

Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz

(KEF-RP)

Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der
kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz
und der
rheinland-pfälzischen Landesregierung



Landkreistag Rheinland-Pfalz



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.

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 Kapitalsdienstes 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 Ausgabe 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 frühzeitiger 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.

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