

Konsolidierungskonzept
der Stadt Halle (Saale)
zum Abbau der Liquiditätskredite
unter die Genehmigungsgrenze
des § 110 Abs. 2 KVG LSA

Inhalt

Teil A – Grundkonzeption für den Abbau der Liquiditätskredite der Stadt Halle (Saale).....	3
1. Ausgangslage	3
2. Entwicklung der Rechtslage und der Haushaltsgenehmigungen	5
3. Umgang mit kommunalen Liquiditätskrediten in Sachsen-Anhalt und in anderen Bundesländern	12
4. Langfristiges Konsolidierungskonzept der Stadt Halle (Saale)	16
5. Zusammenfassung und Prüfungsnotwendigkeit	20
Teil B – kommunalrechtliche Würdigung.....	21
Teil C – Umsetzungsmöglichkeiten des Konsolidierungskonzeptes	22
1. Umsetzung der Umfinanzierung	22
1.1. Schuldscheindarlehen.....	22
1.2. Anleihen	23
2. Vergleich möglicher Finanzierungsinstrumente	25
2.1. Platzierung und Vermarktung	26
2.2. Beispielhafte Berechnung	29
Teil D – Zusammenfassung.....	31

Teil A – Grundkonzeption für den Abbau der Liquiditätskredite der Stadt Halle (Saale)

1. Ausgangslage

Die Stadt Halle (Saale) verfügt seit dem Jahr 2013 durchgehend über von der zuständigen Kommunalaufsicht genehmigte Haushalte. Seit der Umstellung auf die kommunale Doppik mit der Eröffnungsbilanz zum 1.1.2012 und seit dem Haushalt 2013 übersteigen die Erträge die Aufwendungen in Planung und Rechnung. Allerdings weist der Finanzplan der Stadt Halle (Saale) im gleichen Zeitraum Defizite aus. Um diese Liquiditätsdefizite auszugleichen, musste die Stadt Halle (Saale) in den vergangenen Jahren zusätzliche Liquiditätskredite aufnehmen.

Allerdings hat die Stadt Halle (Saale) in den Jahren vor der Umstellung auf die kommunale Doppik durchgehend strukturelle Defizite im kameraleen Verwaltungshaushalt erwirtschaftet. Auch diese Liquiditätsdefizite konnten nur unter Rückgriff auf zusätzliche Liquiditätskredite ausgeglichen werden. Entsprechend hat die Stadt Halle (Saale) ausweislich der Eröffnungsbilanz vom 1.1.2012 kamerale „Altschulden“ bei den Liquiditätskrediten in Höhe von 239 Mio. Euro eingebracht.

Insgesamt hat sich der Liquiditätskreditstand der Stadt Halle (Saale) jeweils zum 31.12. eines jeden Jahres folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Liquiditätskredit zum 31.12. in Mio. Euro
2004	120,46
2005	185,47
2006	239,31
2007	338,25
2008	322,53
2009	349,30
2010	299,30
2011	239,30
2012	278,30
2013	270,00
2014	298,58
2015	321,76
2016	340,00
2017	309,00
2018	334,00

Ersichtlich ist, dass zwischen 60 und 70 Prozent des Liquiditätskreditstandes der Stadt Halle (Saale) (absolut und nach Abzug der Einlagen) auf kamerale „Altschulden“ zurückgehen.

Insgesamt zeigt sich damit, dass der Liquiditätskreditstand und damit der Haushalt der Stadt Halle (Saale) zu einem großen Teil durch kamerale „Altschulden“ belastet ist.

2. Entwicklung der Rechtslage und der Haushaltsgenehmigungen

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurde in der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) die Definition für den Haushaltsausgleich nach dem damaligen § 90 Abs. 3 GO LSA geändert. Danach war der Haushalt ausgeglichen, wenn in Planung und Rechnung die Erträge die Höhe der Aufwendungen (Ergebnishaushalt) erreichen. Dies ist der Stadt Halle (Saale) in den Haushalten seit dem Jahr 2013, wie beschrieben, gelungen. Nach § 102 GO LSA unterlag der Höchstbetrag der Kassenkredite nicht der expliziten Genehmigung der Kommunalaufsicht. Diese erfolgte im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Haushaltssatzung. Entsprechend dieser gesetzlichen Regelungen wurden die Haushalte 2013 und 2014 vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt genehmigt.

Dabei stellte die Kommunalaufsicht allerdings fest: „Für die Finanzierung entsprechender Auszahlungen muss die Stadt zusätzliche Liquiditätskredite in Anspruch nehmen, so dass sich die finanzielle Situation in den nächsten Jahren weiter verschlechtern wird.“ Unabhängig von dieser Feststellung wurde von einer Beanstandung des Haushaltes Abstand genommen.

Zum 1. Juli 2014 wurde mit Beschluss des Landtages ein neues Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA) in Sachsen-Anhalt in Kraft gesetzt. Mit dieser Gesetzesänderung wurden auch die Bedingungen für die kommunalen Haushalte, insbesondere im Hinblick auf die Liquiditätskredite, maßgeblich verändert. In § 110 Abs. 2 KVG wurde ein expliziter Genehmigungsvorbehalt für den Höchstbetrag der Liquiditätskredite durch die Kommunalaufsicht eingefügt. Dieser galt, wenn der Höchstbetrag der Liquiditätskredite ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt. Eine Konkretisierung dieses Genehmigungsvorbehaltes bzw. der Rechtsfolgen erfolgte im KVG LSA nicht.

Entsprechend wurde die Regelung vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (im Folgenden auch Innenministerium Sachsen-Anhalt) mit Erlass vom 23.02.2015 konkretisiert und ausgelegt. Mit dem Erlass sollte „eine zu restriktive Handhabung der Genehmigungspflicht“ vermieden werden. Grundsätzlich solle mit der Genehmigungspflicht verhindert werden, dass Liquiditätskredite entgegen ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung zur Finanzierung laufender Fehlbeträge im Finanzhaushalt eingesetzt werden.

Allerdings erkennt der Erlass die besondere Situation der Kommunen mit hohen kamerale „Altschulden“ an. So heißt es: „Sofern der Liquiditätsbedarf der Kommune aus kamerale Altfehlbeträgen oder aus Fehlbeträgen des Finanzhaushaltes resultiert, ist zu prüfen, ob insoweit eine Unabweisbarkeit besteht, das heißt, dass die Kommune also aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist, diesbezüglich bereits bestehende Liquiditätskredite zu tilgen oder geplante Aufnahmen von Liquiditätskrediten zu vermeiden.“

Der Erlass kommt zu dem Schluss: „In derartigen Fällen kommt wegen des Unvermögens der betroffenen Kommune die Versagung der Genehmigung nicht in Betracht.“

Mit diesem Erlass hat das Innenministerium Sachsen-Anhalt anerkannt, dass ein faktisches Unvermögen der Kommune besteht, in kurzer Zeit den Höchstbetrag der Liquiditätskredite zu senken, wenn dieser maßgeblich durch kamerale „Altschulden“ bestimmt wird. Wie bereits oben dargestellt, betrifft dies in der Stadt Halle (Saale) 60 bis 70 Prozent des gesamten Liquiditätskreditvolumens.

Für diese Fälle ist in dem Erlass festgelegt, dass „von der Kommune eine verbindliche Planung vorzulegen“ ist, aus der sich zumindest eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens ergibt.

Aufgrund dieser Erlasslage hat die Kommunalaufsicht in der Genehmigung des Haushaltes 2015 festgestellt, dass „ein beträchtlicher Anteil von insgesamt 239,3 Mio. Euro an den erforderlichen Liquiditätskrediten auf entsprechende kamerale Altfehlbeträge der Stadt zurückzuführen“ ist. Daher müsse von der Kommune eine verbindliche Planung vorgelegt werden, aus der sich zumindest ein stufenweiser Abbau des Liquiditätskreditvolumens ergibt. Insgesamt wurde auf dieser Grundlage der Haushalt der Stadt Halle (Saale) genehmigt. Gleiches gilt für die Haushalte 2016 bis 2018.

Mit der Änderung des KVG LSA zum 01.07.2018 wurden die gesetzlichen Regelungen zum Höchstbetrag der Liquiditätskredite nochmals verändert. Dies betrifft insbesondere die Veränderung des § 100 Abs. 5 KVG LSA. Danach ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept von der Kommune aufzustellen, wenn die Kommune nicht mehr in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen. Im Haushaltskonsolidierungskonzept sind der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen

festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 wiederherzustellen.

Eine konkretisierende Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt zu dieser neuen Rechtslage existiert aktuell nicht. Bisher hat die Kommunalaufsicht des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt nur die Rundverfügung 3/2019 an die unteren Kommunalaufsichten der Landkreise vom Januar 2019 verschickt. Darin wird unter den obigen Voraussetzungen bei Überschreiten der Genehmigungsgrenze von der Aufstellung eines „Tilgungsplanes“ gesprochen. Konkretisierende Hinweise bezüglich der Tilgungszeiträume oder der Anforderungen an das Konsolidierungskonzept sind der Rundverfügung nicht zu entnehmen.

In die neue gesetzliche Änderung des KVG LSA vom 01.07.2018 wird die bisherige Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.02.2015, bezüglich des „Unvermögens“ der betroffenen Kommunen aufgrund hoher kameraler „Altschulden“ innerhalb kurzer Zeit die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite zu erreichen, nicht aufgenommen. Stattdessen wird nach dem Wortlaut des Gesetzes gefordert, dass innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung (vier Jahre) die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite zu erreichen sei.

Für die Stadt Halle (Saale) würde dies, gemessen am Haushaltsplan 2019, folgenden Rückführungsbetrag bei den Liquiditätskrediten innerhalb eines 4-jährigen Zeitraumes bedeuten:

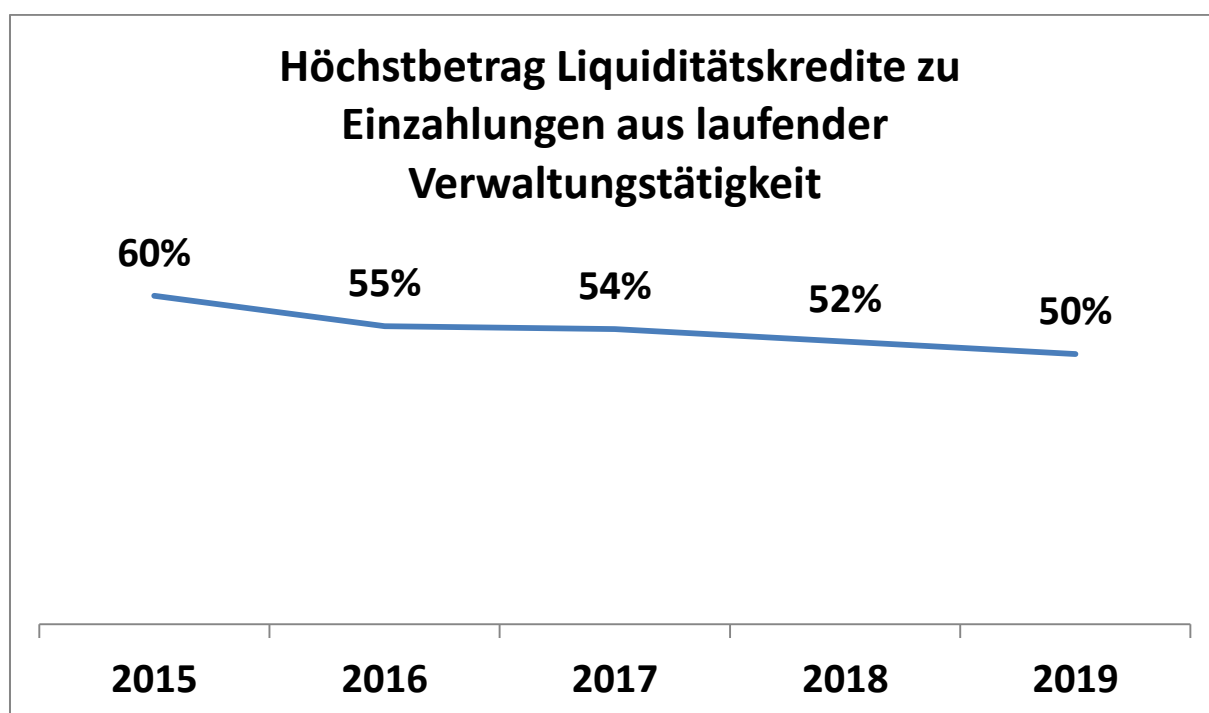
Haushalt 2019	Mio. Euro
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	704
Genehmigter Höchstbetrag der Liquiditätskredite	350
Genehmigungsfreier Höchstbetrag der Liquiditätskredite	141
Notwendiger Abbaubedarf	209

Angesichts von ca. 239 Mio. Euro übernommener kameraler Fehlbeträge bei den Liquiditätskrediten würde dies einen Abbau von rund 100 Mio. Euro dieser „Altschulden“ innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung bedeuten.

Dies würde der bisherigen Erlasslage des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.02.2015 sowie den Haushaltsgenehmigungen der Kommunalaufsicht für die Stadt Halle (Saale) in den

Jahren 2013 bis 2018 widersprechen, in der das „Unvermögen“ eines kurzfristigen Abbaus der kameraleen „Altschulden“ grundsätzlich anerkannt wurde.

Weiterhin hat die Stadt Halle (Saale) seit Einführung der Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite im KVG LSA das Verhältnis zwischen dem festgesetzten Höchstbetrag und den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stetig verbessert und damit einen „Konsolidierungspfad“ beschritten. Die Quote sank von 60 Prozent im Haushalt 2015 auf geplante 50 Prozent im Haushaltsentwurf 2019.



In der Genehmigung des Haushaltes 2019 hat die Kommunalaufsicht angeordnet, dass die Stadt Halle (Saale) bis zum 30.09.2019 ein Konsolidierungskonzept zu beschließen hat, welches eine schrittweise Rückführung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite bis zur Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA aufzeigt. Eine weitere Spezifizierung zu Art und zum Inhalt des Konsolidierungskonzeptes sowie zum Konsolidierungszeitraum erfolgt in der Haushaltsgenehmigung nicht.

Nach dem Wortlaut des zum 1.07.2018 geänderten § 100 Abs. 5 KVG LSA ist zunächst davon auszugehen, dass die Stadt Halle (Saale) in dem Konsolidierungskonzept darstellen müsste, wie innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung (bis 2024) die Genehmigungsgrenze der Liquiditätskredite erreicht werden kann. Dies würde, wie aufgezeigt, eine Tilgung von rund 209 Mio. Euro, darunter mindestens 100 Mio. Euro kameraleer „Altschulden“ bedeuten.

In der Konsequenz müsste dazu die Stadt Halle (Saale) einen Überschuss im Finanzplan von rund 52 Mio. Euro pro Jahr erwirtschaften.

Um diesen Überschuss zu erwirtschaften, stehen der Stadt Halle (Saale) nur wenige disponible Positionen zur Verfügung.

Grundsätzlich gliedert sich der Haushalt in Auszahlungen für Aufgaben im übertragenen und im eigenen Wirkungskreis. Bei Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis hat die Stadt Halle (Saale) keinerlei Einfluss auf den Inhalt, den Umfang und die dafür notwendige Finanzierung. Die Aufgabenerfüllung ist vorgegeben.

Bei Aufgaben im eigenen Wirkungskreis kann die Kommune grundsätzlich über die Art und Weise der Erfüllung entscheiden. Zu unterscheiden sind hierbei Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben.

Bei den Pflichtaufgaben kann die Kommune nicht über das „Ob“ der Ausführung der Aufgabe, sondern nur über das „Wie“ und damit über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestimmen. Daraus folgt, dass die Kommune nur begrenzte Einsparmöglichkeiten hat. Ein Wegfall dieser Aufgaben ist nicht möglich.

Bei den freiwilligen Aufgaben bestimmt die Kommune sowohl darüber, ob sie diese überhaupt finanziert und wenn ja, in welcher Form. Darunter fallen entsprechend die klassischen disponiblen Haushaltspositionen.

In der Stadt Halle (Saale) sind insgesamt Auszahlungen im eigenen Wirkungskreis von rund 366 Mio. Euro im Haushaltsplan 2019 vorgesehen. Davon entfallen 82 Prozent auf den pflichtigen (301 Mio. Euro) und nur 18 Prozent auf den freiwilligen Bereich (65 Mio. Euro).

Von den freiwilligen Leistungen sind ca. 37 Prozent (rund 24 Mio. Euro) für den städtischen Zuschuss an die Theater, Oper und Orchester GmbH vorgesehen. Dieser ist im Zuwendungsvertrag mit dem Land Sachsen-Anhalt, der bis 2023 läuft, festgeschrieben. Weiterhin würde das Personal bei einer Auflösung der Gesellschaft zurück an die Stadt Halle (Saale) fallen, so dass ein Großteil der Kosten im Haushalt verbleiben würde.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Stadt Halle (Saale) selbst bei einer Streichung aller freiwilligen Aufgaben (u.a. jeglicher Sportstätten- und Bäderbetrieb, Kultureinrichtungen, Zoologischer Garten, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung, Unterhaltung Grünflächen und Spielplätze) maximal 41 Mio. Euro pro Jahr einsparen könnte. Selbst dieser unrealistische

Betrag würde nicht ausreichen, um die notwendigen Überschüsse zum Abbau der Liquiditätskredite bis zur Genehmigungsgrenze innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung zu erwirtschaften.

Insofern ist wie im Erlass des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 23.2.2015 von einem tatsächlichen und rechtlichen Unvermögen der Stadt Halle (Saale) auszugehen.

Weiterhin verfügt die Stadt Halle (Saale) über Finanzanlagevermögen an 20 Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben. Davon sind die allermeisten in den Bereichen Sport, Wirtschaft- und Arbeitsmarktförderung, Kultur und Bildung tätig und daher per se unveräußerlich. Lediglich bei drei Unternehmen (Stadtwerke, HWG, GWG) wären Verkaufserlöse in nennenswerter Höhe zu erzielen.

Die Stadtwerke Halle (Saale) sind als Unternehmensverbund beinahe ausschließlich im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge tätig (öffentlicher Personennahverkehr, Strom, Gas, Wasser, Entsorgung). Nach der Privatisierungsphase dieses kommunalen Bereiches insbesondere in den 1990er Jahren wollen die meisten Kommunen deutschlandweit aktuell die Daseinsvorsorge rekommunalisieren bzw. gründen sie wieder eigene kommunale Unternehmen. Ein Verkauf der Stadtwerke kommt daher für die Stadt Halle (Saale) nicht in Frage.

Auch die beiden kommunalen Wohnungsgesellschaften, HWG und GWG, werden angesichts der aktuellen Bedingungen auf den groß- und mittelstädtischen Wohnungsmärkten mittlerweile zum Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge gezählt. Ein Verkauf zweier Gesellschaften mit einem Gesamtwohnungsbestand von rund 65.000 Wohnungen kommt daher für die Stadt Halle (Saale) nicht in Frage, zu ungewiss ist die Entwicklung auf dem (sozialen) Wohnungsmarkt.

Weiterhin ist festzustellen, dass diese drei Unternehmen über direkte Gewinnausschüttungen an die Stadt Halle (Saale) (HWG, GWG) oder über die Verbundfinanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Stadtwerke) den Haushalt der Stadt Halle (Saale) nachhaltig entlasten. Bei einem Verkauf würden diese bisher finanzierten Kosten bzw. die Gewinnausschüttungen den Haushalt der Stadt Halle (Saale) dauerhaft belasten. Damit würde das Ziel des Abbaus der Liquiditätskredite konterkariert.

Im Übrigen fallen Entscheidungen über Verkäufe von kommunalen Beteiligungen in die ausschließliche Finanzhoheit der Stadt Halle (Saale). Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat

mit Beschluss vom 27.03.2019 einen Verkauf von Anteilen an kommunalen Unternehmen ausgeschlossen.

Im Ergebnis besteht damit ein Unvermögen der Stadt Halle (Saale) innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze zu senken.

Deshalb ist zu prüfen, ob das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht werden kann.

Hierzu ist es bedeutsam, wie andere Bundesländer mit dieser Problematik umgegangen sind.

3. Umgang mit kommunalen Liquiditätskrediten in Sachsen-Anhalt und in anderen Bundesländern

Steigende Liquiditätskreditstände bei den Kommunen sind bundesweit zu verzeichnen. Nach dem aktuellen Kommunalen Finanzreport 2017 der Bertelsmann-Stiftung haben sich zwischen 2005 und 2015 die kommunalen Liquiditätskredite mehr als verdoppelt: von 23,9 Mrd. Euro auf 49,7 Mrd. Euro. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die kreisfreien Städte (Steigerung von 12 Mrd. Euro auf 23,8 Mrd. Euro) und auf die kreisangehörigen Gemeinden (Steigerung von 7,6 Mrd. Euro auf 18,9 Mrd. Euro) zurückzuführen. Bei den Landkreisen fällt die Erhöhung der Liquiditätskredite um 50 Prozent im Verhältnis eher gering aus.

Dabei zeigen sich auch starke Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Während bei den Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen die Liquiditätskredite weniger als 10 Prozent der Gesamtverschuldung der Kernhaushalte ausmachen, liegt der Anteil bei den Bundesländern Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Hessen zwischen 35 Prozent und mehr als 60 Prozent. In diesen Ländern hat sich die Liquiditätskreditverschuldung zwischen 2005 und 2015 mindestens verdoppelt. In Sachsen-Anhalt hat sich der Anteil der Liquiditätskredite an der kommunalen Gesamtverschuldung von etwa 20 Prozent auf ca. 45 Prozent zwischen 2005 und 2015 erhöht.

Dabei zeigt sich, dass die Stadt Halle (Saale) bei der Liquiditätskreditquote (Verhältnis zwischen Höchstbetrag Liquiditätskredite und Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) keineswegs den höchsten Stand in Sachsen-Anhalt aufweist. So gibt es mehrere Kommunen, die eine Quote von mehr als 100 % aufweisen, beispielsweise Nienburg (Saale) (Salzlandkreis) oder die Stadt Coswig (Anhalt) (Landkreis Wittenberg). Auch die Städte Wittenberg (78 %), Sangerhausen (61 %) und Bitterfeld-Wolfen (71 %) haben deutlich höhere Liquiditätskreditstände im Vergleich zum Haushaltsvolumen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass zahlreiche Kommunen in Sachsen-Anhalt deutlich stärker betroffen sind als die Stadt Halle (Saale).

Rang	Kommune	Höchstbetrag Liquiditätskredite 2019	Verwaltungstätigkeit 2019	Quote
1.	Nienburg	10.865.400 €	10.278.100 €	105,71%
2.	Coswig	16.000.000 €	15.420.500 €	103,76%
3.	Wettin-Löbejün	12.000.000 €	13.630.400 €	88,04%
4.	Havelberg	8.400.000 €	10.125.000 €	82,96%
5.	Huy	6.500.000 €	8.086.600 €	80,38%
6.	Wittenberg	60.000.000 €	76.849.900 €	78,07%
7.	Bittelfeld-Wolfen	46.000.000 €	64.945.100 €	70,83%
8.	Thale	19.500.000 €	28.113.700 €	69,36%
9.	Eisleben	23.000.000 €	35.136.100 €	65,46%
10.	Sangerhausen	25.714.153 €	42.277.500 €	60,82%
11.	Köthen	21.939.000 €	40.895.000 €	53,65%
12.	Burg	19.000.000 €	36.699.000 €	51,77%
13.	Halle (Saale)	350.000.000 €	703.938.491 €	49,72%
14.	Hecklingen	3.800.000 €	8.143.200 €	46,66%
15.	Quedlinburg	20.000.000 €	44.816.300 €	44,63%
16.	Barleben	13.000.000 €	30.262.400 €	42,96%
17.	Aschersleben	20.950.000 €	54.909.200 €	38,15%
18.	Zeitz	19.700.000 €	52.715.300 €	37,37%
19.	Tangerhütte	5.500.000 €	16.124.100 €	34,11%
20.	Landkreis Anhalt-Bitterfeld	71.000.000 €	222.493.400 €	31,91%

Der Kommunale Finanzreport 2017 kommt zu dem Ergebnis, dass „die geringe Mobilität innerhalb der Verteilung die Schwierigkeiten der verschuldeten Kommunen verdeutlicht, sich aus eigener Kraft zu verbessern.“

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof kam in seinem Urteil vom 7.03.2008 zur Klage mehrerer Kommunen gegen das Haushaltsbegleitgesetz des Landes Niedersachsen, in dem eine geringere kommunale Finanzausgleichsmasse festgelegt war, zu dem Schluss, dass „ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive einen Formenmissbrauch darstellt. Die Aufnahme neuer Kassenkredite in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 führt angesichts der Haushaltsnotlage des Landes jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit des angegriffen Haushaltsbegleitgesetzes. Der Gesetzgeber ist bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes jedoch verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Dies ist eine gemeinsame von Land und kommunalen Gebietskörperschaften zu bewältigende Aufgabe.“

Mit diesem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes wurde dem Land Niedersachsen eine Mitverantwortung für die hohen Kassenkreditschulden der Kommunen zugesprochen. Dieser Mitverantwortung müsse das Land nachkommen.

Auch die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ kommt in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2019 zu folgendem Ergebnis: „Eine nachhaltige Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik muss an den verschiedenen Ursachen ansetzen und somit aus verschiedenen, ineinandergreifenden Elementen bestehen. Hierbei muss jede staatliche Ebene – entsprechend ihrer Möglichkeiten,

ihrem Verursachungsbeitrag und ihrer Zuständigkeit im föderalen System – ihrer Verantwortung gerecht werden.“ Die Kommission schlägt vor allem zur Lösung der Altschuldenproblematik vor: Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder (unter Beteiligung des Bundes), Zinssicherungsprogramme, stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Veränderung des Verteilungsschlüssels beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Insgesamt kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass der Bund, aber insbesondere die Bundesländer, eine Mitverantwortung an der kommunalen Verschuldung, vor allem an den Altschulden, tragen.

Diese Mitverantwortung haben einige Bundesländer mittlerweile in Form von Hilfsprogrammen zum Abbau der kommunalen Liquiditätskredite übernommen.

Beispiel Hessenkasse

Das Land Hessen hat mit Gesetz vom 25. April 2018 das sogenannte Sondervermögen „Hessenkasse“ errichtet. Mit diesem Instrument werden alle Kassenkreditschulden der Kommunen, die einen entsprechenden Antrag stellen, abgelöst und ins Sondervermögen überführt. Die Hessenkasse übernimmt die Zins- und Tilgungsleistungen für die Kassenkredite.

Die Kommunen verpflichten sich im Gegenzug ab dem Jahr 2019 den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung auszugleichen. Liquiditätskredite dürfen nur noch insoweit aufgenommen werden, sofern sie zum Ende des Haushaltsjahres zurückgezahlt werden. Weiterhin sind die Kommunen verpflichtet einen jährlichen Betrag von 25 Euro pro Einwohner an die Hessenkasse zu entrichten. Die Höhe des Jahresbeitrages und die Dauer der Zahlung werden in Abhängigkeit zur Höhe des Entschuldungsbetrages und zur Höhe der Entschuldungshilfe bestimmt. Die Beitragsdauer der Kommunen ist auf maximal 30 Jahre begrenzt.

Insgesamt haben an der Hessenkasse 179 Kommunen teilgenommen. Dadurch wurden Liquiditätskredite in Höhe von rund 4,9 Mrd. Euro durch das Sondervermögen abgelöst.

Beispiel Saarlandpakt

In einer Regierungserklärung vom 14.11.2018 kündigte der saarländische Ministerpräsident Tobias Hans den sogenannten Saarlandpakt an. Dieser sieht vor, dass das Saarland mit rund 1 Mrd. Euro die Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite übernimmt und innerhalb von 45 Jahren durch Zahlungen aus dem Landeshaushalt tilgt. Für die verbleibende rund 1 Mrd. Euro

sind die Kommunen selbst verantwortlich, die sich dazu verpflichten müssen, die Tilgung bei gleichzeitig ausgeglichenem Ergebnis- und Finanzhaushalt innerhalb von 45 Jahren zu realisieren.

Der Saarland-Pakt soll im Laufe des Jahres 2019 Gesetzeskraft erreichen und ab dem Jahr 2020 umgesetzt werden.

Auch in den Ländern Rheinland-Pfalz (Zinssicherungs- und Tilgungshilfen für Kommunen) und in Nordrhein-Westfalen (Altschulden-Fonds) sind aktuell Hilfen zum Abbau der kameralen „Altschulden“ bei den Liquiditätskrediten im Gespräch.

In Sachsen-Anhalt gab es bisher das Entschuldungsprogramm STARK II zum Abbau von Investitionskrediten. Das geplante Entschuldungsprogramm STARK IV für Liquiditätskredite ist dagegen entfallen.

Das Land Sachsen-Anhalt hat für seine eigene Verschuldung von rund 20 Mrd. Euro in der mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 einen jährlichen Tilgungsbetrag von 100 Mio. Euro eingeplant. Unter Fortführung dieses Betrages ist eine Entschuldung des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2220 vorgesehen. Dies bedeutet einen Tilgungszeitraum von etwa 200 Jahren.

4. Langfristiges Konsolidierungskonzept der Stadt Halle (Saale)

Wie aufgezeigt, ist es der Stadt Halle (Saale) rechtlich und tatsächlich unmöglich innerhalb von vier Jahren die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze zu senken. Mit Nachricht vom 7.01.2019 hat das Innenministerium Sachsen-Anhalt dem Landesverwaltungsamt Hinweise bezüglich der Anforderungen an ein Konsolidierungsprogramm zur Senkung des Liquiditätskreditstandes gegeben. Darin heißt es: „Das bei Überschreiten der Genehmigungsgrenze erforderliche HKK entspricht dem im Erlass des MI vom 23. Februar 2015 beschriebenen „Tilgungsplan“. Insoweit sind die Anforderungen des Erlasses des MI vom 23. Februar 2015 lediglich auf eine gesetzliche Stufe gehoben worden.“

Nach dem Wortlaut des § 100 Abs. 5 KVG LSA ist in dem Haushaltskonsolidierungskonzept festzulegen, wie die Zahlungsfähigkeit ohne ein Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen ist. Nach den Hinweisen des Innenministeriums Sachsen-Anhalt ist darin ein „Tilgungsplan“ für die Liquiditätskredite darzustellen. Die Pflicht beziehe sich lediglich auf die Liquiditätskredite des § 110 Abs. 2 KVG LSA und die Pflicht, dessen übermäßige Höhe zu senken. Ausdrücklich bezieht sich diese Verpflichtung nicht auf das Aufzeigen eines Ausgleiches des Finanzhaushaltes.

Dies zeigt, dass das Innenministerium Sachsen-Anhalt selbst anerkennt, dass das Haushaltskonsolidierungsziel „auf andere Weise“ erreicht werden kann. Dies zeigen die Beispiele aus anderen Bundesländern.

In diesen Fällen haben die Bundesländer eine Mitverantwortung für die Liquiditätskredite der Kommunen übernommen. Es ist zu prüfen, ob das Land Sachsen-Anhalt diese Aufgabe ebenfalls in ähnlicher oder gleicher Weise wahrnehmen muss. Zumal, wie oben gezeigt, zahlreiche Kommunen in Sachsen-Anhalt vergleichbare Liquiditätsengpässe haben. Angesichts der bisherigen Situation im Land Sachsen-Anhalt muss die Stadt Halle (Saale) allerdings davon ausgehen, dass sie den Schuldenabbau aus eigener Kraft bewältigen muss.

Entsprechend ist die Stadt Halle (Saale) davon überzeugt, mit dem Konsolidierungskonzept einen verbindlichen Tilgungsplan zur langfristigen Senkung der Liquiditätskredite aufzuzeigen.

Wie beschrieben, ist der Zeitraum, in dem der Abbau des Liquiditätskreditstandes unter die Genehmigungsgrenze erfolgen muss, weder gesetzlich noch durch Erlasslage konkretisiert.

Wie die Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, arbeiten diese mit langfristigen Konsolidierungszeiträumen. In Hessen wurde mit Einführung der Hessenkasse ein Konsolidierungszeitraum von 30 Jahren für die teilnehmenden Kommunen festgelegt. Allerdings sieht dieses Modell eine weitgehende Übernahme der Tilgungs- und Zinsverpflichtungen durch das Land vor. Im Saarland wird ein Konsolidierungszeitraum von 45 Jahren bei der Teilnahme am Saarlandpakt angestrebt. Dies sieht aber zumindest die hälftige Übernahme der Kassenkredite inklusive Zins und Tilgung durch das Land vor.

Beide benannten Zeiträume beziehen sich auf einen Abbau der Liquiditätskredite unter Beteiligung und Mithilfe der jeweiligen Bundesländer. Entsprechend wären eigentlich langfristige Zeiträume als in den beiden benannten Bundesländern festgelegt, anzunehmen. Allerdings ist die Stadt Halle (Saale) bestrebt, schnellstmöglich ihre Situation zu verbessern.

Daher geht die Stadt Halle (Saale) grundsätzlich von einem Konsolidierungszeitraum von 30 Jahren aus, um den Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von derzeit rund 350 Mio. Euro unter die Genehmigungsgrenze des § 100 Abs. 2 KVG LSA zurückzuführen.

Hauptanforderung an das Konsolidierungskonzept ist, dass die Stadt Halle (Saale) einen verbindlichen Tilgungsplan für die Liquiditätskredite vereinbart. Dabei geht es insbesondere um eine verpflichtende Planung, wie der Kreditstand unter die Genehmigungsgrenze von derzeit 141 Mio. Euro gesenkt werden kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, will die Stadt Halle (Saale) die bisherigen, kurzfristigen Liquiditätskredite in langfristige Kredite umwandeln, die eine feste Zinsbindung über die Laufzeit haben und mit einer verbindlichen Tilgungsverpflichtung versehen sind.

Mit dieser Umfinanzierung erreicht die Stadt Halle (Saale) zwei Ziele, die im Einklang mit den Vorgaben des Innenministeriums Sachsen-Anhalt und der Kommunalaufsicht stehen.

- **Langfristige Zinssicherung**

Das Innenministerium Sachsen-Anhalt hat mit Erlass vom 23.02.2019 auf das Zinsrisiko bei hohen Liquiditätskreditständen aufmerksam gemacht: „Das niedrige Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt verschleiert das gewaltige Haushaltsrisiko, dem eine Vielzahl von Kommunen ausgesetzt ist. Bei einem Wiederansteigen eines Kurzfristzinssatzes von aktuell marktgängigen 0,3 v. H. auf vor nicht allzu langer Zeit übliche 3 v. H. droht eine Verzehnfachung der Zinslast.“

Aktuell liegt der Zinssatz für Liquiditätskredite der Stadt Halle (Saale) bei 0,057 Prozent. Dies bedeutet einen Zinsaufwand von aktuell rund 18.000 € pro Jahr. Bei einem Anstieg der Zinsen auf 1,5 Prozent würde der Zinsaufwand für die aktuell vorhandenen 334 Mio. Euro Liquiditätskredite auf rund 5 Mio. Euro p.a. steigen. Bei 2 Prozent wären es rund 6,7 Mio. Euro p.a. und bei 3 Prozent rund 10 Mio. Euro p.a.

Derzeit besteht das Liquiditätskreditportfolio der Stadt Halle (Saale) zu 55 Prozent aus kurzfristigen Festsatzkrediten unter 6 Monaten Laufzeit. 45 Prozent haben eine Laufzeit zwischen über 6 Monaten bis maximal 3 Jahre.

Die Kurzfristigkeit der Kreditlinien verdeutlicht das enorme Zinsrisiko, dem die Stadt Halle (Saale) ausgesetzt ist. Gerade angesichts der aktuellen Niedrigzinsphasen, in der auch langfristige Kredite mit Zinssätzen von 1 Prozent vergeben werden, ist eine langfristige Zinssicherung zum Abbau der Liquiditätskredite ein Weg, der im Einklang mit dem gesetzlich normierten Ziel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht.

- **Fester Tilgungsplan**

Derzeit werden bestehende Liquiditätskredite in der Stadt Halle (Saale) durch die Neuaufnahme von Liquiditätskrediten abgelöst. Ein Tilgungsplan ist bisher nicht existent. Durch die Umschuldung von kurzfristigen in langfristige Kredite würde sich automatisch durch die zeitliche Perspektive ein festgelegter Tilgungsplan ergeben.

Mit diesem festen Tilgungsplan einher geht eine Selbstverpflichtung der Stadt Halle (Saale), künftig den Finanzplan in Planung und Rechnung (inklusive Tilgung) auszugleichen. Damit ist künftig eine weitere Aufnahme von Liquiditätskrediten über die unterjährige Haushaltsbewirtschaftung und die Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA hinaus, ausgeschlossen. Durch die Einrechnung eines festen Tilgungsbetrages zum Abbau der Liquiditätskredite in die normalen Tilgungsleistungen der Stadt Halle (Saale) wird damit das Ziel eines festen, zu erwirtschafteten Tilgungsplan erreicht, da die Stadt Halle (Saale) durch den ergänzten § 98 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA dazu gezwungen ist, im Finanzhaushalt künftig die Tilgungsleistungen zu erwirtschaften.

Die Umschuldung der Liquiditätskredite von kurzfristigen in langfristige Verbindlichkeiten ist nach § 108 KVG LSA genehmigungsfrei.

Weiterhin verfügt die Stadt Halle (Saale) über ausreichend Eigenkapital, um diese langfristige Verbindlichkeitsbelastung tragen zu können. Ausweislich der Bilanz der Stadt Halle (Saale)

zum 31.12.2017 beträgt das Eigenkapital 788 Mio. Euro. Daneben sind auf der Passivseite schon Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten in Höhe von rund 309 Mio. Euro enthalten.

5. Zusammenfassung und Prüfungsnotwendigkeit

Wie dargelegt, ist es der Stadt Halle (Saale) unmöglich, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes die Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA abzubauen.

Kommunalrechtlich muss bei der Auslegung des Tatbestandmerkmals verfassungskonform berücksichtigt werden, dass eine gesetzliche Norm eine Kommune nicht handlungsunfähig oder „erdrosseln“ darf. Zudem hat die Kommunalaufsicht aufgrund der vormals geltenden Rechtslage die Liquiditätskredite stets genehmigt bzw. nicht beanstandet. Der kommunalverfassungsrechtliche Ansatz ist hier tiefergehend zu betrachten. Weiterhin ist rechtlich zu beleuchten, ob eine Umschuldung von kurzfristigen Liquiditätskrediten in langfristige Verbindlichkeiten kommunalrechtlich möglich ist. Dabei ist auch die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof aufgeworfene Frage einer Mitverantwortung der Bundesländer für die Liquiditätskredite, insbesondere die kameralen „Altschulden“, zu betrachten.

Teil B – kommunalrechtliche Würdigung

Die zuvor aufgeworfenen, kommunalrechtlichen Fragen wurden im Auftrag der Stadt Halle (Saale) in einem ausführlichen Rechtsgutachten von Professor Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) geprüft.

Das Gutachten kommt zu folgenden, wesentlichen Ergebnissen:

- Eine Überführung der kurzfristigen Liquiditätskredite in langfristige Finanzierungsinstrumente ist eine zulässige, geeignete und genehmigungsfreie Konsolidierungsmaßnahme nach Maßgabe des § 100 Abs. 5 KVG LSA.
- Der § 100 Abs. 5 KVG LSA lässt deutlich längere Tilgungspläne zu als der § 100 Abs. 3 KVG LSA, der einen Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung vorsieht.
- Durch die dauerhafte Genehmigung der Haushaltssatzungen der Stadt Halle (Saale) durch die Kommunalaufsicht trägt diese und damit das Land Sachsen-Anhalt eine Mitverantwortung für die hohen Liquiditätskredite insbesondere durch eine unzureichende Finanzausstattung der Kommunen.
- Grundsätzlich besteht die Pflicht des Landes Sachsen-Anhalt die Kommunen und damit auch die Stadt Halle (Saale) beim Schuldenabbau zu unterstützen – sowohl durch eine angemessene Finanzausstattung als auch durch Beratungs- und Analyseinstrumente.

Das gesamte, ausführlich Rechtsgutachten ist als Anlage dem Konsolidierungskonzept der Stadt Halle (Saale) beigelegt.

Teil C – Umsetzungsmöglichkeiten des Konsolidierungskonzeptes

1. Umsetzung der Umfinanzierung

Wie zuvor beschrieben, weist die Stadt Halle (Saale) zum Stichtag Liquiditätskredite in Höhe von 334 Mio. Euro aus. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung strebt die Stadt den Abbau der Liquiditätskredite an, um der Genehmigungsgrenze des § 110 KVG LSA zu genügen. Für den wesentlichen Teil der Liquiditätskredite mit einem Volumen von 200 Mio. Euro soll dies im Wege der Nutzung alternativer Finanzierungsmöglichkeiten (Umfinanzierung) erfolgen. Hierbei soll sichergestellt werden, dass mit Hilfe dieser Umfinanzierungen eine langfristige Zinsbindung und -sicherheit erreicht wird. Einhergehend soll der Schuldenabbau betrieben werden und die umfinanzierten Beträge in einem Zeitraum von 30 Jahren getilgt werden.

Neben der klassischen Finanzierung durch Liquiditätskredite stehen den Kommunen verschiedene Alternativen zur Geldbeschaffung zur Verfügung. Für die Umfinanzierung hoher Darlehensvolumen kommen üblicherweise das Schuldscheindarlehen sowie die Anleihe zur Anwendung. Beide Finanzierungsalternativen werden bereits durch Kommunen, insbesondere in den alten Bundesländern, genutzt. Sie verfügen jeweils über Vor- und Nachteile, die unter Punkt 4 dem Liquiditätskredit vergleichend gegenübergestellt sind.

1.1. Schuldscheindarlehen

Das Schuldscheindarlehen ist eine besondere Form des Darlehensvertrages (§ 488 ff. BGB). Der auszustellende Schuldschein ist kein Wertpapier im engeren Sinne, sondern dient als zugrunde liegendes Beweispapier. Es handelt sich in der Regel um mittel- bis langfristige Großkredite, die von öffentlichen oder privaten Kreditinstituten am Kapitalmarkt platziert werden, um große Kapitalanleger zu gewinnen. Adressaten sind in der Regel Finanzinstitute, Versicherungen und Großunternehmen. Die Schuldscheindarlehen werden in der kommunalen Finanzierung dazu verwendet, die Anlegerbasis zu vergrößern. Mit diesem Instrument wird die Möglichkeit eröffnet, im Gegensatz zum Liquiditätskredit, einen breiteren Kreis potentieller Anleger anzusprechen. Darüber hinaus verfügen Schuldscheindarlehen grundsätzlich über langfristige Laufzeiten von 10 – 30 Jahren, vereinzelt darüber hinaus, sowie über langfristige Zinsbindungsmöglichkeiten. Dies ermöglicht langfristige Umfinanzierungen und die Erlangung von Zins- und Planungssicherheit.

Die Darlehensgeber treten nicht anonym auf. Dies ermöglicht der Stadt Halle (Saale) in Zusammenarbeit mit dem organisierenden Partner des öffentlichen Bankensektors (Sparkassen, Landesbanken, Kreditanstalt für Wiederaufbau) eine direkte Marktansprache. Finanzierungsbedingungen können somit mit den einzelnen Anlegern verhandelt und abgestimmt werden. Ein Rating ist für dieses Finanzierungsinstrument grundsätzlich nicht notwendig. Neben den üblichen Informationspflichten für die Kapitalgeber bestehen keine aufwendigen Berichtspflichten am Kapitalmarkt, insbesondere keine Publizitätspflichten. Die Nebenkosten zur Platzierung eines Schuldscheindarlehens sind aufgrund des geringen Dokumentationsaufwandes als vergleichsweise niedrig einzuschätzen. Gleiches gilt für den Zeitaufwand für die Platzierung eines Schuldscheindarlehens. Üblicherweise ist hier von einem Zeitrahmen von zwei bis vier Monaten auszugehen.

Schuldscheindarlehen sind in der Regel nach Ablauf der Laufzeit endfällig zurückzuzahlen. Für die unter Punkt 2 folgende beispielhafte Betrachtung wurde davon ausgegangen, dass das Schuldscheindarlehen mit einem jährlich gleichbleibenden Betrag getilgt wird. Zur Zweckerreichung wäre es auch möglich und üblich, die Schuldscheindarlehen in Tranchen aufzuteilen, die jeweils jährlich endfällig sind.

Als Nachteil des Schuldscheindarlehens ist zu vermerken, dass es über eine geringe Fungibilität verfügt, so dass der Handel mit Schuldscheindarlehen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Wertpapieren und Anleihen stark eingeschränkt ist.

1.2. Anleihen

Anleihen stellen langfristige festverzinsliche Wertpapiere dar, die dem Anleger das Recht auf laufende Zinszahlung und Rückzahlung des angelegten Kapitals zum Fälligkeitsstichtag einräumen. Mittels Anleihen kann ein sehr großer Anlegerkreis angesprochen werden. Für die Platzierung von Anleihen ist ein kapitalmarktfähiges Rating notwendig. Daneben bestehen umfangreiche Publizitäts- und Berichtspflichten. Für die Platzierung ist daher ein, im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten, zeit- und kostenintensiver Aufwand zu berücksichtigen. Üblicherweise beträgt der Zeitrahmen zwischen vier und sechs Monaten. Anleihen werden daher in der Regel für Finanzierungsvolumen ab 50 Mio. Euro angeboten. Aufgrund der Wertpapiereigenschaft können gezeichnete Anleihen am Kapitalmarkt gehandelt werden. Dies bietet eine hohe Flexibilität für den Anlegerkreis. Weiterhin werden

Anleihen oft projekt- oder anlegerspezifisch ausgestaltet. So haben Kommunen und kommunale Unternehmen bereits spezielle Anleihen für Investitionsprojekte oder für die Bürgerschaft am Markt angeboten.

2. Vergleich möglicher Finanzierungsinstrumente

Nachfolgend sind die wesentlichen Merkmale sowie Vor- und Nachteile der Finanzierungsformen Liquiditätskredit, Schuldscheindarlehen und Anleihe gegenübergestellt:

	Liquiditätskredit	Schuldscheindarlehen	Anleihe
Anlegerkreis	sehr klein bilateral	klein Bilateral/multilateral	groß multilateral
Volumen	Ohne Untergrenze	ab 5 Mio. € üblich	Ab 50 Mio. € üblich
Übliche Laufzeiten	1 bis 72 Monate	2 bis 15 Jahre (> 15 Jahre möglich)	2 bis 10 Jahre (> 10 Jahre möglich)
Dokumentations- und Publizitätspflichten	Interne Dokumentation	Ausschließlich gegenüber Anlegern	Umfangreiche Pflichten gegenüber Kapitalmarkt
Erstmaliger Vorbereitungs- aufwand Zeit Kosten	Kurzfristig Sehr gering	2 bis 3 Monate Gering	3 bis 4 Monate Hoch
Platzierungs- aufwand Zeit Kosten	Kurzfristig Sehr gering	2 bis 4 Monate Gering	4 bis 6 Monate Hoch
Vorteile	- Große Flexibilität	- kein externes Rating - einfache und kostengünstige Dokumentation - langfristige Zinssicherheit	- breite Anlegerbasis - hohe Handelbarkeit - langfristige Zins-sicherheit
Nachteile	- eingeschränkter Kreis potentieller Anleger - kurze Zinsbindung und hohes Zinsänderungsrisiko	- eingeschränkte Handelbarkeit	- kosten- und zeitintensive Platzierung - Externes kapitalmarktfähiges Rating notwendig

Aufgrund der beschriebenen Vor- und Nachteile der Finanzierungsformen wird aktuell die Anwendung von Schuldscheindarlehen zur Umfinanzierung präferiert.

Die Platzierung von Anleihen bietet zwar einen breiten Kreis potentieller Anleger, ist aber aufgrund der hohen Publizitäts-, Dokumentations- und Ratingverpflichtungen als sehr zeit- und kostenintensiv einzuschätzen. Kommunale Anleihen wurden und werden daher üblicherweise projektspezifisch bzw. als Kooperation verschiedener Kommunen am Markt angeboten. Diese Einschätzung entspricht den üblichen Bewertungen durch die Fachpresse und wird ebenso nach ersten Gesprächen von der Saalesparkasse geteilt.

Die folgende Kurzbeschreibung der Platzierung und Vermarktung sowie die beispielhafte Kostenermittlung beschränken sich daher auf die Anwendung des Schuldscheindarlehens.

2.1. Platzierung und Vermarktung

Für eine mögliche Umfinanzierung der Liquiditätskredite erfolgte eine erste Kontaktaufnahme mit der Saalesparkasse, Anstalt des öffentlichen Rechts. In ersten Gesprächen wurden die möglichen Umfinanzierungsformen sowie deren Vor- und Nachteile diskutiert. Hinsichtlich der Umsetzung sind üblicherweise folgende Punkte zu beachten:

Die Platzierung eines Schuldscheindarlehens am Markt kann grundsätzlich auf direkte (direktes System) oder indirekte Weise (indirektes System) erfolgen. Ersteres ist jedoch wesentlich weniger häufig als das indirekte System.

Direktes System

Hierbei wird der Darlehensvertrag direkt zwischen Darlehensnehmer und den (End-) Darlehensgebern/Anlegern geschlossen. Der Partner aus dem öffentlichen Bankensektor beschränkt sich auf die bloße Darlehensvermittlung.

Indirektes System

In dieser Variante wird der Darlehensvertrag anfänglich zwischen dem Darlehensgeber und dem Partner aus dem öffentlichen Bankensektor als ersten Darlehensnehmer geschlossen. Am selben Tag haben die Darlehensgeber dem Kreditinstitut die Zahlung für ihren Anteil zu überweisen, woraufhin den Anlegern ihr Anteil am Schuldscheindarlehen übertragen wird. Daneben wird eine gesonderte Vereinbarung zwischen dem Partner aus dem öffentlichen

Bankensektor und der Stadt Halle (Saale) als Darlehensnehmer über das Arrangieren des Kredites getroffen, die als Geschäftsbesorgungsvertrag mit dienstvertraglichem Charakter einzuordnen ist.

Das indirekte System ist für die notwendigen Volumen grundsätzlich zu präferieren.

Typischerweise erfolgt die Aufnahme eines Schuldscheindarlehens in drei Schritten.

1. Vorbereitung

Nach Abschluss der internen Vorüberlegungen der Stadt Halle (Saale) als Darlehensnehmer in Bezug auf Maximal- und Minimalvolumen, akzeptable Preisspannen, Laufzeiten, Klärung der internen Zuständigkeiten sowie des Zeitplans u. ä. mandatiert die Stadt Halle (Saale) eine oder mehrere Kreditinstitute aus dem öffentlichen Sektor als Partner, die die Aufgabe haben, das geplante Schuldscheindarlehen zu vermarkten bzw. das Darlehen zu strukturieren. Die Mandatierung erfolgt üblicherweise über eine Absichtserklärung bzw. Grundsatzvereinbarung, dem zuweilen ein Eckdatenpapier (sog. Term Sheet) als Anlage mit den wesentlichen wirtschaftlichen Bedingungen beigelegt ist. Der Partner schuldet daher keinen Erfolg, sondern lediglich beste Bemühungen, das Schuldscheindarlehen nach Kräften zu platzieren. In dieser Phase, die zwischen zwei und vier Wochen dauern kann, wird zudem die Schuldscheindokumentation als Entwurf sowie Darlehensnehmerinformationen (z. B. Credit Report) für die Vermarktung zusammengestellt bzw. erstellt.

2. Vermarktung

Der bzw. die Partner sprechen in dieser Phase, ggf. zusammen mit der Stadt Halle (Saale), potentielle Anleger an. Hierzu werden die in der vorangegangenen Phase erstellten Dokumente und Informationen häufig im Rahmen einer Roadshow, eines Datenraums im Internet oder über Telefon, den potentiellen Anlegern zur Verfügung gestellt. Die potentiellen Geldgeber haben dann vier bis sechs Wochen Zeit, eine Entscheidung in Bezug auf Ihre Beteiligung am Schuldscheindarlehen zu treffen. Nach den Gesprächen mit den potentiellen Anlegern wird der Partner in Absprache mit der Stadt Halle (Saale) den Zielbetrag und die wirtschaftlichen Konditionen konkretisieren.

Nach interner Analyse und Genehmigung der Kreditinvestition übersendet der Anleger eine Zeichnungsbestätigung, in der er sich verpflichtet, Teile des Darlehens unter Berücksichtigung einer Mindestmarge und eines Höchstbetrags zu übernehmen.

3. Abwicklung

In dieser Phase kommt es zur finalen Preisfeststellung durch den Partner. Bei »Überzeichnung« erfolgt eine Zuteilung an die verschiedenen Geldgeber, die eine Zeichnungsbestätigung abgegeben haben.

Nach Abschluss dieser Phase ist die Umfinanzierung beschlussfähig und wird dem Stadtrat der Stadt Halle (Saale) zur Beschlussfassung vorgelegt.

Schließlich folgt die Unterzeichnung des Darlehensvertrags, die Auszahlung bzw. Umschuldung (Valutierung) und, im Falle des indirekten System, die taggleiche Übertragung der Anteile am Schuldscheindarlehen an die Anleger.

Aufgrund der erstmaligen Anwendung von Schuldscheindarlehen ist für den Platzierungs- und Vermarktungsvorgang von einem Zeitrahmen von mindestens 6 bis 7 Monaten auszugehen. Unter Beachtung des nachfolgend dargestellten möglichen Zeitplanes, könnte die Umfinanzierung zum Stichtag 1. Juli 2020 bewirkt werden:

Umsetzungsphase	Zeitrahmen	Zeitpunkt Abschluss
Beschlussfassung HKK		26.09.2019
Vorbereitungsphase	3 Monate	31.12.2019
Vermarktungsphase	2 Monate	28.02.2020
Abwicklungsphase / Endverhandlungen	2 Monate	30.04.2020
Beschlussfassung Stadtrat	1 Monat	31.05.2020
Abschluss Umfinanzierung		01.07.2020

2.2. Beispielhafte Berechnung

Für die folgende beispielhafte Berechnung für eine mögliche Umfinanzierung der Liquiditätskredite der Stadt Halle (Saale) mit einem Volumen von 200 Mio. Euro sind nach ersten Gesprächen mit Kreditinstituten und nach erster Einschätzung folgende Parameter zu Grunde gelegt:

Volumen Umfinanzierung	200 Mio. Euro
Präferierte Umfinanzierungsform	Schuldscheindarlehen (ggf. Tranchen)
Laufzeit Umfinanzierung	30 Jahre
Tilgung Umfinanzierung	jährlich gleichbleibend
Durchschnittszinssatz Umfinanzierung	0,900 % p.a.

Aktuell sieht die Haushaltsplanung der Stadt Halle (Saale) keinen Abbau der Liquiditätskredite vor. Durch den Abschluss der Umfinanzierung, vorzugsweise im Wege des Schuldscheindarlehens (auch in tranchierter Form möglich) verpflichtet sich die Stadt Halle (Saale) zukünftig zum langfristigen Abbau des Kreditvolumens von 200 Mio. Euro. Bei einer unterstellten Laufzeit von 30 Jahren wären dafür voraussichtlich jährliche Tilgungsbeträge von knapp 7 Mio. Euro notwendig.

Die verbleibenden Liquiditätskredite in Höhe von 134 Mio. Euro würden unterhalb der Genehmigungsgrenze des KVG LSA liegen und könnten unter Berücksichtigung aktuell vorliegender Ausschreibungsergebnisse für eine Laufzeit von 72 Monaten zu einem Zinssatz von 0,00 % abgeschlossen werden.

Mit Abschluss des Schuldscheindarlehens würde eine langfristige Zinssicherung vereinbart werden können, die eine weitreichende Planungssicherheit für die Stadt Halle (Saale) schafft. Aufgrund der aktuell vorherrschenden Niedrigzinsphase besteht die Chance, sich langfristig niedrige Zinskonditionen zu sichern. Dies würde das Risiko zukünftig steigender Zinsen (sog. Zinsänderungsrisiko) minimieren. Die Gefahr zukünftig ansteigender Zinsen und einhergehender kurzfristiger außerplanmäßiger Haushaltsbelastungen wäre damit ausgeschlossen.

Nach ersten Gesprächen mit Finanzinstituten und nach erster Analyse des Marktumfeldes für vergleichbare Finanzierungen bestehen verschiedenste Möglichkeiten der Ausgestaltung der avisierten Umfinanzierung. Durch die Möglichkeiten der Tranchierung des notwendigen Volumens können hierbei verschiedene Laufzeiten und Zinskonditionen eine Rolle spielen und zu einem Mix mehrerer Finanzierungen führen.

Für die beispielhafte Berechnung der notwendigen und im Haushalt zur Verfügung zu stellenden Mittel wurde unter Berücksichtigung der ersten Gespräche mit Finanzinstituten und nach erster grober Analyse des Marktumfeldes einen Durchschnittszinssatz von 0,9 % p.a. zu Grunde gelegt.

Im ersten Jahr der Umfinanzierung (Beginn 1.07.2020) würde zunächst ein Bedarf für die Verzinsung des Volumens von 200 Mio. Euro in Höhe von ca. 0,90 Mio. Euro entstehen. Für den mittelfristigen Zeitraum des Haushaltskonsolidierungskonzeptes 2021 – 2024 ergibt sich ein Bedarf für Zinszahlungen in Höhe von ca. 6,70 Mio. Euro. Zusammengefasst wären folgende Auszahlungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020 zu berücksichtigen:

Haushaltsjahr	2020 Mio. Euro Beginn 1.7.2020	2021 Mio. Euro	2022 Mio. Euro	2023 Mio. Euro	2024 Mio. Euro	Summe Mio. Euro
Tilgungsleistung	3,50	7,00	7,00	7,00	7,00	31,50
Zinszahlung	0,90	1,77	1,71	1,64	1,58	7,60
Notwendige Mittel	4,40	8,77	8,71	8,64	8,58	39,10

Für den Zeitraum 2020 bis 2024 bestünde somit ein im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigender finanzieller Bedarf in Höhe von ca. 39,10 Mio. Euro, hiervon entfielen 31,50 Mio. Euro auf den Abbau der Liquiditätskredite und 7,60 Mio. Euro auf Zinszahlungen.

Teil D – Zusammenfassung

Mit diesem Konsolidierungskonzept setzt die Stadt Halle (Saale) die Vorgaben der Kommunalaufsicht des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt aus der Haushaltsgenehmigung 2019 zum Abbau der Liquiditätskredite unter die Grenze des § 100 Abs. 5 KVG LSA vollumfänglich um.

Die Stadt Halle (Saale) wird die Liquiditätskredite langfristig über einen Zeitraum von 30 Jahren unter die Grenze von 20 Prozent der Einzahlung aus laufender Verwaltungstätigkeit tilgen.

Dabei ist allerdings festzustellen, dass die Stadt Halle (Saale) diese Zielerreichung bisher aus eigener Finanzkraft plant. Die Mitverantwortung des Landes Sachsen-Anhalt und der Kommunalaufsicht des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt für den hohen Liquiditätskreditstand (ca. 239 Mio. Euro stammen aus sogenannten kamerale Altschulden) wird nicht berücksichtigt. Nach den bisherigen Planungen des Landes Sachsen-Anhalt ist eine finanzielle Unterstützung der Kommunen beim Abbau der Liquiditätskreditstände nicht vorgesehen. Dabei sind hohe Kassenkreditstände kein hallesches Problem, sondern betreffen zahlreiche Gemeinden und Städte in Sachsen-Anhalt.

Dabei zeigen verschiedene Beispiele, dass andere Bundesländer diese Mitverantwortung für die Liquiditätskreditschulden erkannt haben. So unterstützen die Landesregierungen u.a. in Hessen und im Saarland die Kommunen finanziell bei der Tilgung. Der Tilgungsplan der Stadt Halle (Saale) bietet dem Land Sachsen-Anhalt ebenfalls die Chance, sich in angemessener Weise an der Rückführung der mitverantworteten Liquiditätskredite zu beteiligen.

Die Stadt Halle (Saale) wird zum Abbau der bestehenden Liquiditätskredite eine Umfinanzierung vornehmen. Die bisher kurzfristigen Darlehen, sollen in langfristig zu tilgende Kredite umgewandelt werden. Ziel ist, dass ein Finanzierungsmix mit einer durchschnittlichen Tilgungszeit von 30 Jahren entwickelt wird, so dass im Jahr 2047 der Liquiditätskreditstand unterhalb der Genehmigungsgrenze von 20 Prozent der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt. Dieses Konzept entspricht den Vorgaben des § 100 Abs. 5 KVG LSA, in dem ein langfristiger, verbindlicher Tilgungsplan zum Abbau der Liquiditätskredite gefordert wird.

Die vorgenannten Ziele sind kommunalrechtlich durch das Gutachten von Prof. Dr. Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) bestätigt. Prof. Dr. Kluth kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass ein langfristiger Tilgungsplan inklusive Umschuldung der Liquiditätskredite den Anforderungen des § 100 Abs. 5 KVG LSA an ein Konsolidierungsprogramm vollumfänglich genügt. Gleichzeitig ist danach das Land Sachsen-Anhalt verfassungsrechtlich verpflichtet die Stadt Halle (Saale) sowohl finanziell als auch beratend beim Abbau des Liquiditätskreditstandes zu unterstützen – zumal aufgrund der Haushaltsgenehmigungen der vergangenen Jahrzehnte eine Mitverantwortung bestehe.

Zur Umsetzung des Konsolidierungskonzeptes könnte sich die Stadt Halle (Saale) verschiedener Finanzierungsinstrumente bedienen. In der Abwägung mit anderen Finanzierungsformen erscheint die Anwendung des Schuldscheindarlehens (auch in Tranchen) als beste Möglichkeit, um das Ziel eines langfristigen Tilgungsplanes zu erreichen. Aufgrund der aktuellen Niedrigzinsphase bietet die Umfinanzierung die Chance, die günstige Situation am Zinsmarkt langfristig für die Stadt Halle (Saale) zu sichern und damit zukünftige Haushaltsbelastungen zu vermeiden. Gleichzeitig wird dadurch ein langfristiger, verbindlicher Tilgungsplan für die ca. 200 Mio. Euro an Liquiditätskrediten oberhalb der Genehmigungsgrenze erreicht, der den kommunalrechtlichen Vorgaben an das Konsolidierungskonzept genügt.

Ziel ist es, dass zum 1. Juli 2020 die Umfinanzierung wirksam am Kapitalmarkt platziert ist und die Stadt Halle (Saale) mit den Tilgungsleistungen beginnt. Diese sind ab den Haushaltsplänen 2020 jährlich zu erwirtschaften. Nach einer ersten beispielhaften Berechnung bis zum Jahr 2024 wären dafür Mittel in der mittelfristigen Finanzplanung im Haushalt in Höhe von jährlich ca. 8,7 Mio. Euro einzuplanen - insgesamt in den viereinhalb Jahren etwa 39,1 Mio. Euro.

Mit diesem Konsolidierungskonzept legt die Stadt Halle (Saale) erstmals eine Planung vor, die einen langfristigen Abbau der Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze festschreibt. Angesichts der Mitverantwortung und angesichts der ähnlichen Situation vieler Kommunen ist das Land Sachsen-Anhalt aus kommunal- und verfassungsrechtlicher Sicht verpflichtet, dieses Ziel finanziell und beratend zu unterstützen.