

Schuldentilgung und Finanzpolitik 2016 - 2018

Schulden tilgen – Investitionskraft stärken

München macht sich fit für die notwendigen Zukunftsinvestitionen
der kommenden Jahre

Antrag Nr. 14-20 / A 01243 von Herrn StR Michael Kuffer, Herrn StR Johann Sauerer,
Herrn StR Dr. Hans Theiss, Herrn StR Dr. Alexander Dietrich, Herrn StR Max Straßer
vom 22.07.2015, eingegangen am 22.07.2015

Finanzpolitik mit Vernunft 1:

Schulden jetzt tilgen

Antrag Nr. 14-20 / A 01280 der Stadtratsfraktion
Freiheitsrechte, Transparenz und Bürgerbeteiligung
vom 03.08.2015, eingegangen am 03.08.2015

Anlagen

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07628

Beschluss des Finanzausschusses vom 13.12.2016 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Anlass der Beschlussvorlage	2
1.1 Antrag 1 „Schulden tilgen - Investitionskraft stärken“	2
1.2 Antrag 2 „Finanzpolitik mit Vernunft 1: Schulden jetzt tilgen“	3
2. Konzept zur Schuldentilgung für die Jahre 2016 bis 2018 (nachrichtl. 2015)	3
2.1 Schuldentilgung 2015 (nachrichtlich)	4
2.2 Schuldentilgung 2016 bis 2018	4
2.3 Variante vorzeitiger Rückzahlung noch laufender Darlehen	5
3. Zuführung von Liquidität in die Tilgungs- und Investitions- reserve (TUI)	6
4. Zusammenfassung und Ausblick	7
II. Antrag des Referenten	8

III. Beschluss

8

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Beschlussvorlage

1.1 Antrag 1 „Schulden tilgen - Investitionskraft stärken“

Die Stadträte Michael Kuffer, Johann Sauerer, Dr. Hans Theiss, Dr. Alexander Dietrich und Max Straßer haben am 22.07.2015 folgenden Antrag gestellt:

„Der Stadtrat möge beschließen:

1. Die Stadtverwaltung erarbeitet kurzfristig einen Vorschlag, wie die derzeitige gute Einnahmensituation der Landeshauptstadt in der Zeit bis zur Fälligkeit der ersten anstehenden Großinvestitionen für eine verstärkte Schuldentilgung genutzt werden kann.
2. In der Summe der Haushaltsjahre 2016 und 2017 beträgt die Schuldentilgung mindestens 400 Mio. EUR.
3. Soweit eine Schuldentilgung im konkreten Fall finanztechnisch nicht möglich ist (Zinsdifferenzen, Vorfälligkeitsentschädigungen u. ä.), wird der entsprechende Tilgungsbetrag in die Tilgungs- und Investitionsreserve (TUI) geführt.

Begründung:

Die Landeshauptstadt muss in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gewaltige Anstrengungen unternehmen, damit der Ausbau der Infrastruktur mit dem Einwohnerzuwachs und dem damit einhergehenden städtebaulichen Wachstum Schritt halten kann. Hierfür werden allein die städtischen Bauinvestitionen in die Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, öffentlicher Personennahverkehr, Sozialeinrichtungen, Sport- und Kulturstätten usw.) mittelfristig jährlich mindestens 500 Mio. EUR betragen müssen.

Leider muss für einen erheblichen Zeitraum jährlich zusätzlich ein Betrag in mindestens gleicher Höhe in die Nachholung unterlassener Infrastruktur- und Erhaltungs-/Sanierungsinvestitionen fließen.

Die derzeitige Bau-Investitionssumme im städtischen Haushalt beträgt jährlich aber nur rund 350 Mio. EUR. Gleichzeitig schiebt die Landeshauptstadt noch immer einen Schuldenberg von einer knappen Milliarde vor sich her.

Neben den bereits von der CSU beantragten Maßnahmen zur Konsolidierung des konsumtiven Haushaltsteils (Ausgaben für laufende Verwaltung) sind daher weitere tiefgreifende Maßnahmen erforderlich, die ganz kurzfristig in Angriff genommen werden müssen: Aufgrund des Planungsvorlaufs werden die ersten Großinvestitionen haushalterisch voraussichtlich erst in den Jahren 2018/2019 zu Buche schlagen. Die Zeit bis dahin muss – gerade angesichts der derzeit sprudelnden Steuereinnahmen bei einem derzeit vergleichsweise noch recht geringen Investitionsaufwand – zu einer größeren Schuldentilgung genutzt werden. Der so erhöhte Schuldentilgungsanteil muss dann in den investitionsintensiven Jahren in einen erhöhten Investitionsanteil umgewidmet werden.“

1.2 Antrag 2 „Finanzpolitik mit Vernunft 1: Schulden jetzt tilgen“

Die Stadträte und Stadträtinnen Dr. Michael Mattar, Dr. Wolfgang Heubisch, Wolfgang Zeilnhofen-Rath, Gabriele Neff und Thomas Ranft haben am 03.08.2015 folgenden Antrag gestellt:

„Der Stadtrat möge beschließen:

Sämtliche Schulden des Hoheitshaushalts deren Zinsbindungen in diesem und im nächsten Jahr auslaufen werden komplett getilgt. Für die übrigen Darlehen werden die Banken gebeten, die Rückzahlungskosten zu ermitteln und der Stadt mitzuteilen. Wenn hierdurch nur der „Zinsschaden“ in Rechnung gestellt wird, sollte eine Rückzahlung erfolgen.

Begründung:

Die LH München verfügt derzeit über einen Schuldenstand im Hoheitsbereich von 880 Mio. Euro. Die Liquidität dagegen beträgt derzeit 1 Mrd. 78 Mio. Euro. Aufgrund der äußerst geringen Zinsen und drohender Negativzinsen ist es sinnvoll, die Liquidität der Stadt zurückzufahren. Selbstverständlich braucht die Stadt auch künftig eine Liquiditätsreserve, aber bei weitem nicht in dieser Größenordnung. Hinzukommt das auch 2015 erneut die Steuereinnahmen gegenüber dem Plan, aber ganz besonders auch gegenüber 2014 und 2013 wachsen werden. In guten Zeiten Mehreinnahmen für die Schuldentilgung zu verwenden muss endlich finanzpolitische Richtschnur werden.“

2. Konzept zur Schuldentilgung für die Jahre 2016 bis 2018 (nachrichtl. 2015)

Anlässlich der beiden o.g. Stadtratsanträge stellt die Stadtkämmerei in dieser Beschlussvorlage ihr Konzept zur Schuldentilgung für die kommenden Jahre vor.

2.1 Schuldentilgung 2015 (nachrichtlich)

In Fortführung der bereits in den vergangenen Jahren begonnenen Umsetzung der o.g. beschlussmäßig vorgegebenen Konzeption zur Schuldentilgung (siehe Stadtratsbeschluss vom 23.11.2011, SV-Nr. 08-14 / V 07801), wurden in 2015 zur Umschuldung anstehende Darlehen des Hoheitsbereiches zur Schaffung von zusätzlicher Tilgungsflexibilität bis Dezember 2015 (bis nach entsprechender Haushalts- und Beschlusslage) kurz zwischenfinanziert. Unter Verzicht auf die im Haushaltsplan 2015 ursprünglich festgelegte Kreditneuaufnahmeermächtigung i.H.v. 60 Mio. Euro, wurde nach Erfüllung des ordentlichen Tilgungsansatzes i.H.v. 60 Mio. Euro ein für Sondertilgungen verfügbares vorfalligkeitsentgeltfreies Umschuldungsvolumen von 30 Mio. Euro zusätzlich getilgt.

Damit sank der Schuldenstand des Hoheitsbereiches zum 31.12.2015 auf rd. 814 Mio. Euro. Der Finanzmittelbestand hat sich um 332 Mio. € reduziert.

Unter Risikominimierungsgesichtspunkten (Negativzinsen etc.) ist diese Bilanzverkürzung via Schuldenabbau auch aus Sicht der Stadtkämmerei ein geeigneter Weg, um Mehreinnahmen, die nicht unmittelbar für Investitionen benötigt werden, einer sinnvollen Verwendung zuzuführen.

Insgesamt wird keine kurzfristige Entschuldung ohne Rücksicht auf Verluste angestrebt. Es geht vielmehr um die langfristige Steuerung streng der Maxime antizyklischer Finanzpolitik folgend.

2.2 Schuldentilgung 2016 bis 2018

Gemäß der Beschlussfassung „Haushalt der Landeshauptstadt München für das Haushaltsjahr 2016; Erlass der 1. Nachtragshaushaltssatzung der Landeshauptstadt München mit Nachtragshaushaltsplan“ (Stadtratsbeschluss vom 18.10.2016, SV-Nr. 14-20 / V 07073) wird auf die Brutto-Kreditaufnahme in Höhe von 49 Mio. Euro vollständig verzichtet und damit im Haushaltsjahr 2016 eine gleichhohe Netto-Entschuldung (ordentliche Tilgung in Höhe von 49 Mio. Euro) erreicht. Der Schuldenstand der Landeshauptstadt München reduziert sich anhand der vorliegenden Planzahlen zum 31.12.2016 auf rd. 766 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan 2017 sind sowohl Kreditaufnahmen als auch Tilgungsleistungen von jeweils 42,1 Mio. Euro eingeplant; es ergibt sich keine Netto-Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2017. Zusätzlich stehen in 2017 rd. 65 Mio. Euro zur Umschuldung an.

Für das Haushaltsjahr 2018 sind nach derzeitigen Stand sowohl Kreditaufnahmen als auch Tilgungsleistungen von jeweils 44,2 Mio. Euro eingeplant. Zusätzlich stehen Umschuldungen in Höhe von rd. 28 Mio. Euro an. Es wird vorgeschlagen, dem bisher gewählten und in 2011 beschlossenen Verfahren zu folgen und die Entscheidungen

über mögliche zusätzliche Tilgungen in den Jahren 2017 ff. im Rahmen der jeweiligen Nachtragshaushaltsplanung im Herbst zu treffen. Zu diesen Zeitpunkten besteht jeweils höhere Planungssicherheit aufgrund der Kenntnis über die aktuelle Haushaltslage, wobei auch zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich noch unvermutete Zahlungseingänge wie z.B. Steuernachzahlungen aus Betriebsprüfungen oder auch ungeplante Auszahlungen z.B. aus Grundstücksankäufen durch die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten ergeben, die das geplante Haushaltsergebnis verändern können. Bei entsprechend guter Liquiditätsslage könnten dann Banken angefragt werden, um die Möglichkeiten zur zusätzlichen Tilgung von Krediten und die Konditionen dafür auszuloten.

2.3 Variante vorzeitiger Rückzahlung noch laufender Darlehen

Darüber hinaus kann zusätzliche Tilgungsflexibilität nur über die Vereinbarung von vorzeitigen Vertragsauflösungen gegen Zahlung entsprechender Vorfälligkeitsentgelte (VFE) dargestellt werden.

Bei dem sog. Vorfälligkeitsentgelt handelt es sich um das Entgelt, das die Bank vom Darlehensnehmer für die vorzeitige, im Kreditvertrag grds. nicht vorgesehene Rückführung eines Darlehens vor Fälligkeit fordert. Die Höhe wird regelmäßig beeinflusst durch entgangene Zinsgewinne und Refinanzierungskosten der Bank. Des Weiteren lassen sich die Banken den vorzeitigen Vertragsausstieg ggf. zusätzlich durch einen entsprechenden Aufschlag (Bearbeitungsentgelt) vergüten. Insbesondere im aktuell herrschenden Niedrigzinsumfeld wird eine Bank möglicherweise nicht bereit sein, bestehende Verträge, die zu höheren Konditionen abgeschlossen wurden, gegen VFE aus den Büchern zu nehmen, da sich die Suche nach adäquaten Ersatzgeschäften schwierig darstellt. Der Kunde, die Landeshauptstadt München, hat keinen vertraglichen Anspruch auf eine vorzeitige Vertragsbeendigung, es handelt sich um reines Kulanzverhalten der Bank. Daher ist keine qualifizierte Prognose möglich, ob überhaupt bzw. wie viele Geschäftspartner einem solchem Wunsch entsprechen. In der Vergangenheit wurden solche Anfragen vermehrt abgelehnt.

Das für Umschuldungen zur Verfügung stehende Kreditvolumen der Landeshauptstadt München in den nächsten Jahren ist relativ gering. Zu Erhöhung der möglichen Tilgungsleistung würden deshalb verstärkt vorzeitige Vertragsauflösungen notwendig werden. Da die Differenz zwischen den in den Kreditverträgen historisch vereinbarten Nominalzinssätzen zu den aktuell herrschenden niedrigen Marktzinssätzen hoch ist und gleichzeitig auch relativ lange Restzinsbindungsfristen vorliegen, werden Vertragsauflösungen gegen VFE zu hohen

Ausgleichszahlungen führen. Es gilt: je länger die Restlaufzeit bis zum Ende der Zinsbindung ist, desto höher fällt die entsprechend zu leistende VFE aus. Gleiches gilt für Kredite mit hohen, historisch bedingten Nominalzinssätzen. Auch die Frage eines marktgerechten Preises stellt sich in der Realität sehr diffizil dar. Eine globale Abfrage von Auflösungspreisen bei sämtlichen Kreditgebern des Portfolios der Hoheit, wie in Antrag 2 gefordert, ist nicht zweckdienlich. Nicht nur würde dies zu einem nicht mehr durchführbaren, immensen und kostenintensiven Verwaltungsaufwand führen (im Portfolio befinden sich ca. 100 einzelne Kreditverträge, die teilweise auch zur Wohnbauförderung aufgenommen wurden), auch werden in künftigen Zeiten möglicherweise knapper werdender Kassen genau diese Kreditgeber als verlässliche Partner wieder extreme Wichtigkeit für die Landeshauptstadt München erlangen.

Des Weiteren ist ein Teil des Kreditportfolios über langfristige zinsgünstige Förderdarlehen finanziert. Die Frage der Wirtschaftlichkeit ist zu verneinen, wenn langlaufende zinsgünstige Darlehen heute unter Inkaufnahme von zusätzlichen Kosten getilgt würden, um dann zukünftig neue Darlehen zu potentiell deutlich höheren Konditionen aufzunehmen, wenn der Kapitalbedarf mittelfristig, d.h. bei Beginn der ersten Großinvestitionen in 2018 wieder steigt.

3. Zuführung von Liquidität in die Tilgungs- und Investitionsreserve (TUI)

Der in Antrag 1 thematisierte Differenzbetrag zwischen max. realisierbarem vorfälligkeitentgeltfreien Umschuldungsvolumen und dem geforderten Tilgungsvolumen von 400 Mio. Euro beläuft sich für die Jahre 2016 und 2017 auf 244,0 Mio. Euro. Insgesamt weist die ungebundene Finanzreserve TUI aktuell (Stand: 11.11.2016) einen Bestand (Buchwert) von rd. 346 Mio. Euro auf (vor einer möglichen zusätzlichen Zuführung); davon ist bereits ein Betrag in Höhe von rd. 141 Mio. Euro dem Kassenverbund zugeordnet.

Aktuell erwirtschaften die in der TUI enthaltenen liquiden Wertpapiere durchschnittlich 0,67% p.a. (Einstandsrendite) bei Laufzeiten von bis zu max. 4 Jahren. Im Vergleich dazu bewegen sich die Anlagesätze der Kasse der LHM derzeit zwischen -0,40% p.a. und 3,65% p.a. mit Wiederverfügbarkeiten von einem Tag bis max. Ende Juli 2017.

Auf Basis des vorgegebenen restriktiven Anlageuniversums der TUI (hohe Ausfallsicherheit bei jederzeitiger Verfügbarkeit) ist es unwahrscheinlich, dass in Anbetracht der aktuellen Marktgegebenheiten (niedriges Zinsniveau) noch ausreichend geeignete Anlagemöglichkeiten (unter Berücksichtigung der Limitierungen der Adressenausfallrisiken) mit vertretbaren Renditen gefunden werden können für den angestrebten Betrag und der vorgesehenen Anlagedauer bis 2018/2019 zum Wirksamwerden der geplanten Großinvestitionen. Das Portfolio der

TUI besteht aktuell hauptsächlich aus liquiden Pfandbriefen. Das heißt, um Klumpenrisiken zu vermeiden, müsste ein Großteil einer potentiellen Zuführung in Solva-0-Papieren, wie z.B. Anleihen der Bundesrepublik Deutschland oder anderen staatlich gesicherten Papieren angelegt werden. Hier können in Anbetracht des aktuellen Renditeniveaus erst ab einer Laufzeit von wesentlich über vier Jahren positive Renditen erwirtschaftet werden. Die hierbei am Markt zur Verfügung stehenden Wertpapiere handeln z.T. über pari (d.h. Kurs über 100%), so dass es hierbei bei Fälligkeit zu Einlösungsverlusten (Einlösung von Anleihen i.d.R. grds. zu 100%) kommt.

Aufgrund gegebener Prognoseunsicherheiten bei der Kassenliquidität und sich bereits jetzt abzeichnender größerer Liquiditätsabflüsse ab dem Haushaltsjahr 2017 ist eine längerfristige Bindung der Mittel in der TUI nicht opportun, da bei einem notwendigen Liquiditätsbedarf Wertpapiere wieder verkauft werden müssen und damit einem Zinsänderungsrisiko unterliegen. Die momentan wegen des geringen Wertpapierangebotes (hier machen sich die umfangreichen Wertpapierankaufprogramme der EZB bemerkbar) relativ hohen Geld-Briefspannen verteuern Umstrukturierungen im Portfolio ebenfalls erheblich.

Die vorhandene Liquidität der Kasse wird im Rahmen einer kurz- und mittelfristigen Liquiditätsplanung ebenfalls an den Finanzmärkten angelegt, um hier entsprechende Zinseinnahmen zu erzielen für Zeiträume in denen diese Liquidität nicht zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit benötigt wird.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Landeshauptstadt München kann den Schuldenstand des Hoheitsbereiches durch geleistete und geplante Tilgungen in den Jahren 2015 und 2016 nochmals um rd. 139 Mio. Euro auf rd. 766 Mio. Euro (geplanter Schuldenstand zum 31.12.2016) reduzieren.

Im aktuellen Mehrjahresinvestitionsprogramm 2016 bis 2020 sind Investitionen von über 6 Mrd. Euro vorgesehen. Das Volumen hat sich im Vergleich zum Vorjahresprogramm nochmals deutlich um über 700 Mio. Euro erhöht. Besonders volumenstarke Schwerpunkte stellen neben dem Substanzerhalt der städtischen Infrastruktur, die Bauprogramme im Bereich von Bildung und Kinderbetreuung sowie der Bereich Wohnen (u.a. WiM V und VI) dar. Darüber hinaus ist mit hoher Wahrscheinlichkeit in den nächsten Monaten mit weiteren Finanzierungsbeschlüssen von Bauvorhaben im Programmzeitraum in Höhe von rd. 500 Mio. Euro zu rechnen. Insgesamt wird deutlich, dass bereits relativ kurzfristig erhebliche zusätzliche Finanzierungsbedarfe und damit auch deutlich größere Finanzierungsrisiken bestehen. Je stärker das Investitionsvolumen in den folgenden Mehrjahresinvestitionsprogrammen ansteigt, desto schneller werden die noch

verfügbaren städtischen freiwilligen Finanzreserven aufgebraucht sein. Mittelfristig dürfte eine Nettoneuverschuldung erforderlich werden.

Aus den o.g. Finanzierungsrisiken der kommenden Jahre beabsichtigt die Kämmerei wie bisher dem in 2011 beschlossenen Verfahren zu folgen und die Entscheidungen über mögliche zusätzliche Tilgungen in den Jahren 2017 ff. im Rahmen der jeweiligen Nachtragshaushaltsplanung im Herbst zu treffen. Zu diesen Zeitpunkten besteht jeweils höhere Planungssicherheit aufgrund der Kenntnis über die aktuelle Haushaltslage, die aber immer noch einem gewissen Planungsrisiko unterliegt. Bei entsprechend guter Liquiditätslage könnten dann Banken angefragt werden, um die Möglichkeiten zur zusätzlichen Tilgung von Krediten und die Konditionen dafür auszuloten.

Insgesamt wird keine kurzfristige Entschuldung ohne Rücksicht auf Verluste angestrebt. Daher sind im herrschenden Marktumfeld weder die vorzeitige Beendigung von noch laufenden Darlehen gegen die Zahlung von VFE, noch Aufstockungen von Finanzreserven ein geeignetes Mittel. Es geht vielmehr um die langfristige Steuerung streng der Maxime antizyklischer Finanzpolitik folgend.

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Michael Kuffer, und der Verwaltungsbeirat des Kassen- und Steueramtes, Herr Stadtrat Johann Sauerer, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr. 2.7.2 der AGAM war nicht möglich, da die Beschlussvorlage in Abstimmung mit dem aktuellen Finanzplan der Landeshauptstadt München erfolgte.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat stimmt dem vorgeschlagenen Vorgehen zur Schuldentilgung für die Jahre 2017 bis 2018 zu.
2. Die Anträge Nr. 14-20 / A 01243 und Nr. 14-20 / A 01280 sind damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei – KaStA 1
z. K.

V. WV Stadtkämmerei, KaStA, Abt. 1.1

Stadtkämmerei

Kasta, 1.1

Am

Im Auftrag