

FINANZWESEN DER GEMEINDEN
Band 5

Felix qui nihil debet
Glücklich ist, wer nichts schuldet
Erasmus von Rotterdam, Adagia

Für Tine und Jan

Kommunales Kreditwesen

**Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement –
Schuldenbremsen und Entschuldungshilfen –**

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter a.D.,

Geschäftsführer des Städtetages

Rheinland-Pfalz

4., neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

[ESV.info/987 3 503 15665 8](http://ESV.info/987_3_503_15665_8)

1. Auflage 1994
2. Auflage 2000
3. Auflage 2007
4. Auflage 2014

ISBN: 987 3 503 15665 8

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2014

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Gesetzt aus der 9/11 Punkt Times

Satz: multitext, Berlin

Druck: Strauss, Mörlenbach

Vorwort zur 4. Auflage

Mit der Mitte 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die Bedingungen an den Geld- und Kapitalmärkten grundlegend geändert. So sind neue Regelungsvorschriften der internationalen Bankenaufsicht („Basel III“) in Kraft getreten, die den herkömmlichen Kommunalkredit ebenso verändern wie die Einführung nationaler und internationaler Schuldenbremsen. Zugleich hat der rasante Anstieg der Liquiditätskredite in vielen Kommunen zu erheblichen Verwerfungen innerhalb des kommunalen Sektors geführt, denen mehrere Länder mit gezielten Entschuldungshilfen entgegenzuwirken suchen.

Derivatgeschäfte – vor 10 Jahren noch als eine interessante Möglichkeit des Zins- und Schuldenmanagements angesehen – werden inzwischen, nach einer Reihe spektakulärer Verluste und zahlreichen Gerichtsurteilen, weitaus kritischer beurteilt. Das gilt auch für Öffentlich-Private Partnerschaften, die zunächst als kostengünstige Variante öffentlicher Investitionstätigkeit galten. Schließlich hat sich seit Erscheinen der letzten Auflage in nahezu allen Ländern die Doppik etabliert; kameral geführte Haushalte zählen inzwischen zu den Ausnahmen.

Allen diesen Entwicklungen galt es in einer Neuauflage Rechnung zu tragen. Daher wurden die Ausführungen zu Derivaten, zur Bonität des Kommunalkredits, zu neuen Formen der Kommunalverschuldung und zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften deutlich erweitert. Gleichzeitig aber wurde auf die parallele Darstellung von Doppik und Kameralistik verzichtet. Nur an einigen Stellen wurden Verweise auf die frühere Rechtslage beibehalten, um den Paradigmenwechsel zu verdeutlichen. Im Übrigen wurde der Text umfassend überarbeitet und aktualisiert.

Innerhalb des Textes wurde auf die zahlreichen Rechtsverweise verzichtet, die nur selektiv auf ein oder zwei Länder ausgerichtet waren. Stattdessen ist in den Anhang eine Übersicht über landesrechtliche Regelungen zur kommunalen Kreditwirtschaft aufgenommen worden. Referenzland ist dabei Nordrhein-Westfalen, das als erstes den Umstieg auf die Doppik vollzogen hat. Abweichende Regelungen anderer Länder sind stichwortartig aufgeführt.

Im Anhang sind die Krediterlasse aus Schleswig-Holstein und Thüringen belassen worden. Ersterer ist erst im September 2013 neu gefasst worden und dürfte damit der aktuellste im Bundesgebiet sein. Der Thüringer Erlass ist nicht nur der ausführlichste sondern befasst sich auch sehr intensiv mit dem Einsatz von Derivaten. Im Übrigen sind die Anhänge – im Hinblick auf die Aktualisierung des Textes – geändert worden. Schließlich ist durchgängig der Begriff der „Kommu-ne“ verwendet worden, um deutlich zu machen, dass Recht und Praxis der kommunalen Kreditwirtschaft für Städte, Gemeinden und Kreise gleichermaßen

gelten, auch wenn in den Rechtsvorschriften in der Regel von „Gemeinde“ gesprochen wird. Ausgenommen sind lediglich Passagen, die sich ausschließlich – z. B. im Hinblick auf die Steuererhebung – auf die gemeindliche Ebene beziehen.

Einmal mehr gilt es Dank zu sagen. Zahlreiche Anregungen verdanke ich den Diskussionen im Arbeitskreis der Kämmererleiter des Städtetages Rheinland-Pfalz, namentlich seinen Vorsitzenden Stefan Garcon und Iris Brandt. Gleiches gilt für den regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit meinen Kolleginnen und Kollegen im Deutschen Städtetag und im Deutschen Städte- und Gemeindebund, namentlich Dr. Birgit Frischmuth und Ann Dahlke. Sehr informativ waren auch die Erörterungen im Gutachterausschuss „Finanzen“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Die Situation am Kreditmarkt und Möglichkeiten neuer Formen des Kommunalkredits konnte ich intensiv mit Hannsgeorg Schönig und seinem Team der Rheinland-Pfalz Bank beleuchten. Schließlich danke ich den vielen Studierenden an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, die mit ihren Fragen in meinen Veranstaltungen mir neue Perspektiven eröffnet und Gewohntes in Frage gestellt haben. Gleichwohl bleibt der Verfasser für alle Fehler und Irrtümer allein verantwortlich.

Mainz, im Frühjahr 2014

Gunnar Schwarting

Vorwort zur 1. Auflage

Das kommunale Haushaltsrecht weist der Kreditaufnahme einen gegenüber allen anderen Einnahmequellen subsidiären Charakter zu. Dennoch zählt die Kreditaufnahme zu den wichtigen Instrumenten der Finanzierung kommunaler Investitionen. Die Verschuldung der Städte, Gemeinden und Kreise in der Bundesrepublik Deutschland hat unter Einschluß der Kommunen in den neuen Bundesländern mittlerweile ein Volumen von weit über 150 Mrd. DM erreicht. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund zunehmender Finanzprobleme in den kommunalen Haushalten sind daher Fragen der Verschuldungsgrenzen ebenso bedeutsam wie Möglichkeiten eines optimalen Schuldenmanagements. Darüber hinaus hat auch auf kommunaler Ebene die Diskussion über neue Formen der Investitionsfinanzierung, wie das Leasing, den Ratenkauf, den Vor- bzw. Zwischenfinanzierungsvertrag oder andere Gestaltungsmöglichkeiten vermehrt Interesse gefunden.

Eine neuere, umfassende Darstellung der vielfältigen Fragen kommunaler Kreditwirtschaft gibt es derzeit nicht. Probleme des Kreditwesens werden in aller Regel im Zusammenhang mit haushaltsrechtlichen Bestimmungen erörtert. Dabei liegt das Schwergewicht zumeist auf den haushaltsrechtlichen Aspekten, haushaltswirtschaftliche und kreditpolitische Erwägungen werden demgegenüber eher am Rande erwähnt.

Mit dem vorliegenden Buch soll der Versuch unternommen werden, ein möglichst breites Spektrum der mit der Kreditaufnahme der Kommunen verknüpften Fragestellungen anzusprechen. Zunächst werden einige finanzwirtschaftliche Grundlagen, insbesondere die Frage nach ökonomischen Begründungen für die Kreditfinanzierung kommunaler Ausgaben, dargestellt. Daran anschließend wird eine Systematik wesentlicher Begriffe kommunaler Kreditwirtschaft gegeben. Ein empirischer Überblick über die Kommunalverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland schließt diesen ersten Teil ab.

Der zweite Teil enthält die für die Kreditwirtschaft maßgeblichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Dabei werden vornehmlich die für Rheinland-Pfalz und Thüringen geltenden Regelungen herangezogen. Soweit möglich werden abweichende Vorschriften in anderen Bundesländern berücksichtigt. Der dritte Teil befasst sich ausführlich mit praktischen Fragen der Kreditpolitik, insbesondere dem Zeitpunkt der Kreditaufnahme, der Laufzeitenstruktur und Umschuldungsplanung, der Bewertung von Kreditkonditionen, der Gestellung von Sicherheiten und der Kündigung bzw. Beendigung von Kreditverträgen sowie den für die Kreditaufnahme maßgeblichen Verfahrensregeln. Schließlich werden in dem Zusammenhang auch die Liquiditätsplanung und die Aufnahme von Kassenkrediten angesprochen.

Vorwort zur 1. Auflage

Der vierte Teil ist einer Darstellung alternativer Formen der Investitionsfinanzierung gewidmet. Hierzu zählen eher klassische Finanzierungslösungen wie der Bausparvertrag, die Leibrente oder das Erbbaurecht. Darüber hinaus werden ergänzende Instrumente wie die Bürgschaftsgewährung oder das Factoring berücksichtigt. Breiteren Raum nimmt schließlich das Leasing – ergänzt um Vor- und Zwischenfinanzierungsverträge ein. Den Abschluß bildet ein Abschnitt, der sich mit den konjunkturpolitischen Aspekten der Kreditaufnahme befasst. Im Anhang sind dann verschiedene Rundschreiben und Erlasse der Aufsichtsbehörden zur kommunalen Kreditwirtschaft abgedruckt.

Der Verfasser dankt Herrn Hugo Beckmann, Herrn Friedhelm Ehlers, Herrn Manfred Prinz und Herrn Walter Siebert für wertvolle Hinweise und Anregungen. Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß alle Fehler und Mängel selbstverständlich allein zu Lasten des Autors gehen.

Mainz, im Juni 1994

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort zur 4. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	15
Verzeichnis der Schaubilder	19

KAPITEL I

Finanzwirtschaftliche Grundlagen

1. Besonderheiten der Kommunalverschuldung	23
1.1 Einzelwirtschaftliche Ausrichtung	23
1.2 Strukturelle Unterschiede zur Staatsverschuldung	24
1.3 Von der Schuldenverwaltung zum Schuldenmanagement	27
2. Zur Begründung kommunaler Kreditaufnahme	28
2.1 Möglichkeiten der Investitionsfinanzierung	28
2.2 „Rentierliche“ Investitionen und Krisenfinanzierung	31
2.3 Gerechtere Belastungen durch Kreditfinanzierung?	34
2.4 Kreditaufnahme und Vermögensbildung	35
2.5 Kreditaufnahme und örtliche Entwicklung	37
2.6 Zur Begründung von Kreditgrenzen und Entschuldungshilfen ...	40
2.6.1 Schuldenillusion	40
2.6.2 Aufgabenerfüllung und Schuldenbegrenzung	42
2.6.3 Verschuldung und politische Gestaltungsfähigkeit	43
2.6.4 Entschuldungshilfen der Länder	44
3. Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft	45
3.1 Kredit und Verschuldung	45
3.2 Brutto- und Nettokreditaufnahme	49
4. Systematik des Kommunalkredits	50
4.1 Laufzeit und Kündigung	51
4.2 Gläubigerstruktur	53
4.2.1 Finanzierungsinstitutionen	53
4.2.2 Öffentlicher Kredit	55
4.2.3 Verschuldung am Kapitalmarkt und in fremder Währung ..	56
4.2.4 Die Kommune als Kreditgeber	59
4.3 Arten kommunaler Kreditaufnahme	60
4.3.1 Formen des Kommunalkredits	60
4.3.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	65

	Seite
5. Entwicklung und Struktur der Kommunalverschuldung – ein empirischer Überblick	68
5.1 Kommunal- und Staatsverschuldung	68
5.2 Schwankungen in der Kommunalverschuldung	73

KAPITEL II
Haushaltsrechtliche Grundlagen

1. Kreditermächtigung und Veranschlagung	78
1.1 Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung	78
1.2 Veranschlagung	80
1.2.1 Gesamtdeckungsprinzip	80
1.2.2 Veranschlagung von Krediten im Haushalt	81
1.2.3 Veranschlagung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte	82
1.2.4 Nachweis von Krediten und Schulden	82
1.2.5 Nachweis im Rahmen von Finanzkennzahlen	85
2. Grenzen der Kreditaufnahme	88
2.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsprinzip	88
2.2 Haushaltswirtschaftliche Grenzen	90
2.2.1 Das Prinzip der stetigen Aufgabenerfüllung	90
2.2.2 Die Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit	91
2.2.2.1 Die Ermittlung der dauerhaften Leistungsfähigkeit in der Kameralistik	92
2.2.2.2 „Freie Spitze“ und Pflichtzuführung	95
2.2.2.3 Die Ermittlung der dauerhaften Leistungsfähigkeit in der Doppik	96
2.2.2.4 Der Sonderfall der Ausgleichsrücklage	97
2.2.3 Kommunale Schuldenbremsen und der „Generationenbeitrag“	99
2.2.4 Dauerhafte Leistungsfähigkeit und Kreditgenehmigung	101
2.2.5 Prävention und Frühwarnung	104
2.3 Konjunkturpolitische Grenzen	106
2.3.1 Grundzüge antizyklischer Wirtschaftspolitik	106
2.3.2 Die konjunkturpolitische Verpflichtung der Kommunen	107
2.3.3 Grenzen konjunkturpolitischen Handelns der Kommunen ..	108
2.3.4 Nationale und internationale Schuldenregeln	110
3. Einige Sonderfragen	113
3.1 Dauer der Kreditermächtigung	113
3.2 Kreditwirtschaft bei vorläufiger Haushaltsführung	115
3.3 Kreditaufnahme in der Haushaltssicherung und im Nothaushalt ...	116
3.4 Veränderung der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr	120
3.5 Kreditaufnahme kommunaler Betriebe und Unternehmen	121
3.5.1 Öffentlich-rechtliche Formen	122

	Seite
3.5.1.1 Eigenbetriebe	122
3.5.1.2 Anstalten und Zweckverbände	123
3.5.2 Unternehmen in privater Rechtsform	124

KAPITEL III
Praktische Fragen der Kreditpolitik

1. Zeitpunkt der Kreditaufnahme	127
1.1 Liquiditätsbedarf und Zinseinschätzung	127
1.1.1 Liquiditätsbedarf	127
1.1.2 Zinsentwicklung	129
1.2 Zeitliche Verteilung von Zahlungsterminen	132
1.3 Der Einsatz von Derivaten zur Zinsoptimierung	133
1.3.1 Grundlagen	133
1.3.2 Der Swap	136
1.3.3 Forward-Agreements	138
1.3.4 Haushaltsrechtliche Einordnung	140
2. Laufzeit und Umschuldung	142
2.1 Zinsbindungsfristen und Tilgungszeitraum	142
2.2 Fragen der Umschuldungsplanung	144
3. Kreditkonditionen	146
3.1 Auszahlungskurs	146
3.2 Freijahre und Zahlungstermine	148
4. Sicherheiten und Kündigungsklauseln	150
4.1 Sicherheiten	150
4.2 Zur Bonität des Kommunalkredits	150
4.2.1 Einstandspflicht der Länder?	150
4.2.2 Basel II und der Kommunalkredit	151
4.2.3 Basel III und der Kommunalkredit	153
4.3 Forderungsabtretung	156
4.4 Kündigung und Zinsanpassung	160
4.5 Rückzahlung und Umschuldung	161
5. Verfahren der Kreditaufnahme	162
5.1 Einholung von Kreditangeboten	162
5.2 Kreditaufnahme im Verbund	164
5.3 Kredite in fremder Währung	167
5.4 Bewertung von Kreditangeboten	168
5.5 Abschluss des Kreditgeschäfts	169
5.5.1 Zuständigkeitsfragen	169
5.5.2 Vertragsabschluss	170
6. Liquiditäts- und Zinsmanagement	171

	Seite
6.1 Kredite zur Liquiditätssicherung	171
6.2 Derivatgeschäfte	173
6.3 Anlage von Kassenmitteln	175

KAPITEL IV
Alternative Finanzierungsmodelle und
öffentlich-private Partnerschaften

1. Grundlagen	177
1.1 Eine kurze Systematik	177
1.2 Haushaltsrechtliche Aspekte	180
1.3 Zusätzliche Handlungsspielräume?	181
2. Bausparverträge	182
2.1 Ansparverpflichtung	182
2.2 Zuteilung und Auszahlung	184
2.3 Haushaltswirtschaftliche Aspekte	185
3. Leibrenten- und Erbbaurechtsverträge	186
4. Vorfinanzierungsverträge	187
4.1 Grundzüge	187
4.2 Haushaltswirtschaftliche Aspekte	189
5. Bürgschaften und Gewährleistungen für Dritte	191
5.1 Grundzüge der Bürgschaft	191
5.2 Haushaltsrechtliche Fragen	192
5.3 Gewährverträge	193
6. Forfaitierung	194
7. Leasing und leasingähnliche Rechtsgeschäfte	196
7.1 Grundzüge des Leasing	196
7.1.1 Beteiligte und Vertragsstruktur	196
7.1.2 Finanzierungsverpflichtungen	198
7.1.3 Haushaltsrechtliche Aspekte	200
7.2 Formen des Leasing	201
7.3 Wirtschaftlichkeit von Leasingmodellen	204
7.3.1 Finanzierungsaspekte	205
7.3.2 Wirtschaftlichkeitsaspekte	206
8. Öffentlich-private Partnerschaften	207
8.1 Einführung	207
8.2 Verfahren und Probleme bei der Umsetzung	210
8.2.1 Der Wirtschaftlichkeitsvergleich als Kernelement	210
8.2.2 Risikozuschläge	212
8.3 Betrieb und Vertragsende	214

	Seite
Anhänge	
Anhang 1: Kreditwirtschaft der Gemeinden (Schleswig-Holstein) Auszüge)	219
Anhang 2: Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise (Thüringen) Auszüge	230
Anhang 3: Haushaltsrechtliche Vorschriften zur kommunalen Kreditwirtschaft	256
Anhang 4: Begriffsbestimmungen zu Derivatgeschäften	261
Anhang 5: Schuldschein	262
Anhang 6: Gewichtung im sächsischen Frühwarnsystem Doppik Auszug: Indikatoren zur Verschuldung	263
Literaturempfehlungen	265
Stichwortverzeichnis	267