussfolgerungen gezogen und diese veröffentlicht (Seehofer, Horst/Klößner, Julia/Giffey, Franziska, Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019.). Darüber hinaus beschloss das Bundeskabinett am 10. Juli 2019 ein Maßnahmenbündel, das den Handlungsempfehlungen dieser Schlussfolgerungen weitgehend entspricht. Darin werden Zins- und Tilgungshilfen des Bundes für (hoch) verschuldete Kommunen in Erwägung gezogen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind: Ein nationaler Konsens über diese einmalige Maßnahme muss erreicht sein und eine Defizitfinanzierung über L-Kredite muss zukünftig ausgeschlossen werden. Ob auf dieser Basis tatsächlich Unterstützung des Bundes erwartet werden kann, bleibt hier offen. Die für Herbst 2019 geplanten Gespräche der Bundesregierung mit dem Bundestag, den Ländern und Kommunen müssen abgewartet werden.

Anhang
Kommunaler
Entschuldungsfonds
Rheinland-Pfalz
(KEF-RP)
Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der
kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz
und der
rheinland-pfälzischen Landesregierung

vom 22. September 2010

Präambel

Die Kommunen sind erste Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz und bilden die Grundpfeiler der öffentlichen Daseinsvorsorge. Eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung setzt leistungsfähige kommunale Gebietskörperschaften voraus. Aufgrund struktureller Probleme, sowie als Folge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Finanzlage vieler Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch dramatisch verschlechtert, so dass dringender Handlungsbedarf besteht

Die kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung stimmen in dem Ziel überein, die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommunen zu verbessern und mittel- bis langfristig wiederherzustellen. Zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Gemeindeverbände bedarf es nachhaltiger, zukunftsgerichteter Maßnahmen, aber auch eines Abbaus der in der Vergangenheit aufgelaufenen hohen Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung (Altschulden), die aufgrund der Zins- und Tilgungsverpflichtungen die Kommunalhaushalte dauerhaft belasten. Dieser Prozess muss möglichst bald in Gang gesetzt werden, um einen weiteren und sich beschleunigenden Kreditanstieg zu vermeiden, der insbesondere bei steigendem Zinsniveau zu erwarten ist.

Nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen vereinbart die Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden deshalb die Einrichtung eines „Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“ (KEF-RP), aus dem über einen Zeitraum von 15 Jahren betroffenen Kommunen Entschuldungshilfen zu einer maßgeblichen Verringerung ihrer bestehenden Liquiditätskreditbelastungen geleistet werden. Der KEF-RP soll mit Mitteln von jährlich bis zu rd. 260 Mio. Euro, also insgesamt mit bis zu 3,9 Mrd. Euro ausgestattet werden, die jeweils zu einem Drittel vom Land aus dem allgemeinen Landeshaushalt, von der kommunalen Solidargemeinschaft aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs und von den teilnehmenden Kommunen aufgebracht werden.

A. Ausgangslage

Die Haushalts- und Finanzsituation der öffentlichen Haushalte insgesamt und auch die der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die Ursachen für die zum Teil desolate Finanzlage sind vielschichtig und bei allen drei Gebietskörperschaftsebenen – Bund, Land und Gemeinden – zu suchen. Neben den Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (in 2009 sank das Aufkommen der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen um fast 18 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum) liegen die Hauptursachen für die finanzielle „Schieflage“ in den hohen und dynamisch wachsenden Sozialausgaben, einem fehlenden finanziellen Ausgleich sowie gesetzgeberisch verursachten Steuermindereinnahmen.

Die finanzielle Belastung zeigt sich insbesondere an der besorgniserregenden Zunahme der Verschuldung aus Krediten zur Liquiditätssicherung, die seit einigen Jahren von zahlreichen Kommunen nicht mehr bestimmungsgemäß eingesetzt, sondern zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten verwendet werden müssen. Hierbei sind in Einzelfällen Kreditvolumina entstanden, die von den betreffenden Kommunen allein nicht mehr maßgeblich zurückgeführt werden können. So erreichten die Liquiditätskreditverpflichtungen zum 31. Dezember 2009 einen Stand von rund 4,6 Mrd. Euro, allein in 2009 betrug die Zunahme über 900 Mio. Euro.

Anhang – KEF-RP

Um dieser dramatischen Entwicklung entgegen zu wirken, sind gemeinsame, nachhaltig angelegte und solidarische Anstrengungen sowohl des Landes Rheinland-Pfalz als auch seiner kommunalen Gebietskörperschaften notwendig, die den Abbau der gesamten Liquiditätskreditverpflichtungen unterstützen.

B. Einrichtung eines Entschuldungsfonds

Angesichts der oben beschriebenen Entwicklung der kommunalen Liquiditätskreditbelastungen bedarf es eines solidarischen Maßnahmenprogramms, welches alle Ebenen fordert, langfristig angelegt ist und verbindliche Konsolidierungsaufgaben einfordert, um seine Wirkung zu entfalten und nachhaltig erfolgreich zu sein.

1. Langfristig: Der Entschuldungsfonds wird zum 1. Januar 2012 gegründet und für die Dauer von 15 Jahren bis zum 31. Dezember 2026 betrieben.
2. Konsolidierend: Es ist geplant, die Liquiditätskreditvolumina zum Stand 31. Dezember 2009 (4,6 Mrd. Euro) aller partizipierenden Kommunen um zwei Drittel zu reduzieren. Hieraus ergibt sich ein Tilgungsbedarf in Höhe von maximal 3,1 Mrd. Euro, zuzüglich Zinsen (bei 3 % im Durchschnitt der 15 Jahre) höchstens 3,9 Mrd. Euro, also ein Schuldendienst von jährlich rund 260 Mio. Euro. Für den Landeshaushalt und den kommunalen Finanzausgleich bedeutet dies einen jährlichen Aufwand von jeweils bis zu rund 85 Mio. Euro. Die teilnehmenden Kommunen tragen im Regelfall ein weiteres Drittel zur Bedienung des Kapitaldienstes für den jeweils eingebrachten Kreditbetrag bei.

Damit ein erfolgreicher Abbau von Altschulden durch den KEF-RP nicht durch den gleichzeitigen Aufbau von Neuschulden konterkariert wird, die Hilfen zur Entlastung bei den kommunalen Altschulden also nachhaltig wirken, müssen die eingeforderten Konsolidierungsmaßnahmen von Bund, Land und Kommunen nicht nur tiefgreifend, sondern auch dauerhaft sein. Nur so wird ein nachhaltiger Erfolg des Programms gewährleistet.

3. Alle Ebenen fordernd:
 - 3.1 Der Bund soll kostenintensive Standards in allen kommunalen Aufgabenbereichen überprüfen, zusätzliche Finanzierungsverantwortung für die von ihm gesetzten Sozialstandards übernehmen bzw. die kommunalen Aufgaben- und Ausgabenstandards reduzieren und von weiteren Steuersenkungen absehen. Die Landesregierung wird sich hierfür inner- und außerhalb der von der Bundesregierung einberufenen Gemeindefinanzkommission auch durch Gesetzesinitiativen nachdrücklich einsetzen.
 - 3.2 Das Land wird als Bestandteil seiner „Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen“ und auf der Basis dieser Vereinbarung zum 1. Januar 2012 den „Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“ (KEF-RP) einrichten, mit eigenen Mitteln zu einem Drittel finanzieren und langfristig betreiben. Aufgabe des Fonds wird sein, den partizipierenden Kommunen jährliche Zuweisungen zum Kapitaldienst für die Liquiditätskredite zu leisten und die zur Finanzierung dieser Zuweisung notwendigen Mittel zu vereinnahmen. Der Fonds wird den teilnehmenden Kommunen helfen, die Höhe ihrer Liquiditätskredite deutlich zu reduzieren.
 - 3.3 Die kommunale Solidargemeinschaft wird den Entschuldungsfonds zu ca. einem Drittel aus dem kommunalen Finanzausgleich finanzieren, indem jährlich bis zu rund 85 Mio. Euro dem Entschuldungsfonds zur Verfügung gestellt werden. Um unter den gegenwärtigen Annahmen über die Entwicklung der Einnahmen zu gewährleisten, dass die Finanzausgleichsmasse (abzüglich der Zuweisungen an den Entschuldungsfonds) nicht unter das Niveau des Jahres 2010 sinkt, wird der Landesbeitrag im Rahmen einer Vorfinanzierung im Jahr 2012 maximal 103 Mio. Euro und in 2013 und 2014 je 76 Mio. Euro betragen, während der KFA-Beitrag im Jahr 2012 maximal 67 Mio. Euro und in 2013 sowie 2014 je 94 Mio. Euro betragen wird. In den Folgejahren bleibt die Maximalrate bei 85 Mio. Euro für das Land und den KFA.
 - 3.4 Die partizipierenden Kommunen werden sich im Rahmen individuell zu vereinbarenden Konsolidierungsaufgaben verpflichten, tiefgreifende eigene Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen, um die Ausgaben zu senken, die Einnahmen zu stärken und damit im Regelfall Finanzmittel für den Entschuldungsfonds von bis zu ca. einem Drittel aufzubringen.

Die Drittelbeiträge des Landeshaushalts, des kommunalen Finanzausgleichs und der partizipierenden Kommunen fließen in den Fonds, der die Entschuldungshilfen an die partizipierenden Kommunen nach Maßgabe der Konsolidierungsverträge in der vertraglich vereinbarten Höhe leistet, solange die zugesagten kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen erfüllt werden. Um eine Kalkulation von weitgehend stabilen Annuitäten über die Laufzeit des Entschuldungsfonds zu ermöglichen, ist ein frühzeiti-

ger Beitritt der Kommunen zur Teilnahme am Fonds erforderlich. Der Vertragsabschluss für einen Beitritt muss spätestens zum 31. Dezember 2013 erfolgt sein.

Die Unterzeichner sind sich bewusst, dass die Entlastungswirkungen des Entschuldungsfonds zwischen den Kommunen unterschiedlich ausfallen werden, weil die Verteilung der Belastungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung zwischen den Kommunen höchst unterschiedlich ist. Eine Gleichverteilung der Entlastung je Einwohner wird nicht angestrebt. Verteilungsmaßstab ist der Anteil der Kredite (Altschulden) zur Liquiditätssicherung einer Kommune an der Landessumme (Stand: 31.12.2009). Die Entnahme des kommunalen Solidarbeitrags aus dem KFA soll die Gebietskörperschaftsgruppen nicht einseitig benachteiligen.

Die Entwicklungen im Rahmen des „Kommunalen Entschuldungsfonds“ werden jährlich in der Finanzausgleichskommission erörtert und geprüft.

C. Konsolidierungsmaßnahmen der teilnehmenden Kommunen

Jede Kommune entscheidet eigenverantwortlich im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung, ob und inwieweit sie am Entschuldungsfonds teilnimmt. Im Falle der Beteiligung wird die Umsetzung der im Konsolidierungsvertrag vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen durch die zuständige Kommunalaufsicht begleitet. Dabei helfen auch jährlich zu erstattende Berichte der Kommunen. Die Konsolidierungsvereinbarungen finden bei der haushaltsrechtlichen Genehmigung durch die Kommunalaufsicht Berücksichtigung.

Zur Teilnahme am Entschuldungsfonds ist ein Ratsbeschluss erforderlich, der die Zustimmung zu den Maßnahmen des Konsolidierungsvertrages beinhaltet. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind hierbei einzeln aufzuführen und zu konkretisieren. Vereinbarte Maßnahmen können durch andere Maßnahmen nur betragsgleich kompensiert werden. Bei der Ausgestaltung der Konsolidierungsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass Hilfeleistungen der kommunalen Solidargemeinschaft und des Landes in dem vorgesehenen Umfang nur dann vertretbar sind, wenn die hilfeschuchenden Kommunen selbst alle eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dabei wird von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

1. Für jeden einzelnen Konsolidierungsvertrag ist eine Einzelfallprüfung des Landes (ISM unter Beteiligung der Kommunalaufsicht und in Abstimmung mit dem FM) unumgänglich. Die Kommunalaufsicht begleitet auch die Umsetzung der Konsolidierungsaufgaben. Die beteiligten Kommunen veröffentlichen ihren Konsolidierungsvertrag und das jährliche Prüfungsergebnis der Kommunalaufsicht auf Ihrer Homepage im Internet und als Anlage an den Haushaltsplan.
2. Die Konsolidierungslinien sollen aufgrund unterschiedlicher Problemlagen je nach Körperschaftsgruppe zwar für alle Beteiligten spürbar sein, werden aber unterschiedliche Maßnahmen umfassen müssen.
3. Für die notwendigen Konsolidierungsanstrengungen gelten folgende allgemeine Anforderungen bzw. Bedingungen:
 - a) Die eigenen Ertragsquellen (insbesondere Abgaben und Umlagen) müssen ausgeschöpft werden. Bezüglich der Ausgestaltung der Realsteuerhebesätze ist zumindest eine Orientierung am Bundesdurchschnitt der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe geboten.
 - b) Es ist der Nachweis zu führen, dass Vermögensveräußerungen (z. B. kommunale Unternehmen, Wertpapiere, Beteiligungen, Grundstücke, vermietete Wohnhäuser) nach strengem Maßstab nicht möglich oder unwirtschaftlich sind bzw. die Sicherstellung der kommunalen Daseinsvorsorge gefährden.
 - c) Bezüglich der Aufnahme von Krediten sind Optimierungsmöglichkeiten (verbessertes Kreditmanagement am Geld- und Kapitalmarkt, Darlehensaufnahme über Darlehensgemeinschaften) zu prüfen und umzusetzen.
 - d) Die Aufwendungen und Auszahlungen müssen sich unter Wahrung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung auf die Erfüllung unabweisbarer Verpflichtungen beschränken.
 - e) Neue Investitionen müssen sich auf unabweisbare Vorhaben beschränken und sind ggf. zeitlich zu strecken.
 - f) Die Personalaufwendungen und -auszahlungen sind auf den unabweisbar notwendigen Bedarf zu beschränken.
 - g) Im Bereich des Energiemanagements sind Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen.
4. Nicht konnexitätsrelevante Mehrbelastungen sind möglichst zu vermeiden. Sie dürfen das Konsolidierungsergebnis der teilnehmenden Kommunen nicht schmälern.

Anhang – KEF-RP

5. Die teilnehmenden Kommunen legen Kennzahlen für ihren Haushalt vor („benchmarking“), und zwar mindestens zu
 - den Einnahmen aus Realsteuern in Euro je Einwohner,
 - den Sozialausgaben nach Arten in Euro je Einwohner,
 - den Schulausgaben nach Arten in Euro je Einwohner,
 - den Personalausgaben nach Arten in Euro je Einwohner,
 - den Zinsausgaben in v. H. der Schulden und in Euro je Einwohner,
 - dem Finanzierungssaldo.
6. Bestimmungen über die Konsequenzen einer Nichterfüllung der Konsolidierungsvereinbarungen sind Bestandteil der individuellen Verträge.

D. Appell

Die kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung Rheinland-Pfalz stimmen überein, dass bei allen Beteiligten – bei den teilnehmenden Kommunen, der dortigen Bürgerschaft, der kommunalen Familie und dem Land Rheinland-Pfalz – enorme Kraftanstrengungen notwendig sind, um die Neuverschuldung zurück zu führen und die zusätzlich für den „Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“ (KEF-RP) erforderlichen finanziellen Mittel bereit zu stellen. Als Beitrag zur Wiedererlangung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz und im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sind diese Maßnahmen aber notwendig. Die kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung appellieren daher an alle betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften die Chancen dieses Programms zu nutzen.

Mainz, 22. September 2010

für den
Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

Bürgermeister Heinz-Joachim Höfer

für den
Landkreistag Rheinland-Pfalz

Landrat Dr. Winfried Hirschberger

für den
Städtetag Rheinland-Pfalz

Oberbürgermeister Jens Beutel

für das
Land Rheinland Pfalz

Ministerpräsident Kurt Beck

Stichwortverzeichnis

(Die Angaben beziehen sich auf die einzelnen Seiten)

A

Abschlusserklärung 20
Aktionsprogramm
– des Landes für kommunale Liquiditäts-
kredite 33
Alternativberechnung 15
Alternative Maßnahmen 17, 22
Ausgebliebene Konsolidierungserfolge
17, 21
Aussetzung des Vertrages 13, 22

B

Bedürftigkeitskriterium 9
Beitrittsphase 10, 17, 19, 31
Bewilligungsantrag 10, 19, 25
Bewilligungsantrag 11
Bewilligungsbescheid 11, 26
Buchung im Kommunalhaushalt 18

D

Deckungsvermerk 10
Drittelgrenze 13, 23, 26

E

Einheitskasse 14
Einnahmenentwicklung 7
Evaluationsbericht 7

F

Finanz- und Wirtschaftskrise 7
Finanzausgleichsumlage 24
Finanzierungsdefizit 5, 6
Finanzierungssaldo, negativer 4
Finanzvermögen 5
freie Finanzspitze 21, 23
Freiwilligkeit der Teilnahme am KEF-RP
31

G

Gebietsänderungen 26
Gemeinsame Erklärung 9, 22, 32

Gesamtleistung 12
Gewerbesteuer 24

H

Häufig gestellte Fragen (FAQs) 11
Haushaltsausgleich 23
Hebesätze 7

I

I-Kredite 5, 6, 14
inhaltliche Anforderungen 12, 13, 20

J

Jahresabschluss 15, 20
Jahresleistung 9, 12, 15

K

Kernhaushalt 14
Kleinbetragsregelung 23
Kommission Gleichwertige Lebensver-
hältnisse 27
Kommunal- und Verwaltungsreform 26
Kommunalaufsicht 4, 6, 7, 9, 18, 23, 30
Kommunaler Finanzausgleich 9
Kommunaler Finanzausgleich 7, 24
Kommunaler Finanzausgleich 8
Kommunaler Finanzausgleich 31
Konnexitätsprinzip 7, 8
Konsolidierungsbeitrag 9, 12, 13, 15, 18,
20, 25
Konsolidierungsergebnis 9, 12, 14, 18, 20
Konsolidierungsmaßnahmen 4, 8, 9, 10,
13, 15, 19, 23, 26, 31
Konsolidierungsnachweis 10, 11, 13, 19,
20, 21, 25
Konsolidierungspfad 14, 15, 19, 20
Konsolidierungsüberschüsse aus Vorjah-
ren 21
Konsolidierungsvertrag 4, 9, 10, 11
Konzernverbund 5, 31
Kreisumlage 24
Kündigungsoptionen 13, 22

Stichwortverzeichnis – KEF-RP

L

Ländervergleich

- der Entschuldungsprogramme 30
- der kommunalen Verschuldung 5

Laufzeit 13, 23, 26

Leitfaden des KEF-RP 11

Liquiditätskreditbestand 12, 14, 26

L-Kredite 4, 6, 8

M

moral hazard 9, 33

N

Nachträglicher Ausgleich 22

Nachweisverfahren 20, 25

Niedrigzinsphase 5

P

Personalausgaben 6

Präambel

- der 'Gemeinsamen Erklärung' 11

R

Reformagenda 4, 8, 30

S

Sachvermögen 5

Sozialausgaben 6, 7, 8, 32

Stabilisierungsfonds 7, 8

Stabilisierungsrechnung 7, 8

Standards 7

U

Unmittelbarer Wiederanstieg 24

Ursache

- für hohe L-Kreditbestände 7, 8

V

Veräußerungserlöse 25

Verbandsgemeindeumlage 24

Verschuldung 4, 5, 6, 8, 20

Vollzugsphase 15, 18, 19

Vorfinanzierungen 14

Vortragswertberechnung 25

W

Weltwirtschaftskrise 5

Wertpapierkredit 32

Z

Zahlungsmittelbestände 14

Zinsausgaben 6, 33

Zinssicherungsschirm 33