

Thüringer Rechnungshof

Bericht¹

über die überörtliche Prüfung
Kredit- und Schuldenmanagement
von Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern

Rudolstadt, 6. Februar 2019
3. Senat
Az.: 3.3 – 043005 – 01/18 (317)

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis.....	5
Übersichtenverzeichnis	5
0 Zusammenfassung.....	7
1 Einleitung	9
1.1 Prüfungsziele	9
1.2 Prüfungsverfahren	9
2 Abgrenzung Kredit- und Schuldenmanagement	10
3 Allgemeine Feststellungen	12
3.1 Schulden.....	12
3.1.1 Kredite.....	12
3.1.2 Kreditähnliche Verpflichtungen und Bürgschaften	14
3.1.3 Kassenkredite	15
3.1.4 Derivate Finanzinstrumente.....	15
3.2 Zinszahlungen und Zinssätze	16
3.3 Rücklagen.....	17
3.4 Organisation und Verwaltung.....	18
3.4.1 Mitarbeiter und Regelungen	18
3.4.2 Arbeitsweisen und Verfahrensabläufe	18
3.5 Informationsgewinnung.....	19
4 Besondere Feststellungen.....	21
4.1 Aufnahme von Krediten	22
4.1.1 Zuständigkeiten und Aufgabenübertragung	22
4.1.2 Angebotseinholung.....	22
4.1.3 Umschuldungen bei HSK	23
4.1.4 Vorfristige Verlängerung eines Kommunalkredits	24
4.1.5 Dokumentation	24
4.1.6 Verwaltung und Überwachung der Kredite	24
4.2 Aufnahme rentierlicher Kredite.....	25
4.3 Aufnahme von Kassenkrediten	26
4.3.1 Kassenkreditverträge und Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung	26
4.3.2 Angebotseinholung.....	27
4.4 Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Bürgschaften.....	28
4.5 Weitere zentrale Erkenntnisse der örtlichen Erhebungen.....	28
5 Empfehlung Kommunale Zusammenarbeit.....	30
5.1 Einfacher Informationsaustausch.....	30
5.2 Gemeinschaftliche Kreditaufnahme	33
5.3 Gemeinschaftliche Schuldenverwaltung	33
6 Gesetzliche Regelungen und Vorgaben	34
7 Fazit	35
Anlage	
Praktische Hinweise zum Kredit- und Schuldenmanagement.....	36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CDU	Christlich Demokratische Union
DS	Drucksache
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HH	Haushalt
i. d. R.	in der Regel
i. H. d.	in Höhe des
i. V. m.	in Verbindung mit
LED	Leuchtdiode, engl: <i>light-emitting diode</i>
lt.	laut
Mio.	Millionen
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. g.	oben genannt
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
p. a.	pro Jahr, lat: <i>per annum</i>
Rn.	Randnummer
S.	Seite
sog.	sogenannt
t	Tonnen
ThEGA	Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürKGG	Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Tn.	Textnummer
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
Vgl.	Vergleich
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der Kreditschulden aller Gemeinden.....	12
Abbildung 2	Entwicklung der Kassenkredite aller Gemeinden zum 31. Dezember.....	15
Abbildung 3	Entwicklung der Zinsausgaben.....	16
Abbildung 4	Effektivzinssätze Banken 2003 bis 2012.....	20
Abbildung 5	Formen kommunaler Zusammenarbeit.....	30
Abbildung 6	Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform.....	31

Übersichtenverzeichnis

Übersicht 1	Jährliche Kreditaufnahmen aller Gemeinden.....	13
Übersicht 2	Kreditaufnahmen aller Gemeinden nach Betragsgrößen in EUR.....	13
Übersicht 3	Laufzeiten der Kredite zum 31. Dezember 2017.....	14
Übersicht 4	Entwicklung der Zinssätze bei Kreditaufnahme in Prozent.....	17
Übersicht 5	Anzahl Gemeinden der Landkreise.....	32
Übersicht 6	Inhalte Angebotsanfrage.....	37
Übersicht 7	Auswertung von Angeboten.....	37

0 Zusammenfassung

Der Thüringer Rechnungshof hat 2018 das Kredit- und Schuldenmanagement von 43 Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern geprüft. Er befragte zuerst die Kommunen mithilfe eines Fragebogens zu verschiedenen Schwerpunkten. Nach der Auswertung der Fragebögen führte er bei ausgewählten Gemeinden örtliche Erhebungen durch. Dabei verifizierte er zum einen die Angaben der Gemeinden stichprobenartig und zum anderen hinterfragte er die Ursachen von Auffälligkeiten genauer. Nachfolgend sind die wesentlichen Feststellungen zusammengefasst:

- 0.1** Das Gesamtvolumen der Kreditabschlüsse betrug im geprüften Zeitraum 86,4 Mio. EUR, das sich auf 134 Einzelverträge aufteilte. Die Höhe der aufgenommenen Kreditbeträge war dabei sehr unterschiedlich. Etwa die Hälfte lag zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR. Kreditverträge über eine Mio. EUR sind eher die Ausnahme. Der Rechnungshof stellte fest, dass einige Banken bei geringen Kreditvolumen keine Angebote abgaben.
- 0.2** 30 von 43 Gemeinden nahmen im geprüften Zeitraum Kredite für Umschuldungen auf. Kreditaufnahmen für Investitionen tätigten nur 11 Gemeinden. Das heißt, etwa 3/4 der Gemeinden haben keine Kredite für Investitionen in Anspruch genommen. Gründe hierfür sind u. a. ausreichend vorhandene Eigenmittel, eine angespannte Haushalts-situation oder eine Beschränkung der Kreditneuaufnahmen.
- 0.3** Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2017 bestehenden Kredite waren häufig langfristige vereinbart. Langfristig bedeutet, dass die Gemeinden mindestens die nächsten 10 Jahre den Kredit tilgen wollen. Das betraf etwa 87 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen. Mehr als die Hälfte der Verträge hat Laufzeiten zwischen 10 und 20 Jahren. Sehr lange Laufzeiten von mehr als 30 Jahren bildeten mit 4 % die Ausnahme. Diese Kredite nahmen die Gemeinden beispielsweise für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den sozialen Wohnungsbau auf. Laufzeiten und Zinsbindungsfristen beeinflussen die künftigen Haushalte. So bedeuten lange Laufzeiten einerseits zwar geringere Belastungen im einzelnen Haushaltsjahr, andererseits steigt die Gesamtbelastung durch längere und höhere Zinszahlungen. Bei evtl. notwendigen Anschlussfinanzierungen besteht zudem ein Zinsänderungsrisiko. Nur soweit Kredite vollständig zinsfrei abgezahlt werden können, sind lange Laufzeiten unproblematisch.
- 0.4** Der überwiegende Teil der Gemeinden nutzte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze. Es gibt jedoch auch Ausnahmen. So hatten beispielsweise vier Gemeinden 2013 mit Zinssätzen zwischen 3,14 – 3,96 % finanziert, während der durchschnittlich vereinbarte Zinssatz in diesem Jahr bei 2,1 % lag. Gründe für die Abweichungen vom durchschnittlichen Festzinssatz lagen hauptsächlich in abgeschlossenen Forward-Darlehen. Der Rechnungshof hält außerdem unzureichende Marktinformationen für ursächlich.
- 0.5** Der Rechnungshof befragte die Gemeinden auch zur Organisation des Kredit- und Schuldenmanagements. Durchschnittlich ist ein Beschäftigter mit der Schuldenverwaltung betraut, der zumeist über ein finanzwirtschaftliches Basiswissen verfügt. Vorrangig der Kämmerer/die Kämmerin der Gemeinde nimmt diese Aufgabe neben vielen anderen wahr. Der Zuständige kann sich meist nicht regelmäßig am Markt über die Zins- und Kapitalmarktentwicklung informieren.

- 0.6** Dienstanweisungen für das Kredit- und Schuldenmanagement haben die wenigsten Gemeinden erlassen. Lediglich fünf gaben an, solche zu besitzen. Zwar stellte der Rechnungshof fest, dass einige Gemeinden auch ohne Dienstanweisungen ein geordnetes Schuldenmanagement betreiben, doch basiert dieses auf einer eingeübten und personengebundenen Praxis. Der Verfahrensablauf, d. h. die Angebotseinholung und Angebotsauswertung sowie die Dokumentation sind nicht klar geregelt, ebenso wie die Aufgabenverteilung und die Zuständigkeiten bei Vertragsabschlüssen. Ein personeller Wechsel führte dadurch meist zu Brüchen in der Kreditverwaltung. Notwendige Beschlüsse des Gemeinde-/Stadtrats wurden nicht gefasst.
- 0.7** 29 von 43 befragten Gemeinden gaben an, Erfahrungen mit kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu besitzen. Das betrifft vor allem die Bereiche Verwaltung und Beschaffung sowie Ver- und Entsorgungsleistungen. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben nur 16 Gemeinden an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen. Hierbei handelt es sich meist um einen unregelmäßigen Austausch zwischen den Kämmerern benachbarter Gemeinden.
- 0.8** Mit dem aktiven Management von Krediten und Schulden kann eine Gemeinde ihre Haushalte deutlich entlasten. Das kann sie beispielsweise durch die Optimierung von Zinskonditionen erreichen oder auch durch eine bestmögliche Abstimmung von Liquiditätsbedarf und Kreditaufnahme. Durch eine interkommunale Zusammenarbeit können weitere Effizienzgewinne entstehen. Professionell arbeitende Beschäftigte können die Ausgaben durch einen aktiven Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie einer verstärkten Bündelung von Aufgaben weiter senken.
- 0.9** Wie stark das Kredit- und Schuldenmanagement ausgeprägt ist, hängt maßgeblich vom Schuldenvolumen und der Haushaltssituation, aber auch von der Ausbildung und der Zahl der für diese Aufgabe zur Verfügung stehenden Beschäftigten ab. Bei einem intensiveren Management müssen sie zeitlich und fachlich in der Lage sein, regelmäßige Kapitalmarktbeobachtungen durchzuführen. Hierbei kann die kommunale Gemeinschaftsarbeit eine Handlungsalternative sein.

1 Einleitung

1.1 Prüfungsziele

Der Rechnungshof hat das Kredit- und Schuldenmanagement von 43 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern geprüft. Für die Abgrenzung des Prüfungsgegenstands waren für ihn folgende Kriterien entscheidend:

Bei Auswertungen zum Haushaltsjahr 2016 stellte der Rechnungshof fest, dass Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern mit durchschnittlich 3,67 % die höchsten Zinssätze zahlten.¹

Die betrachteten Gemeinden weisen Schulden in unterschiedlicher Bandbreite auf. Einige Gemeinden sind kreditschuldenfrei, andere hingegen haben einen Schuldenbestand von mehr als 10 Mio. EUR. Die dafür zu zahlenden jährlichen Zinsen sind erheblich. So erreichen Gemeinden Zinszahlungen von deutlich mehr als 500.000 EUR. Insofern bietet der Bereich des Kredit- und Schuldenmanagements ein erhebliches Einsparpotential.

Die geprüften Gemeinden beschäftigen mit 15 bis 100 Mitarbeitern relativ wenige in ihren Verwaltungen.² Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern beschäftigen bereits zwischen 41 und 120 Mitarbeiter. Die größten Thüringer Gemeinden verfügen über mehr als 3.000 Beschäftigte. Zwar hat die Verwaltung einer größeren Gemeinde bei gleicher Aufgabe mehr Fälle abzuarbeiten, dennoch erwartet der Rechnungshof dadurch einen höheren Professionalisierungsgrad durch eine Spezialisierung. Aufgaben können somit effizienter und effektiver erledigt werden. Wie viele Mitarbeiter nun mit der Aufgabe des Kredit- und Schuldenmanagements betraut sind, lässt sich aus den genannten Statistiken jedoch nicht ableiten. Hierzu bedurfte es einer speziellen Erhebung.

Eine Möglichkeit Größennachteile zu kompensieren, ist die kommunale Zusammenarbeit. Inwiefern beim Kredit- und Schuldenmanagement Gemeinden zusammenarbeiten, war dem Rechnungshof nicht bekannt.

Der Rechnungshof setzte sich daher mehrere Ziele. Er beabsichtigte:

1. die Struktur der Schulden der Gemeinden,
2. die Organisation und Verwaltung von Krediten und anderen Schulden und
3. die Gewinnung von Marktinformationen in diesem Bereich

zu erfassen, zu vergleichen und Empfehlungen abzuleiten.

1.2 Prüfungsverfahren

Zum Stichtag 30. Juni 2015 gab es in Thüringen 45 Gemeinden mit Einwohnern zwischen 5.000 und 10.000. Der Rechnungshof bezog 43 Gemeinden in seine Prüfung ein. Ausgenommen hat er eine doppisch buchende und eine fusionierende Gemeinde. In Abwägung von Aufwand und Ertrag hat er sich für ein zweistufiges Vorgehen entschieden.

In der ersten Stufe hat der Rechnungshof bei den Gemeinden im Juli und August 2018 mithilfe eines Fragebogens Informationen zu:

- Schuldenstruktur und Schuldenstand,
- Haushaltslage und -entwicklung,
- Organisation und Verwaltung,
- Regelungen und Verfahren und
- kommunaler Zusammenarbeit

abgefragt.

¹ Die Berechnungen basieren auf den Daten des Thüringer Landesamts für Statistik und eigenen Berechnungen.

² Vgl. TLS: Personal in Vollzeitäquivalenten der Gemeinden/Gemeindeverbände (Kernhaushalte) am 30.06.2017.

Alle Gemeinden beantworteten den Fragebogen fristgerecht und vollständig. Hieraus waren bereits erste Erkenntnisse abzuleiten. Beispielsweise war leicht zu erkennen, dass Gemeinden im selben Zeitraum Kredite zu unterschiedlichen Konditionen – z. T. sogar bei denselben Kreditinstituten – abschlossen.

Diese und andere Auffälligkeiten nahm der Rechnungshof zum Anlass, um neun Gemeinden genauer zu prüfen. Bei diesen fanden im September und Oktober 2018 örtliche Erhebungen statt. Dabei führten die Prüfer ein strukturiertes Interview und ein Aktenstudium durch.

Die Ergebnisse des Fragebogens und der örtlichen Erhebungen sind im Nachfolgenden zusammengefasst. Der Bericht ist entsprechend aufgebaut. Zur Abgrenzung des Prüfungsgegenstands wird im Abschnitt 2 kurz das Kredit- und Schuldenmanagement erläutert. Danach folgt in Abschnitt 3 die Darstellung der zentralen Erkenntnisse zu Schuldenstand und Schuldenstruktur, zu Organisation und Verwaltung und der Gewinnung von Marktinformationen. Die Daten hierfür stammen aus den Fragebögen. Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen sind vorwiegend in den besonderen Feststellungen enthalten (Abschnitt 4). Aus den Erkenntnissen der Erhebungen entwickelt der Rechnungshof zwei verschiedene Ansätze für Verbesserungen. Zum einen können Gemeinden mit einfachen organisatorischen Veränderungen selbst Verbesserungen erreichen. Diese praktischen Hinweise für gemeindeinterne Verfahren sind in der Anlage zusammengefasst. Das Verbesserungspotential ist jedoch begrenzt. Der Rechnungshof sieht ein größeres Verbesserungspotential in der kommunalen Zusammenarbeit. In Abschnitt 5 entwickelt er Ansätze in drei verschiedenen Stufen.

Unabhängig von den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, dass die rechtlichen Vorgaben, insbesondere die Kreditwesenbekanntmachung, einige Schwächen enthalten. In Abschnitt 6 geht es um dieses Thema.

2 Abgrenzung Kredit- und Schuldenmanagement

Bereits die ThürKO und ThürGemHV geben implizit zwei Hauptziele des Kredit- und Schuldenmanagements vor:

1. Haushalt finanzieren³ und
2. Ausgaben – des Kapitaldienstes – optimieren⁴.

Zur Finanzierung des Haushalts sind folgende Verschuldungsformen zugelassen:

- Kredite für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen, Umschuldungen und bis 2019 für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen (§ 63 Abs. 1 ThürKO),
- Rechtsgeschäfte, die der Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen (§ 64 Abs. 1 ThürKO) und
- Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben (§ 65 ThürKO).

Durch die vorgenannten Verschuldungsformen ist deren maximal erreichbare Höhe begrenzt.

Die Höhe der Schulden korrespondiert zudem mit der Höhe der Rücklagen.⁵ Die Gemeinden haben für Aufgaben aus dem Vermögenshaushalt und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen zu bilden.⁶

Die Höhe der Schulden hängt darüber hinaus von weiteren formalen Anforderungen ab.

³ Vgl. §§ 54 und 65 ThürKO.

⁴ Vgl. § 53 ThürKO.

⁵ Vgl. § 20 ThürGemHV.

⁶ Vgl. § 68 ThürKO.

Die Aufnahme von Krediten bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Bei den hier betrachteten Gemeinden ist dies das Landratsamt.⁷ Es genehmigt die Kredite, soweit die Gemeinde leistungsfähig ist und der Zweck der Kreditaufnahme mit den o. g. Regelungen übereinstimmt.

Auch der Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften bedarf grundsätzlich der Genehmigung. Ausnahmen sind jedoch zugelassen⁸. Insbesondere Leasinggeschäfte und Stundung von Zahlungsverpflichtungen aus Rechtsgeschäften sind unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfrei.

Beim Abschluss von Kassenkrediten ist eine Genehmigung i. d. R. nicht notwendig. Lediglich den Höchstbetrag legt die Gemeinde in ihrer Haushaltssatzung fest. Erst ab einer bestimmten Höhe ist dieser genehmigungspflichtig.

Die Optimierung der Ausgaben für den Kapitaldienst ist mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz begründet. Die Kreditwesenbekanntmachung des TMIK⁹ gibt den Gemeinden einen Rahmen für die Verwaltung bzw. das Management vor. Die Optimierung der Ausgaben ist durch die Kreditwesenbekanntmachung nicht abschließend definiert. Vielmehr bedarf es hier weiterer – zumeist organisatorischer – Anforderungen an die Kämmerei. Die Begriffsdefinition des Online-Lexikons „HaushaltsSteuerung.de“ gibt einen ersten Eindruck davon wieder, was dies umfasst:

„Das Schuldenmanagement ist in einer öffentlichen Verwaltung bzw. einem Unternehmen verantwortlich für die Verwaltung von Krediten, Kassenkrediten und anderen Schulden. Die Aufgaben des Schuldenmanagements umfassen u. a. die fristgerechte Tilgung von Verbindlichkeiten, mögliche Umschuldungsmaßnahmen und die Einholung des günstigsten Angebots für die Aufnahme neuer Kredite und Kassenkredite.“¹⁰

Mit dem aktiven Management von Krediten und anderen Schulden kann eine Gemeinde ihre Haushalte deutlich entlasten. Das kann sie beispielsweise durch die Optimierung von Zinskonditionen oder auch durch eine bestmögliche Abstimmung von Liquiditätsbedarf und Kreditaufnahme erreichen. Wie tief oder wie aktiv dieses Management ausgeprägt ist, hängt maßgeblich vom Kreditvolumen, aber auch von der Ausbildung und der Zahl der für diese Aufgabe zur Verfügung stehenden Mitarbeiter ab. Bei einem vertieften Management müssen sie zeitlich und fachlich in der Lage sein, regelmäßige Kapitalmarktbeobachtungen durchzuführen.¹¹

⁷ Vgl. § 111 ThürKO.

⁸ Vgl. Verordnung über die Genehmigungsfreiheit kreditähnlicher kommunaler Rechtsgeschäfte.

⁹ Vgl. Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

¹⁰ Vgl. HaushaltsSteuerung.de, Stand: 22. Oktober 2018.

¹¹ Vgl. Schwarting, Kommunales Kreditwesen, 2007, S. 26.

3 Allgemeine Feststellungen

In diesem Abschnitt sind die zentralen Ergebnisse aus den Fragebögen dargestellt. Sie basieren auf den Angaben der Gemeinden.

3.1 Schulden

Die Schuldenstruktur und der Schuldenstand sind in den 43 Gemeinden sehr heterogen. Neben dem klassischen Kommunalkredit verschuldeten sich die Gemeinden auch durch kreditähnliche Verpflichtungen, wie z. B. Leasingverträge, Leistungsverträge und Bürgschaften. Zur Sicherstellung ihrer Liquidität mussten einige Gemeinden im geprüften Zeitraum zudem Kassenkredite in Anspruch nehmen.

3.1.1 Kredite

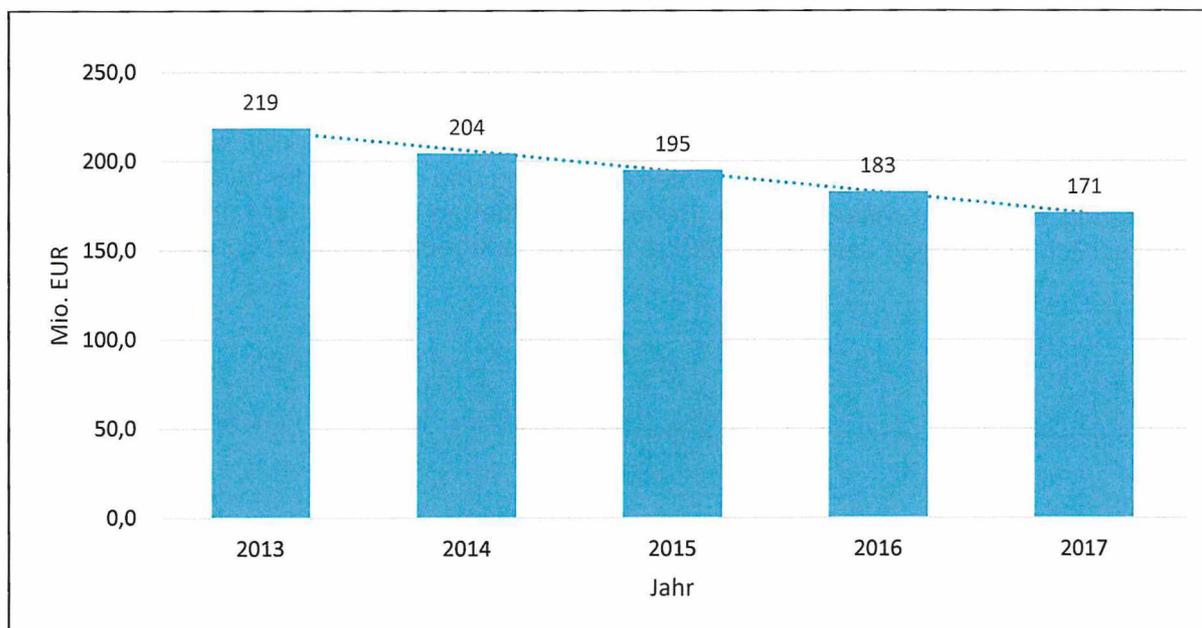
Zum 31. Dezember 2017 bestanden bei 41 Gemeinden Kredite von insgesamt rund 171 Mio. EUR. Zwei Gemeinden waren kredit-schuldenfrei.

Die Kredite der Gemeinden verteilten sich auf bis zu 21 Einzelverträge pro Gemeinde. Einige Gemeinden besitzen dabei Kleinstkredite von unter 10.000 EUR.

Der Rechnungshof empfiehlt den Gemeinden, Kredite möglichst zusammenzufassen. Durch ein größeres Volumen wird der Verwaltungsaufwand für die Kommune geringer. Zudem sind günstigere Angebote durch Banken wahrscheinlicher.

Im geprüften Zeitraum konnten 39 Gemeinden ihre Kreditschulden verringern. Lediglich bei zwei Gemeinden erhöhte sich der Kreditschuldenbestand. Nachfolgende Abbildung gibt die Entwicklung wieder:

Abbildung 1 Entwicklung der Kreditschulden aller Gemeinden



Danach sanken die Schulden der betrachteten Gemeinden insgesamt um 48 Mio. EUR. Das entspricht einem Rückgang von 22 %.

Dennoch haben 11 Gemeinden neue Kredite aufgenommen. 9 Gemeinden tilgten im geprüften Zeitraum somit mehr als sie neu aufnahmen. Jede Gemeinde sollte vor der Kreditaufnahme prüfen, ob diese tatsächlich notwendig ist.

Die meisten Gemeinden (30) schuldeten im geprüften Zeitraum Kredite um. Begründend führten die Gemeinden aus, dass u. a. Eigenmittel vorhanden seien, eine angespannte Haushaltssituation herrsche oder eine Beschränkung der Kreditneuaufnahmen vorliege.

Grundsätzlich begrüßt der Rechnungshof, dass die Gemeinden die günstige Zinsentwicklung nutzten, um die Ausgaben zu senken, indem sie ihre Kredite umschulden. Er sieht die Umschuldungen jedoch auch kritisch. In den meisten Fällen sind Umschuldungen nur möglich, da Zinsbindungsdauer und Tilgungszeitraum voneinander abweichen. Er gibt den Gemeinden zu bedenken, dass bei unterschiedlichen Fristen von Tilgung und Zinsbindung stets ein Zinsänderungsrisiko am Ende der Zinsbindungsfrist besteht.

Bei der aktuellen Lage empfiehlt der Rechnungshof, Zinsbindung und Tilgungszeitraum zu harmonisieren.

Insgesamt schlossen die Gemeinden im geprüften Zeitraum 134 Verträge mit einem Gesamtvolumen von 86 Mio. EUR ab.

Für die einzelnen Jahre des geprüften Zeitraums stellten sich das Volumen und die Anzahl der Kreditaufnahmen wie folgt dar:

Übersicht 1 Jährliche Kreditaufnahmen aller Gemeinden

	2013	2014	2015	2016	2017
Summe der Kreditaufnahmen in Mio. EUR	17,29	21,54	13,03	22,45	12,10
Anzahl der Kreditabschlüsse	32	27	18	34	23
davon Umschuldungen	26	26	15	31	18
davon Neuaufnahmen	6	1	3	3	5

Die Gesamtheit der betrachteten Gemeinden hat pro Jahr ein Gesamtvolumen von mehr als 23 Mio. EUR nicht überschritten. Damit bewegen sich die Gemeinden auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Neuverträge spielen in den einzelnen Jahren eine eher geringe Rolle.

Die Höhe der aufgenommenen Kreditbeträge hat zudem eine große Bandbreite. Die nachfolgende Übersicht zeigt das aufgenommene Kreditvolumen nach Betragsgrößen geordnet.

Übersicht 2 Kreditaufnahmen aller Gemeinden nach Betragsgrößen in EUR

	unter 100.000	100.000 – 500.000	500.001 – 1.000.000	1.000.000 – 2.000.000	über 2.000.000
Anzahl	16	63	28	13	14
Anteil in %	11,94	47,01	20,90	9,70	10,45

Aus der Übersicht wird deutlich, dass die Gemeinden vornehmlich Kredite zwischen 100.000 und 500.000 EUR aufnehmen. Mehr als 59 % der Kredite lagen unter einem Betrag von 500.000 EUR. Kreditverträge über eine Mio. EUR bilden eher die Ausnahme. Damit bewegen sich die Gemeinden in einem nicht für alle Banken einträglichen Bereich, was zu weniger Angeboten und ungünstigeren Konditionen führen kann.

Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2017 bestehenden Kredite der einzelnen Gemeinden waren sehr unterschiedlich. Sie stellten sich wie folgt dar:

Übersicht 3 Laufzeiten der Kredite zum 31. Dezember 2017

Laufzeit in Jahren	unter 4	4 – 9	10 – 20	über 20 – 30	über 30 – 40	über 40
Einordnung ¹²	kurzfristig	mittelfristig	langfristig	langfristig	langfristig	langfristig
Anzahl	3	48	237	111	11	6
Anteil in %	0,72	11,54	56,97	26,68	2,64	1,44

Mehr als 85 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen erfolgten langfristig. Mehr als die Hälfte der Verträge hat Laufzeiten zwischen zehn und 20 Jahren. Kredite mit sehr langen Laufzeiten bildeten die Ausnahme. Hierbei handelt es sich vorwiegend um mehrere zinsfreie Kredite aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Darunter befinden sich außerdem zwei Kredite für den sozialen Wohnungsbau mit Laufzeiten von 88 und 96 Jahren. Mittelfristige Kredite hatten die Gemeinden nur vereinzelt in Anspruch genommen.

Gründe für den Abschluss von langfristigen Verträgen sind vor allem die Planungssicherheit und die Vermeidung eines Zinsänderungsrisikos. Mit steigendem Kreditvolumen steigt zudem die Laufzeit, der fällige Zinssatz, wird dagegen geringer.

Der Rechnungshof sieht Laufzeiten von mehr als 20 Jahren kritisch. Zum einen zahlen die Gemeinden bei einer längeren Kredittilgungszeit höhere Zinsen. Zum anderen sind häufig die mit der Kreditaufnahme verbundenen Investitionen erneuerungsbedürftig. So werden bei Gebäuden erste Sanierungsmaßnahmen notwendig. Falls zu diesem Zeitpunkt die Gemeinde zusätzlich zu diesen Maßnahmen noch den Kapitaldienst leisten muss, kann die Leistungsfähigkeit gefährdet werden. Die Tilgungszeiträume von Krediten für abnutzbare Vermögensgegenstände sollten die Gemeinden deshalb so wählen, dass deren planmäßigen Nutzungsdauer nicht überschritten wird.

3.1.2 Kreditähnliche Verpflichtungen und Bürgschaften

Zum 31. Dezember 2017 hatten 28 von 43 Gemeinden kreditähnliche Verpflichtungen und Bürgschaften abgeschlossen. Diese umfassten ein Gesamtvolumen von 26,4 Mio. EUR.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden schloss dabei Leasingverträge ab. Es handelte es sich ausschließlich um Mobilien-Leasingverträge.

Erbaurechtsverträge und Mietkaufverträge vereinbarten 9 von 43 Gemeinden mit einem Volumen von 0,9 Mio. EUR.

Bei zwei Gemeinden bestanden langfristige Leistungsverträge in Form von Stundungsvereinbarungen.

Verpflichtungen aus Bürgschaften hatten 12 von 43 Gemeinden. Diese standen meist im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme kommunaler Unternehmen. In Einzelfällen bürgten die Gemeinden für Kredite von mehr als 5 Mio. EUR.

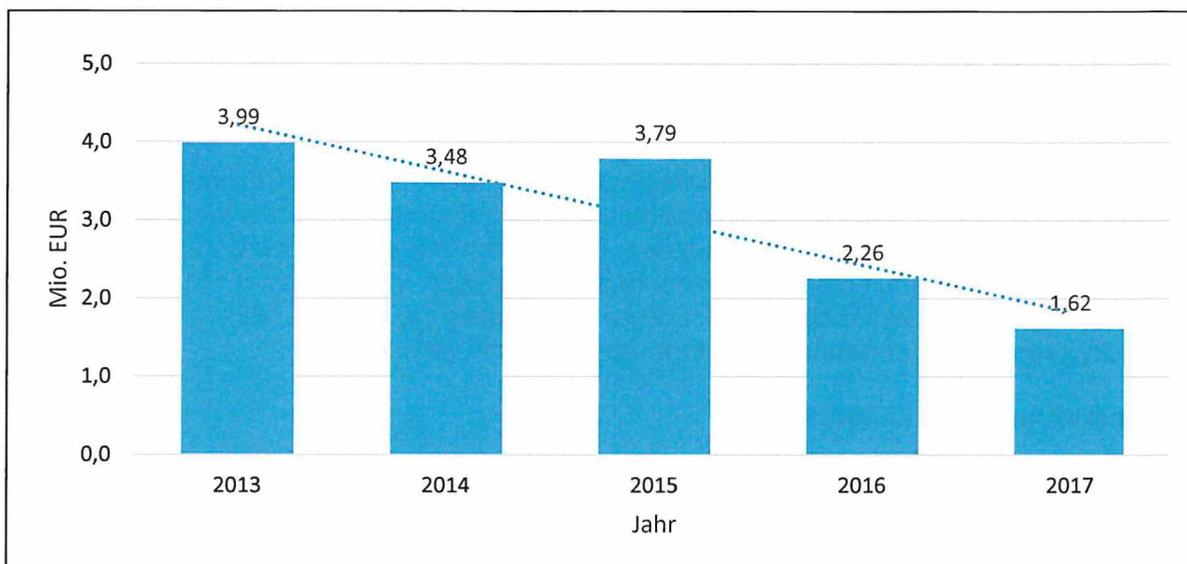
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind bei den Gemeinden im Vergleich zu Krediten von untergeordneter Bedeutung und dürften nur einen geringen Einfluss auf deren Leistungsfähigkeit haben. Bürgschaften stellen, soweit sie nicht in Anspruch genommen werden, regelmäßig keine unmittelbare Belastung für den Haushalt dar. Die Gemeinde hat hier stets den Nutzen und das Risiko der Bürgschaft für die Gemeinde genau abzuwägen. Insbesondere bei der Absicherung von Kreditverträgen hat sie die Bonität des Kreditnehmers zu prüfen.

¹²Kommunales Haushaltsrecht Thüringen, Ausgabe 2000.

3.1.3 Kassenkredite

Kassenkredite hatten im geprüften Zeitraum 29 von 43 Gemeinden in Anspruch nehmen müssen. Zum 31. Dezember 2017 hatten sie einen Kassenkreditbestand von insgesamt 1,6 Mio. EUR. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 2 Entwicklung der Kassenkredite aller Gemeinden zum 31. Dezember



Kassenkreditverträge hatten die Gemeinden in Form von Rahmenverträgen oder Kontokorrentkreditverträgen abgeschlossen. Rahmenverträge sind Verträge, bei denen, wie bei Verträgen über Kontokorrentkredite auch, für das laufende Konto eine Kreditlinie festgelegt wird. Bereitgestellt werden die benötigten Beträge jedoch auf einem Kreditkonto und müssen dem Bankkonto zugeführt werden. Hierzu werden grundsätzlich Einzelverträge zu meist anderen Zinskonditionen abgeschlossen.¹³

Bei der Wahl der Verträge sind erhebliche Unterschiede zu erkennen. Die Hälfte der Gemeinden besitzt einen oder mehrere dieser Kontokorrentkreditverträge, die überwiegend jährlich verlängert bzw. neu abgeschlossen werden. Einen Rahmenvertrag oder mehrere Rahmenverträge hatten im geprüften Zeitraum zehn Gemeinden. Diese Verträge liefen bzw. laufen über mehrere Jahre. Drei Gemeinden hatten sowohl einen Rahmenvertrag als auch einen Vertrag über einen Kontokorrentkredit.

3.1.4 Derivate Finanzinstrumente

Derivate sind Termingeschäfte auf der Grundlage von bestimmten Basiswerten. Der Begriff Derivate (lat. v. *derivare* = ableiten) bezieht sich also auf Finanzinstrumente, deren Preis bzw. Kurs von einem ihnen jeweilig zugrunde liegenden Marktgegenstand als Basiswert abgeleitet wird.¹⁴ Zu derivativen Finanzgeschäften zählen z. B. Zinsswaps. Ein Zinsswap ist ein Zinsderivat, bei dem zwei Vertragspartner vereinbaren, zu bestimmten zukünftigen Zeitpunkten Zinszahlungen auf festgelegte Nennbeträge auszutauschen. Die Zinszahlungen werden meist so festgesetzt, dass eine Partei einen bei Vertragsabschluss fixierten Festzinssatz zahlt, die andere Partei hingegen einen variablen Zinssatz. Der variable Zinssatz orientiert sich üblicherweise an einem Referenzzinssatz im Interbankengeschäft. Zinsswaps werden sowohl zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken als auch als Spekulationsinvestment genutzt.¹⁵

¹³ Allgemeine Geschäftsbedingungen verschiedener Banken.

¹⁴ Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/derivate-31239/version-254801>.

¹⁵ Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Zinsswap>.

Zinsderivate bestanden am 31. Dezember 2017 bei vier von 43 Gemeinden. Sie vereinbarten insgesamt sieben verschiedene Verträge, bei denen es sich ausschließlich um Swap-Geschäfte handelte. Die Derivate waren jeweils mit Kreditgeschäften verbunden.

Sie sind insgesamt von untergeordneter Bedeutung. Ursächlich hierfür könnte die aktuelle Zinssituation sein.

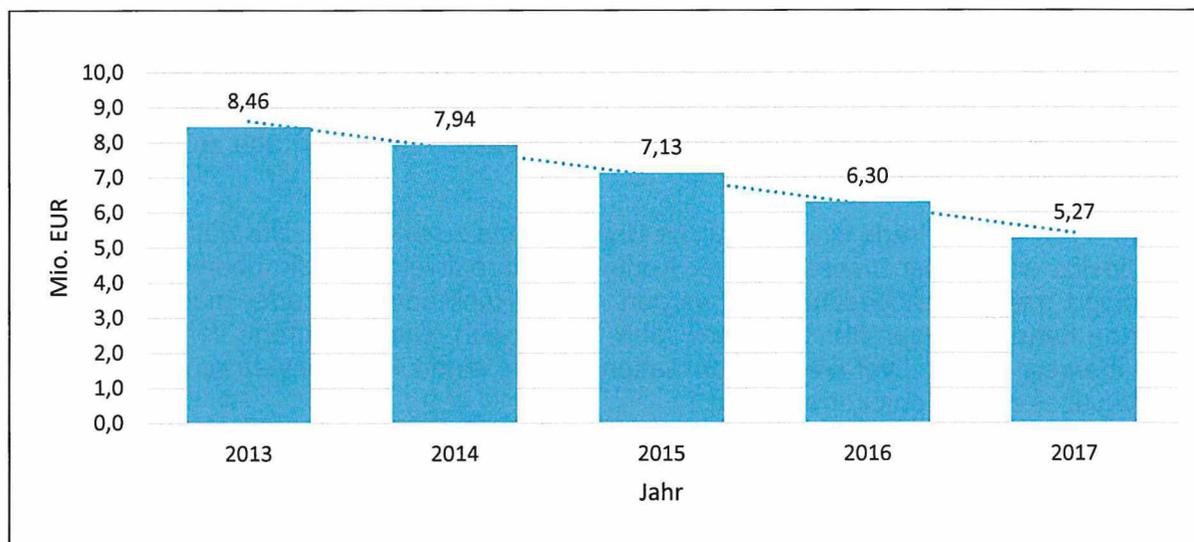
Der Rechnungshof hatte bereits 2014 Derivate bei einzelnen Kommunen eingehend geprüft. Er stellte damals fest, dass der Abschluss von unwirtschaftlichen Derivatgeschäften bei 4 von 13 geprüften Gemeinden zur Auslösung der Haushaltssicherungspflicht führte. Er stellte ausführlich die Auswirkungen dar.¹⁶

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Gemeinden in der Mehrheit keine Derivate abschlossen. Der Abschluss dieser Finanzierungsprodukte erfordert aufgrund ihrer Komplexität eine umfassende, aktuelle Kenntnis des Kapitalmarktes. Diese kann nur erreicht werden, wenn sich die Mitarbeiter regelmäßig mit diesem Themenfeld beschäftigen. Aufgrund der Kleinteiligkeit des Kreditgeschäfts sieht der Rechnungshof diese Voraussetzung bei den betrachteten Gemeinden nicht gegeben. Er empfiehlt diese Finanzinstrumente nicht.

3.2 Zinszahlungen und Zinssätze

Die Gemeinden leisteten im geprüften Zeitraum für Kredite insgesamt Zinsausgaben von 35,1 Mio. EUR. Dabei konnten sie jedoch ihre Ausgaben pro Jahr reduzieren. In nachfolgender Abbildung ist die Zinsausgabenentwicklung zwischen 2013 und 2017 dargestellt:

Abbildung 3 Entwicklung der Zinsausgaben



Neben dem gesunkenen Kreditvolumen sind für diese Entwicklung vor allem die gesunkenen Zinssätze ursächlich.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht der Überörtlichen Kommunalprüfung 2018.

Die Gemeinden vereinbarten meist eine feste Verzinsung. Die durchschnittlichen Zinssätze für Kreditaufnahmen der Gemeinden stellen sich wie folgt dar:

Übersicht 4 Entwicklung der Zinssätze bei Kreditaufnahme in Prozent

	2013	2014	2015	2016	2017
durchschnittlicher Zinssatz bei Kreditaufnahmen	2,10	1,89	0,87	1,13	0,74

Der überwiegende Teil der Gemeinden hat bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze genutzt und damit die Ausgaben deutlich gesenkt. So lagen die neu vereinbarten Zinssätze deutlich unter den bisher gezahlten Zinssätzen. Die Gemeinden partizipieren somit verspätet von der günstigen Zinsentwicklung.

Der Rechnungshof empfiehlt, an der Strategie feste Zinsen zu vereinbaren, festzuhalten. Einerseits reagieren die Zinsausgaben bei steigenden Zinsen entsprechend verzögert, andererseits ist für die Gemeinden eine sichere Planung ihrer Ausgaben möglich.

Einige Gemeinden schlossen Verträge, deren Zinssätze erheblich vom durchschnittlichen Zinssatz abwichen. So hatten vier Gemeinden 2013 mit Zinssätzen zwischen 3,14 – 3,96 % finanziert. 2014 lag der Zinssatz bei drei Gemeinden zwischen 2,79 % – 4,31 %, 2015 bei zwei Gemeinden bei 2,15 % und 2,47 %. Verträge mit Zinssätzen zwischen 2,40 % und 4,12 % schlossen Gemeinden 2016 ab. 2017 lagen die Zinssätze bei drei Verträgen zwischen 1,46 % und 1,90 %.

Die erhöhten Zinssätze entstanden durch Vorprolongationen und Prolongationen von Kreditverträgen durch die kreditführende Bank, bei denen die Gemeinden keine Vergleichsangebote eingeholt hatten. Daneben führte auch der Abschluss von Forward-Darlehen weit vor dem Umschuldungstermin zu Abweichungen bei den Zinssätzen. In Tn. 4.1 stellt der Rechnungshof ein konkretes Beispiel dar.

Für in Anspruch genommene Kassenkredite hatten die Gemeinden im geprüften Zeitraum Zinsausgaben von rund 237.000 EUR gezahlt. Die Zinssätze für Kassenkredite sind im Betrachtungszeitraum gesunken. Bei den Kassenkrediten nutzten die Gemeinden sowohl feste als auch variable Zinssätze. Einige Gemeinden hatten jeweils einen Vertrag mit fester und variabler Verzinsung. Hierdurch war es ihnen möglich, auch unterjährig zu vergleichen und die günstigsten Konditionen zu nutzen. Aufgrund der variablen Zinssätze, die täglich oder in bestimmten Intervallen angepasst werden, ist ein Vergleich der Zinssätze aller Gemeinden nicht möglich. Auch besteht durch die unterschiedlichen Vertragsarten und die damit u. a. verbundene Möglichkeit der kurzfristigen Einzelkreditaufnahme zu den aktuellen Zinskonditionen keine Vergleichbarkeit.

3.3 Rücklagen

Maßgebend für den Schuldenstand und die Schuldenentwicklung sowie die Schuldenstruktur ist die Haushaltsituation der Gemeinden. Fehlende eigene Finanzmittel spiegeln sich in höheren Schuldenständen und Kassenkrediten wider.

2013 standen 35 Gemeinden Rücklagemittel zur Verfügung. Zum 31. Dezember 2017 verfügten bereits 39 von 43 Gemeinden über eine allgemeine Rücklage. 21 Gemeinden konnten ihren Rücklagebestand erhöhen. Bei der Ausstattung mit Eigenmitteln zeigen sich deutliche Unterschiede. Besonders hohe allgemeine Rücklagen stehen im Zusammenhang mit hohen Gewerbesteuerereinnahmen. Mehr als 80 % der Gemeinden standen mehr Mittel zur Verfügung

als die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage. Die Gemeinden teilten dem Rechnungshof mit, dass die vorgeschriebene Mindestrücklage von 2 %¹⁷ der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahre nicht ausreicht, ohne auf Kassenkredite zurückgreifen zu müssen. Ursächlich hierfür ist nach Einschätzung der Gemeinden vor allem, dass die Leistung von laufenden Einnahmen und Ausgaben zeitlich auseinander fallen. Während Ausgaben, wie z. B. Personalausgaben, monatlich anfallen, werden Einnahmen, wie z. B. Schlüsselzuweisungen, nur quartalsweise ausgezahlt. Zur Liquiditätssicherung sind dann Kassenkredite notwendig.

Zudem stellte der Rechnungshof fest, dass den ausgewiesenen Rücklagebeständen nicht immer tatsächliche finanzielle Mittel gegenüberstehen. Bei einigen Gemeinden entstand der der allgemeinen Rücklage zugeführte Überschuss durch die Bildung von Kasseneinnahmeresten.

3.4 Organisation und Verwaltung

3.4.1 Mitarbeiter und Regelungen

In den 43 Gemeinden waren im geprüften Zeitraum insgesamt 53 Beschäftigte mit der Schuldenverwaltung betraut. Deren Ausbildung und Befähigung war sehr verschieden. 29 Mitarbeiter hatten eine finanzwirtschaftliche Ausbildung und/oder ein finanzwirtschaftliches Studium. Das entspricht 55 % des Personals. Die Übrigen verfügten nach Angaben der Gemeinden über ein Basiswissen im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement.

Über Dienstanweisungen zur Schuldenverwaltung verfügten insgesamt neun Gemeinden. Die Dienstanweisungen enthielten jedoch nicht immer alle Regelungsbereiche. So enthielten einige nur Regelungen für die Aufnahme von Derivaten, nicht jedoch die Aufnahme von neuen Krediten bzw. für Umschuldungen. Die übrigen Gemeinden haben keine separaten Dienstanweisungen. Das sind 79,1 %. Diese Gemeinden haben Regelungen über Zuständigkeiten in ihrer Geschäftsordnung und/oder Hauptsatzung. Die Verwaltung und Organisation der Schulden erfolgte anhand der Bekanntmachung des TMIK über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

Die Gemeinden haben die Zuständigkeiten in der Hauptsatzung und Geschäftsordnung unter Beachtung der bindenden gesetzlichen Vorgaben der ThürKO und anderer Gesetze klar und eindeutig zu regeln. Sie haben sicherzustellen, wer über den Abschluss von Kreditverträgen, kreditähnlichen Verpflichtungen und Kassenkreditverträgen entscheiden darf. Auch in einer Dienstanweisung für das Kredit- und Schuldenmanagement können weitere explizite Regelungen getroffen werden. Welche Auswirkungen ungenaue Regelungen haben können, beschreibt der Rechnungshof in Tn. 4.1.

3.4.2 Arbeitsweisen und Verfahrensabläufe

Nach § 10 ThürGemHV ist, bevor Investitionen beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Vor Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung sind daher angemessene Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und -untersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ (z. B. Notwendigkeit; Erforderlichkeit von Investitionen) und das „Wie“ einer Maßnahme (z. B. Kauf, Leasing, Eigenmittel, eigene Aufgabenwahrnehmung, Ausgliederung, ÖPP).

¹⁷ Vgl. § 20 Abs. 2 ThürGemHV.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor der Aufnahme von Krediten führten 31 und vor der Aufnahme von Kassenkrediten 22 Gemeinden durch. Vor Umschuldungen von Krediten stellten 29 Gemeinden Wirtschaftlichkeitsüberlegungen an. Dem Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte gingen bei 30 Gemeinden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen voraus.¹⁸

Vor Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten sind im Hinblick auf § 31 ThürGemHV nach Tn. 4 und 5 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen. Einen vorgeschriebenen Ablauf und Umfang dieses Verfahrens gibt es nicht. Die Gemeinden müssen hierzu eigene Festlegungen und Regelungen treffen.

In Bezug auf die Aufnahme von Kassenkrediten enthält die Verwaltungsvorschrift keine Vorgaben. Die Gemeinden sollten aber auch hier die Marktbedingungen und Konditionen kennen, um sparsam und wirtschaftlich handeln zu können. Damit ist die Einholung von mehreren Angeboten verpflichtend. Vor Abschluss von Leasing-Verträgen ist ein Vergabeverfahren durchzuführen nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV.

Alle Gemeinden holten vor der Aufnahme und Umschuldung von Krediten mehrere Angebote ein. Bei der Aufnahme von Kassenkrediten forderten 29 Gemeinden Vergleichsangebote ab. Vor Abschluss von Leasingverträgen führten 30 Gemeinden Ausschreibungen durch. Bei vier Gemeinden kam es zu Ausnahmen bei der Ausschreibungspflicht. Grund hierfür war, dass vorhandene Gegenstände des Anlagevermögens nur mit bestimmten Gegenständen kompatibel sind.¹⁹

Die Gemeinde hat ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung nach § 53 Abs. 4 ThürKO sicherzustellen. Durch eine Liquiditätsplanung können liquide Engpässe erkannt, Zahlungsschwierigkeiten aufgedeckt und durch geeignete Maßnahmen frühzeitig behoben werden.

Liquiditätsplanungen nach § 53 Abs. 4 ThürKO führten 24 von 43 Gemeinden durch.

Der für Investitionen vorgesehene Kreditbetrag bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der sog. Gesamtgenehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung erfolgt, soweit die Haushaltswirtschaft der Gemeinde geordnet ist. Sollte die dauerhafte Leistungsfähigkeit einer Gemeinde gefährdet sein, kann die Rechtsaufsicht die Kreditaufnahme verweigern oder sich eine Einzelgenehmigung vorbehalten.²⁰

Im geprüften Zeitraum hatten elf Gemeinden 18 Darlehensverträge für Investitionskredite abgeschlossen. Davon sind elf Verträge im Rahmen der Gesamtgenehmigung und sieben Verträge einzeln genehmigt worden.

3.5 Informationsgewinnung

Für die Aufnahme von Krediten ist neben dem Liquiditätsbedarf der Zinssatz ein entscheidendes Markteintrittskriterium. Im geprüften Zeitraum sank der durchschnittlich vereinbarte Zinssatz kontinuierlich.²¹ Diese Entwicklung ist über einen so langen Zeitraum eher untypisch und auch endlich. Nachfolgend ist deshalb die Entwicklung des Effektivzinssatzes von Krediten an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften von 2003 bis 2012 als Beispiel für einen gewöhnlichen Verlauf abgebildet:

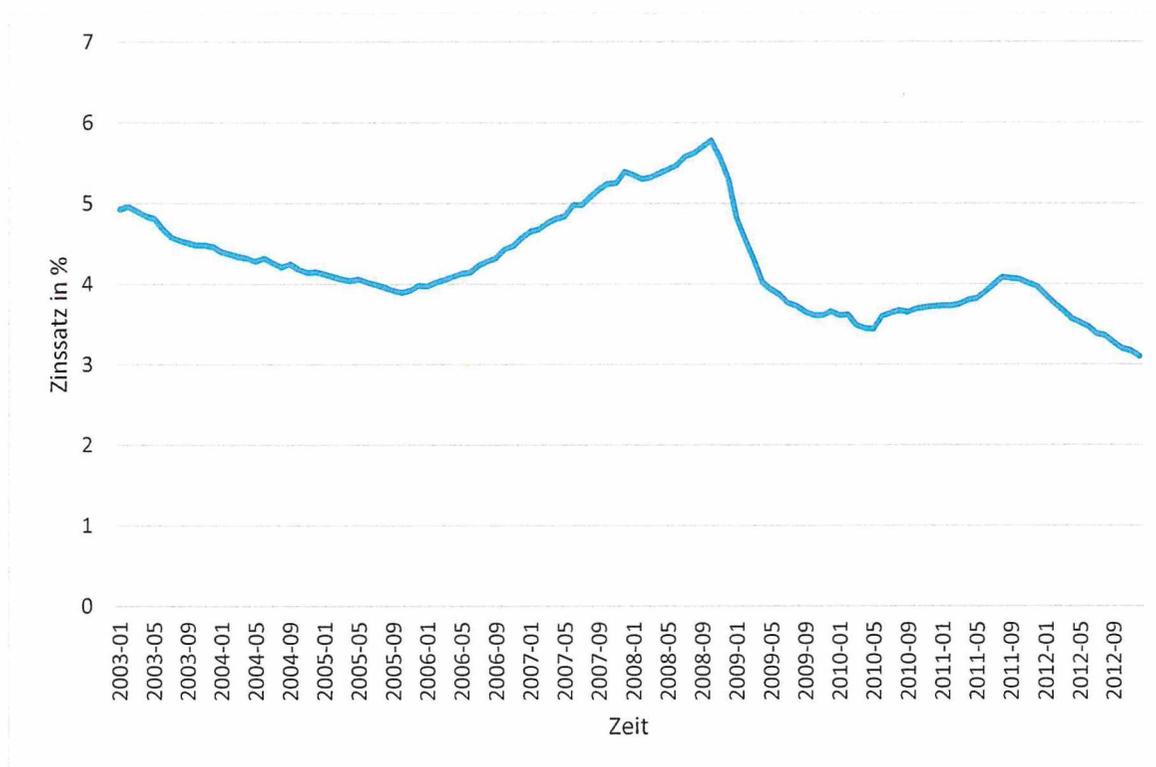
¹⁸ Nicht alle Gemeinden hatten Umschuldungen oder Kreditneuaufnahmen oder kreditähnliche Rechtsgeschäfte im geprüften Zeitraum vorgenommen, so dass auf die Gesamtanzahl der Gemeinden nicht abgestellt werden kann.

¹⁹ Nicht alle Gemeinden hatten Umschuldungen oder Kreditneuaufnahmen oder kreditähnliche Rechtsgeschäfte im geprüften Zeitraum vorgenommen oder Kassenkredite benötigt, so dass auf die Gesamtanzahl der Gemeinden nicht abgestellt werden kann.

²⁰ Vgl. § 63 Abs. 2 ThürKO.

²¹ Vgl. Tn. 3.2.

Abbildung 4 Effektivzinssätze Banken 2003 bis 2012²²



Wie die Abbildung 4 zeigt, schwanken Zinssätze – zumeist konjunkturbedingt – im Zeitablauf. Die Herausforderung für die Mitarbeiter besteht darin zu erkennen, in welcher Phase der Zinsentwicklung der Markt sich momentan befindet. Sie haben die Frage zu beantworten, ob ein Kreditvertrag sofort abgeschlossen werden soll oder doch erst einen Monat später. Gemeinden stehen somit vor der Aufgabe, sowohl den günstigen Zeitpunkt des Einstiegs zu wählen als auch eine Prognose über die Zinsentwicklung zu erstellen. Dazu ist eine regelmäßige Kapitalmarktbeobachtung notwendig.

Die geprüften Gemeinden erhalten die dafür notwendigen Marktinformationen auf folgende Weise:

- Beratung durch Dritte,

Die wenigsten Gemeinden nutzten externe Hilfe von Beratern. Lediglich neun Gemeinden gaben an, dass sie durch Dritte beraten werden. Ausgaben entstanden ihnen dafür jedoch nicht.

- Angebotseinholung,

Alle Gemeinden gaben an, dass sie bei der Aufnahme von Krediten und bei der Umschuldung mehrere Angebote einholen.²³ Bei Kassenkrediten holten dagegen nur 29 Gemeinden Angebote ein. Für den Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften sind i. d. R. Ausschreibungen vorgeschrieben. Hier gaben 30 Gemeinden an, die Beschaffung auszuschreiben.²⁴

²² Vgl. Effektivzinssätze Banken DE / Bestände / Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, Ursprungslaufzeit über 1 bis 5 Jahre, Deutsche Bundesbank.

²³ Zur Einschränkung dieser Aussage siehe Tn. 4.1.

²⁴ Weitere Ausführungen siehe Tn. 4.3.

- Austausch mit anderen Gemeinden

Mehr als die Hälfte der Gemeinden (65 %) besitzen nach eigenen Angaben Erfahrungen in der kommunalen Zusammenarbeit. In den Bereichen „Verwaltung und Beschaffung“ (28 %), „Ver- und Entsorgungsleistungen“ (30 %) und „Kultur und Tourismus“ (30 %) arbeiten sie häufig zusammen. Besonders häufig gaben die Gemeinden an, sich zum „Kredit- und Schuldenmanagement“ (37 %) auszutauschen.

- selbstständige Informationsbeschaffung.

Bei den örtlichen Erhebungen teilten die Gemeinden mit, dass sich der Austausch zum Kredit- und Schuldenmanagement zumeist auf einen unregelmäßigen Austausch beschränkt. Die Zusammenarbeit beschrieben die Mitarbeiter in den Interviews wie folgt:

- telefonischer Informationsaustausch mit bekannten Kämmerern der Nachbargemeinden zu Banken und Zinssätzen,
- Gespräche mit anderen Bürgermeistern und Kämmerern bei Treffen zu verschiedenen Anlässen,
- Austausch zu Zinsinformationen ausschließlich mit der Nachbargemeinde; eine Informationsplattform wäre von Vorteil,
- sonstige Informationsbeschaffungen.

Bei den örtlichen Erhebungen fragte der Rechnungshof zudem ab, inwieweit sich die Verwaltung selbstständig weitere Marktinformationen einholt. Die Mitarbeiter informieren sich demnach durch:

- Internetrecherche (3),
- Vorabanfragen bei Banken (4),
- Newsletter über Zinssätze (2) und
- nicht (1).

Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass die Gemeinden keinen institutionalisierten und flächendeckenden Informationsaustausch zum Kredit- und Schuldenmanagement pflegen.

4 Besondere Feststellungen

Der Rechnungshof führte bei neun Gemeinden örtliche Erhebungen durch. Die ausgewählten Gemeinden wiesen anhand der Fragebögen in verschiedenen Bereichen Besonderheiten auf. Eine Gemeinde war kreditschuldenfrei, hatte jedoch beachtliche kreditähnliche Verpflichtungen. Zwei weitere Gemeinden nahmen im geprüften Zeitraum keine Kredite auf. Eine andere Gemeinde hatte dagegen sehr viele Einzelverträge abgeschlossen. Auch schlossen Gemeinden Verträge zu deutlich höheren Zinssätzen als andere ab.

Die örtlichen Erhebungen dienten dazu, die Angaben aus den Fragebögen anhand von Verträgen und Unterlagen zu prüfen und Besonderheiten zu hinterfragen. Weiterhin wollten die Prüfer Unklarheiten klären, die sich bei der Auswertung der Fragebögen ergeben hatten. Ferner führten die Prüfer bei jeder Gemeinde ein Interview mit Fragen zum Kredit- und Schuldenmanagement. Die Ergebnisse dieser Erhebungen sind im Folgenden dargestellt. Dabei stellt der Rechnungshof nur einzelne Fälle beispielhaft dar. Die getroffenen Feststellungen stellten die Prüfer z. T. bei mehreren Gemeinden fest.

4.1 Aufnahme von Krediten

4.1.1 Zuständigkeiten und Aufgabenübertragung

Eine Gemeinde hatte zwei Investitionskredite aufgenommen und diese nach Ablauf der Zinsbindungsfristen umgeschuldet. Die Entscheidungen für die Kreditaufnahmen und für eine Umschuldung hatte der Bürgermeister per Eilentscheidung getroffen. Die andere Umschuldung nahm er in eigener Zuständigkeit vor.

Eine andere Gemeinde hatte einen Kredit mehrfach umgeschuldet. Die Angebotsannahme hatte jeweils der Kämmerer vorgenommen. Die Verträge unterschrieb der Bürgermeister. Ein Beschluss des Stadtrats lag nicht vor.

Nach den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen der Gemeinden erledigt der Bürgermeister die laufenden Angelegenheiten, die keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen. Regelungen zur Zuständigkeit des Bürgermeisters bei Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen enthalten sie nicht. Für die Kreditaufnahmen und die Umschuldungen hatten die Gemeinderäte keine Beschlüsse gefasst.

Der Gemeinderat ist zuständig, soweit er die Aufgabe nicht auf einen beschließenden Ausschuss oder den Bürgermeister übertragen hat oder es sich um Angelegenheiten der laufenden Verwaltung handelt. Laufende Angelegenheiten sind nach § 29 Abs. 2 ThürKO regelmäßig wiederkehrende Vorgänge und Handlungen, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen. Nach § 30 ThürKO kann der Bürgermeister Eilentscheidungen anstelle des Gemeinderats treffen, wenn die Erledigung nicht ohne Nachteil für die Gemeinde bis zur nächsten Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann.

Vor Abschluss der Verträge wäre in beiden Fällen jeweils ein Beschluss des Gemeinderats notwendig gewesen. Auch lagen keine Gründe für eine Eilentscheidung des Bürgermeisters vor. Die Neuaufnahme und Umschuldung eines Kredits ist kein kurzfristiges unvorhersehbares Ereignis. Der jeweilige Zeitpunkt steht fest, so dass die Einberufung des Gemeinderats entsprechend terminiert werden kann.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die gesetzlichen Regelungen über die Zuständigkeiten des Bürgermeisters und des Gemeinderats sowie der Ausschüsse zu beachten sind. Zulässige abweichende Regelungen hat die Gemeinde klar und eindeutig zu fassen. Unbestimmte Rechtsbegriffe hat sie zu definieren.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, in einem für jede Gemeinde individuell festzulegenden Rahmen und Umfang die Zuständigkeiten für Umschuldungen und/oder Kreditneuaufnahmen durch den Gemeinderat teilweise an den Bürgermeister zu übertragen. Hierdurch können gerade Umschuldungen ohne großen Verwaltungsaufwand vorgenommen werden. Der Gemeinderat sollte in jedem Fall über die Kreditaufnahme informiert werden.

4.1.2 Angebotseinholung

Eine Gemeinde hatte 1997 einen Kredit aufgenommen. Vor Ablauf der Zinsbindungsfrist hat die kreditführende Bank der Gemeinde ein Angebot zur Prolongation des Kredits zugesendet. Im Angebot war vermerkt, dass die Anpassung des Vertrags automatisch erfolge, soweit die Gemeinde dem nicht widerspräche. Die Gemeinde hatte der Bank keine anderslautende Mitteilung gesandt. Mit Ablauf der nächsten Zinsbindungsfrist verfuhr sie entsprechend. Aus den Unterlagen war nicht erkennbar, dass die Gemeinde Vergleichsangebote eingeholt hatte.

Eine Stadt hatte zwei Kommunalkredite aufgenommen. Innerhalb der Zinsbindungsfristen hatte sie mit der Bank wiederholt bessere Konditionen ausgehandelt und die Zinssätze der Kreditverträge angepasst. Die Einholung von Vergleichsangeboten war aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich. Die letzte Neuvereinbarung der Vertragskonditionen beider Kredite hatte sie mit Wirkung zum 1. Juli 2016 abgeschlossen. Vorab hatte die Stadt hierfür

zwei Angebote eingeholt. Das Angebot der einen Bank entsprach den von der Stadt geforderten Konditionen hinsichtlich Zinsbindungsdauer und Tilgungsvolumen. Das Angebot der anderen Bank bezog sowohl die Ausgaben für Zinsen als auch die Tilgungsleistungen und die Restlaufzeit ein. Aus beiden Angeboten hatte die Stadt das für sie wirtschaftlichste angenommen.

Eine andere Stadt hatte in 2008 wegen einer anstehenden Umschuldung in 2011 telefonisch mit einem Finanzdienstleister Gespräche geführt. Daraufhin unterbereitete die Firma ein Angebot für ein Schuldscheindarlehen, das die Stadt am selben Tag annahm. Die Einholung von anderen Angeboten bzw. Anfragen hatte sie nicht dokumentiert. Auch aus den vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich, welche Konditionen die Stadt abgefragt hatte. Bei dem zwischen ihr und der Bank geschlossenen Kreditvertrag handelt es sich um ein Forward-Darlehen.

Die Haushaltswirtschaft ist nach § 53 Abs. 2 ThürKO wirtschaftlich und sparsam zu führen. Nach Tn. 4.1 i. V. m. Tn. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise sind folglich bei der Entscheidung über die Kreditaufnahme mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen.

Die Gemeinde und Städte hatten bei den Prolongationen der Kreditverträge keine Vergleichsangebote eingeholt. Auch bei Abschluss des Forward-Darlehens hätte die Stadt ebenfalls Vergleichsangebote einholen müssen.

Nur mit Vergleichsangeboten wäre es der Gemeinde und den Städten möglich gewesen, die Wirtschaftlichkeit der angenommenen Angebote der Banken zu prüfen. Sie haben damit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstoßen. Gerade beim Abschluss des Forward-Darlehens für eine Umschuldung, die erst in drei Jahren vollzogen wird, hätte ein Vergleich mehrerer Angebote zwingend stattfinden müssen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass vor Abschluss eines Kreditvertrags vergleichbare Angebote verschiedener Kreditgeber einzuholen sind. Nur so kann beurteilt und festgestellt werden, ob die Kreditkonditionen tragbar und marktüblich sind und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

4.1.3 Umschuldungen bei HSK

Der Kämmerer einer Stadt verhandelte mit einer Bank die Umschuldung eines Kredits. Er dokumentierte nicht, mit welchem Auftrag er die Vertragsverhandlungen führte. Aufgrund des vorliegenden HSK ist vermutlich die Reduktion der jährlichen Kreditzahlungen Anlass der Vertragsverhandlungen gewesen. Es lagen keine Vergleichsvarianten vor. Als Vergleichsvariante wäre denkbar, den Kredit abzulösen und bei einem anderen Kreditinstitut neu aufzunehmen. Die dabei entstehenden Kosten hätte die Stadt bei einer Vergleichsrechnung zu berücksichtigen. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob die Stadt bei mehreren Kreditinstituten Angebote einholte.

Die Haushaltswirtschaft ist nach § 53 Abs. 2 ThürKO wirtschaftlich und sparsam zu führen.

Nach Tn. 4.1 i. V. m. Tn. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise sind bei der Entscheidung über die Kreditaufnahme mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen.

Der verhandelte Zinssatz war im Vergleich mit Abschlüssen anderer Gemeinden deutlich zu hoch. Die Zinssätze waren bei diesen Gemeinden mehr als 3 %-Punkte niedriger. Die Stadt kam der Auflage im HSK nach. Mit der Veränderung der Vertragsbedingungen konnte sie kurzfristig die Kapitaldiensthöhe absenken. Durch die abgesenkten Tilgungsbeträge steigen jedoch die Zinsausgaben. Die überjährige Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnte die Stadt nicht nachweisen, da keine Vergleichsangebote bzw. Vergleichsvarianten vorlagen. Auch bei Maßnahmen aus dem HSK hat die Stadt das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten.

4.1.4 Vorfristige Verlängerung eines Kommunalkredits

Eine Gemeinde hatte 1999 einen Kommunalkredit von 5 Mio. DM mit einer Zinsbindung von 6 Jahren aufgenommen. Mit Ablauf der ersten Zinsbindung hatte sie den Vertrag prolongiert. Das Angebot der kreditführenden Bank sowie eingeholte Vergleichsangebote lagen nicht vor. Ein Vermerk zur Information des Gemeinderates ebenfalls nicht. Danach hat sie bei der Bank regelmäßig Vorprolongationen – das heißt vor Ablauf der Zinsbindungsfrist – des Kredits abgeschlossen. Übersichten dazu lagen nur für die letzte Prolongation 2016 vor. Die Gemeinde dokumentierte nicht die Einholung von Vergleichsangeboten bei anderen Banken.

Eine andere Gemeinde hatte 2001 einen Kredit aufgenommen. Mit Ablauf der ersten Zinsbindungsfrist hatte die Gemeinde drei Banken angeschrieben, um Vergleichsangebote einzuholen. Das günstigste Angebot hatte sie angenommen. Danach hat sie bei der kreditführenden Bank regelmäßig Vorprolongationen des Kredits angefragt und auch abgeschlossen. Vermerke und Übersichten dazu lagen vor. Die Abfrage von Vergleichsangeboten zur jeweiligen Prolongation wurde nicht dokumentiert. Die gleiche Gemeinde hatte einen weiteren Kreditvertrag mit Ablauf der ersten Zinsbindungsfrist beibehalten und die Konditionen angepasst. Danach hat sie mit der kreditführenden Bank regelmäßig Vorprolongationen des Kredits abgeschlossen. Auch hier hat die Gemeinde die Einholung von Vergleichsangeboten bei anderen Banken zur jeweiligen Prolongation nicht dokumentiert.

Die Haushaltsführung ist sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Das bedeutet, dass auch bei einer Umschuldung mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen sind, was sich in Tn. 4.1 i. V. m. Tn. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise niederschlägt.

Die Gemeinde hätte bei den Prolongationen Vergleichsangebote einholen müssen. Nur so wäre es ihr möglich gewesen, die Wirtschaftlichkeit des Angebotes der kreditführenden Bank zu prüfen.

4.1.5 Dokumentation

Eine Stadt hat einen bestehenden Kredit mehrfach umgeschuldet. Hierzu hat sie jeweils vorab verschiedene Banken angeschrieben und das günstigste Angebot angenommen. Den Vergleich der Angebote und die Gründe für die Entscheidung hat die Stadt nicht schriftlich dokumentiert.

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO).

Bei der Entscheidung über die Kreditaufnahme sind mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen. Das Ergebnis des Vergleichs und die Gründe für die Entscheidung sind nach Tn. 4.1 i. V. m. Tn. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise schriftlich zu dokumentieren und aufzubewahren.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Regelungen der Bekanntmachung des Kreditwesens der Gemeinden und Landkreise nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen zu beachten sind.

4.1.6 Verwaltung und Überwachung der Kredite

Eine Gemeinde hatte 2006 einen Kredit aufgenommen. Mit Ablauf der Zinsbindungsfrist Ende 2016 nahm die Gemeinde keine Umschuldung oder Vertragsanpassung vor. Grund hierfür war die längere Erkrankung der zuständigen Mitarbeiterin. Wie vertraglich vereinbart, wurde der Kreditvertrag nach Ende der Zinsbindungsfrist mit einem variablen Zinssatz fortgeführt. Der Zinssatz des Vertrags erhöhte sich für die Folgezeit. Ende 2017 unterbreitete die kreditführende Bank der Gemeinde ein Angebot zur Anpassung des Kreditvertrags. Die Gemeinde stimmte dem Angebot zu, ohne zu dokumentieren, ob sie Vergleichsangebote eingeholt hatte.

Der Haushalt ist nach § 53 Abs. 2 ThürKO wirtschaftlich und sparsam zu führen.

Auf die Ausführungen zur Angebotseinholung – Tn. 4.1.2 – wird verwiesen.

Der Gemeinde ist aufgrund der verspäteten Umschuldung ein finanzieller Schaden von mindestens 3.000 EUR entstanden.

Die Verwaltung der Kredite ist eine wichtige Aufgabe der Haushaltswirtschaft. Sie umfasst neben regelmäßigen Kontrollen des geleisteten Kapitaldiensts auch die Überwachung von Laufzeiten, Zinsbindungsfristen und sonstigen Vertragsänderungen/-anpassungen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Gemeinde ihre Kredite sorgfältig zu verwalten und zu überwachen hat. Sie hat sicherzustellen, dass Fristen auch bei Ausfall und Krankheit des zuständigen Mitarbeiters in geeigneter Form überwacht werden.

4.2 Aufnahme rentierlicher Kredite

Eine Stadt hatte sich in der Haushaltskonsolidierung befunden. Die finanzielle Situation erforderte Einsparungen. Stetig steigende Energieausgaben zwangen sie auch zu Einschränkungen bei der Straßenbeleuchtung. Diese reichten von der Einsetzung einer Abschaltkommission, der Abschaltung jeder zweiten Leuchte bis zur Komplettabschaltung zwischen 23 Uhr und 4 Uhr. Diese Maßnahmen beeinträchtigten das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und brachten nicht die gewünschten Einsparungen. Eine Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED konnte die Stadt aufgrund der Haushaltssituation weder durch Eigenmittel noch durch Kredite finanzieren.

In Zusammenarbeit mit der Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) hatte die Stadt strukturierte Grundlagen einer Gesamtenergiebetrachtung geschaffen. Zunächst wurde in mehreren Workshops das Personal geschult und ein Bestandskataster erstellt. Darauf aufbauend untersuchten die Beteiligten Maßnahmen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin und entwickelten eine passende Umsetzungsstrategie. Dazu gehörten auch die Untersuchung von Fördermöglichkeiten und die Chance auf Inanspruchnahme eines rentierlichen Kredites. 2017 hat die Stadt mit der Inanspruchnahme eines rentierlichen Kredits und Fördermitteln 940 Leuchtköpfe der Straßenbeleuchtung auf LED umgestellt. Der Vertrag über die Umrüstung beinhaltet weiter den Ersatz und die Reparatur von defekten Leuchtköpfen in den ersten zehn Jahren der Betriebszeit. Danach sind notwendige Ersatzteile sowie Mehrverbrauchskompensationen auf weitere zehn Jahre garantiert. Die ThEGA unterstützte die Maßnahme mit mehreren Wirtschaftlichkeitsanalysen. Die Energieausgaben fielen rechnerisch danach von ca. 85.000 EUR auf ca. 13.000 EUR jährlich. Trotz der Tilgungsrate von ca. 32.000 EUR würden der Stadt immer noch ca. 40.000 EUR für andere Aufgabenbereiche bleiben. Zusätzlich werden jährlich rund 193 t CO₂ eingespart und nach neun Jahren ist der Kredit zurückgezahlt. Tatsächlich hat die Stadt 2018 Abschläge von rund 18.000 EUR an den Energieversorger gezahlt. Gemessen an den Energiekosten von rund 92.000 EUR zu Beginn der Planungen in 2013 sind die prognostizierten Einsparungen auch tatsächlich eingetreten.

Gemeinden können, befristet bis 2019, für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen sind, Kredite aufnehmen. Die Kreditaufnahme ist auch Gemeinden in der Haushaltssicherung möglich. Hierzu ist der belegbare Nachweis erforderlich, dass: „die Einsparungen der laufenden Kosten aufgrund der einzelnen Maßnahme höher sind als der für die einzelne Maßnahme aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung) und der Kredit für alle energetischen Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen zusammen ein Zehntel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen des Haushaltsjahres nicht übersteigt“. Die Ausgaben für die energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen sind im Vermögenshaushalt zum Zwecke der Kreditaufnahme zu veranschlagen. Sie stellen immer Investitionen dar.

Zudem besteht bei Maßnahmen zur energetischen Sanierungen die Möglichkeit auf Förderung des Bundesumweltministeriums im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative. Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung solcher Maßnahmen bieten die ThEGA, der Städte- und Gemeindebund und die Kommunalaufsicht.

Die von der Stadt vorgenommene Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED zeigt eindrucksvoll das vorhandene Einsparpotential. Die Unterstützungs- und Beratungsangebote sowie die Möglichkeit zur Aufnahme eines rentierlichen Kredits und der Inanspruchnahme von Fördermitteln kann jede Gemeinde nutzen. Das Beispiel zeigt, dass sich die damit verbundene Arbeit langfristig auszahlt.

Der Rechnungshof befürwortet die Aufnahme von rentierlichen Krediten nach § 63 Abs. 2 S. 5 ThürKO. Der geschilderte Fall zeigt, dass diese Kreditaufnahme erfolgreich umgesetzt werden kann. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Regelung optimiert werden sollte. Eine Gesamtbetrachtung der energetischen Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen einer Gemeinde ist notwendig. Dazu zählen auch die Ausgaben für Bestandsermittlung, Vorplanung und Markterkundung. Eine Beschränkung der Finanzierung auf rein der energetischen Sanierung dienende Ausgaben bremst Gemeinden mit angespannter Haushaltslage schon in der Entscheidungsfindung. Sie verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um die notwendigen Vorarbeiten zu finanzieren. Zudem ist bei der Erneuerung der Straßenbeleuchtung oftmals nicht nur der Austausch der Leuchtmittel möglich. Die dazugehörige Infrastruktur ist ebenfalls erneuerungsbedürftig. Auch hier besteht Finanzierungsbedarf, den es zu decken gilt.

4.3 Aufnahme von Kassenkrediten

4.3.1 Kassenkreditverträge und Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung

Eine Stadt hatte im geprüften Zeitraum einen Kassenkreditvertrag und einen Vertrag über einen Kassenkreditrahmen jeweils in Höhe des Höchstbetrags laut Haushaltssatzung abgeschlossen. Den Kassenkredit hatte die Stadt durchweg in Anspruch genommen. 2016 hatte die Stadt den zulässigen Höchstbetrag überschritten. Die Kasse und Kämmerei überwachen die Inanspruchnahme des Kassenkredits. Bei welcher Bank der Kassenkredit in Anspruch genommen wird, entscheidet der Kassenleiter anhand der günstigsten Konditionen.

Eine weitere Gemeinde hatte ebenfalls einen Kassenkreditvertrag und einen Vertrag über einen Kassenkreditrahmen in Höhe des Höchstbetrags laut Haushaltssatzung abgeschlossen. Mit der Haushaltssatzung 2016 erhöhte sich der Betrag des Kassenkreditvertrags auf den Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung. Der Rahmenvertrag blieb unverändert. Den Kassenkreditvertrag hatte die Gemeinde jährlich neu abgeschlossen. Den Rahmenvertrag für den Kassenkredit schloss die Gemeinde ohne eine feste Laufzeit ab.

Eine andere Stadt hatte seit 2013 zwei Verträge über Kassenkredite jeweils i. H. d. Höchstbetrags lt. Haushaltssatzung abgeschlossen. Vergleichsangebote vor Abschluss der Verträge hatte sie nicht eingeholt. Im geprüften Zeitraum nahm die Stadt den Kassenkredit nur einmal in geringer Höhe in Anspruch.

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Aufgaben können die Gemeinden nach § 65 ThürKO bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag Kassenkredite aufnehmen, soweit keine anderen Deckungsmittel vorhanden sind. Aufnehmen im Sinne dieser Vorschrift bedeutet die Ausschöpfung der Mittel und nicht die Grenze des Höchstbetrags in einem Kassenkreditvertrag. Der Abschluss von Kassenkreditverträgen mit mehreren Kreditinstituten jeweils bis zum Höchstbetrag ist zulässig.²⁵ Eine Überschreitung des festgesetzten Höchstbetrags ist nicht zulässig. Die Erhöhung des Höchstbetrags ist nur durch eine Nachtragshaushaltssatzung möglich.

²⁵ Vgl. Rn. 6 zu § 57 ThürGemHV in Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Kommentar, Stand September 2017.

Die Gemeinde und die Städte durften bei zwei Banken Kassenkreditverträge abschließen, die den Höchstbetrag der jeweiligen Haushaltssatzung übersteigen. Nicht der Vertrag ist ausschlaggebend, sondern die tatsächliche Inanspruchnahme. Hierdurch war es ihnen möglich, die Konditionen auch unterjährig zu vergleichen und zu nutzen. Sie haben damit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen. Die Inanspruchnahme über den Höchstbetrag war nicht zulässig.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch bei Kassenkrediten regelmäßig mehrere Angebote von Banken einzuholen, um so das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln oder die bestehenden Vertragskonditionen prüfen und einem Vergleich unterziehen zu können. Ein Vertrag, der nicht mehr wirtschaftlich ist, kann so leicht und zeitnah identifiziert werden. In der Folge können Vertragsanpassung, Kündigung oder Neuaufnahme zu Einsparungen führen.

4.3.2 Angebotseinholung

Eine Stadt hatte zwei zeitlich befristete Kassenkreditverträge bei zwei kontoführenden Banken mit unterschiedlichen Kreditvolumen. Der eine Vertrag hat eine variable Verzinsung und der andere einen festen Zinssatz. In den darauffolgenden Haushaltsjahren gab nur noch eine Bank ein Angebot ab, das die Stadt annahm. Sie holte keine weiteren Angebote ein.

Eine andere Stadt hatte bis einschließlich 2013 regelmäßig Angebote mehrerer Banken vor Abschluss des Kassenkreditvertrags eingeholt. Die Angebote stellte sie in einer vergleichenden Übersicht dar. Das günstigste Angebot wählte sie aus und schloss den Kassenkreditvertrag ab. Danach erfolgte keine Einholung von Angeboten mehr. Die Kassenkredite für die folgenden Jahre hatte die Stadt mit der Bank abgeschlossen, bei der der Kassenkredit schon bestand.

Eine Gemeinde hatte 2012 einen Kassenkreditvertrag mit variablen Zinssatz abgeschlossen. Diesen Vertrag verlängerte sie jährlich. In 2015 erfolgte eine Anpassung des bestehenden Vertrags hinsichtlich der Dokumentation der Zinssätze, die kostenpflichtig bei der Bank abgefragt werden kann. Vergleichsangebote hatte die Stadt zu keiner Zeit eingeholt.

Eine weitere Stadt hatte 2012 einen Kassenkreditvertrag mit variablen Zinssatz abgeschlossen. Die Laufzeit des Vertrags war nicht begrenzt. In den Jahren 2013 und 2014 wurde der Kreditbetrag entsprechend der Haushaltssatzung angepasst. 2016 hatte die Stadt einen neuen Kassenkreditvertrag mit variablen Zinssatz auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Vorab holte sie zwei Angebote ein. Dem wirtschaftlicheren Angebot hatte die Stadt den Zuschlag erteilt. In den folgenden Jahren 2016 und 2017 wurde der Vertrag jährlich entsprechend dem Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung angepasst. Vergleichsangebote vor Anpassung lagen nicht vor.

Die Haushaltsführung ist sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen nach § 53 Abs. 2 ThürKO.

Die Konditionen der Kassenkredite konnten die Gemeinde und Städte aufgrund fehlender Vergleichsangebote im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung nicht prüfen. Sie haben gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstoßen. Zudem konnte die Gemeinde die tatsächlich berechneten Zinssätze nicht nachvollziehen. Aufgrund der niedrigen jährlichen Zinsausgaben und der Kostenpflicht der Zinssatzdokumentation ist der Verzicht auf die Darlegung der Zinssätze nachvollziehbar. Bei Abschluss eines neuen Vertrags oder Verlängerung des bestehenden Vertrags sollte die Gemeinde eine kostenfreie Regelung anstreben.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch bei Kassenkrediten Vergleichsangebote ggf. auch nur telefonisch von anderen Banken abzufordern, um so die günstigsten Konditionen nutzen zu können. Weiterhin weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch mehrere Kassenkreditverträge jeweils zum Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung mit verschiedenen Banken abgeschlossen werden können. So haben die Gemeinden die Möglichkeit, auch unterjährig die Kreditkonditionen zu vergleichen und das günstigste Angebot bei Inanspruchnahme zu nutzen.

Hierbei ist besondere Sorgfalt bei der Überwachung der Höchstbetragsgrenze geboten. Eine angemessene Liquiditätsplanung ist durchzuführen.

4.4 Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Bürgschaften

Eine Stadt hatte 2008 einen Bürgschaftsvertrag zur Sicherung der bankmäßigen Ansprüche eines Kontokorrentkredits einer GmbH, die gemeindliche Aufgaben wahrnimmt, ohne zeitliche Beschränkung übernommen. Die Bürgschaft ist selbstschuldnerisch unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage, der Anfechtbarkeit und der Aufrechenbarkeit. Sie ist betragsmäßig begrenzt und deckt die finanzielle Transaktion vollständig ab. Eine Prämienvereinbarung ist nicht Vertragsbestandteil. Der Beschluss des Stadtrats hierzu hatte vorgelegen, ebenso die rechtsaufsichtliche Genehmigung.

Bürgschaften (§ 765 BGB) bedürfen nach § 64 Abs. 2 ThürKO der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Die Gemeinde darf Bürgschaften nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen (§ 64 Abs. 2 Satz 1 ThürKO). Die Übernahme einer Bürgschaft zugunsten Dritter kommt folglich nur in Betracht, wenn dieser anstelle der Gemeinde die gemeindliche Aufgabe wahrnimmt.

Nach der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise sollen Bürgschaften im Allgemeinen nur für dinglich gesicherte Kredite übernommen werden. Eine selbstschuldnerische Bürgschaft kommt nur in seltenen Ausnahmefällen in Frage, z. B. wenn eine gesetzliche oder satzungsmäßige Verpflichtung (Gesellschaftsvertrag) besteht. Bürgschaften sollen auf eine bestimmte finanzielle Transaktion, auf einen festen Höchstbetrag sowie eine feste Laufzeit beschränkt sein und höchstens 80 % der finanziellen Transaktion abdecken. Des Weiteren sollen sie eine Prämienvereinbarung enthalten, welche die mit der Bürgschaftsgewährung verbundenen normalen Risiken, Verwaltungs- und Kapitalkosten decken.

Die Stadt ist mit der Bürgschaft in voller Höhe für einen nicht dinglich gesicherten Kredit auf unbestimmte Zeit ein finanzielles Risiko eingegangen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass selbstschuldnerische Bürgschaften grundsätzlich nicht eingegangen werden sollen und die absolute Ausnahme bilden.

4.5 Weitere zentrale Erkenntnisse der örtlichen Erhebungen

Sechs der neun geprüften Gemeinden hatten im geprüften Zeitraum keine neuen Kredite aufgenommen. Sie führten lediglich Umschuldungen durch. Zwei Gemeinden nahmen die Kredite als Gesamtkreditaufnahme entsprechend der Haushaltssatzung auf, so dass eine Überschreitung nicht möglich war. Eine Gemeinde ist kreditschuldenfrei.

Die Gemeinden nehmen somit im Jahr selten Kredite auf. Dadurch beschäftigen sich die Mitarbeiter auch eher selten mit dem Kreditmarkt. Vor einem Abschluss informieren sie sich mit Hilfe von Internetrecherchen und/oder Newslettern über die aktuelle Zinssituation und die Zinsentwicklung.

Die Kreditaufnahme für Investitionen oder zur Umschuldung ist bei allen Gemeinden Aufgabe der Kämmerei. Fünf der acht Gemeinden erfragen bei den betreffenden Banken vorab die Konditionen. Die Kämmerei schreibt die Banken per Brief oder E-Mail an. Zwei Gemeinden hatten die Angebote im geprüften Zeitraum noch telefonisch abgefragt. Mittlerweile erfolgt aber auch bei diesen Gemeinden die Abfrage schriftlich. Hierzu nutzen sechs der acht Gemeinden formlose Schreiben an die Banken. Zwei Gemeinden verwenden ein eigenes Formblatt für die Angebotsabfrage. Jede Gemeinde hat einen Pool von Banken, zum Teil mit eigenen Ansprechpartnern, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Die Anfragen erfolgen bei allen Gemeinden stets kurzfristig.

Die meisten Gemeinden erstellen zum Vergleich der Konditionen eine Übersicht über die eingegangenen Angebote. Die Auswertung bespricht der Kämmerer mit dem Bürgermeister. Soweit dieser zuständig ist, erfolgt die Zuschlagserteilung direkt. Soweit die Entscheidung dem Gemeinderat obliegt, werden ihm die Übersicht und die Angebote zur Beschlussfassung vorgelegt. Bei zwei Gemeinden gab es hier keine klaren Regelungen über die Zuständigkeit des Bürgermeisters.

Bei Abschluss des Kreditvertrages wird bei allen Gemeinden das Vier-Augen-Prinzip gewahrt, indem der Bürgermeister und der Kämmerer einbezogen sind.

Bei den örtlichen Erhebungen stellten die Prüfer fest, dass bei einigen Gemeinden der Bürgermeister für die Umschuldung und Änderung von Kreditkonditionen zuständig ist. Die Zuständigkeiten waren jedoch nicht immer entsprechend geregelt.

Die Verwaltung und Kontrolle der Kredite ist in den geprüften Gemeinden ebenfalls Aufgabe der Kämmerei. Hierfür werden in sieben Gemeinden Übersichten und Listen über die bestehenden Kredite und deren Zahlungsverpflichtungen und Laufzeiten geführt. Bei allen Gemeinden lagen von den Kreditinstituten erstellte Zins- und Tilgungspläne für jeden einzelnen Kredit vor. Die Übersichten und Listen gleicht die Kämmerei mit den Jahreskontoauszügen der Banken ab.

Sieben Gemeinden verwendeten für die Verwaltung der Kreditschulden keine spezielle Software. Eine der geprüften Gemeinden nutzte ein im Buchführungsprogramm integriertes Tool zu Kredit- und Schuldenverwaltung. Darin sind alle Kredite mit Laufzeiten, Zinsbindungsfristen und Zins- und Tilgungsleistungen erfasst. Mit der Übernahme der Werte von der Kredit- und Schuldenverwaltung in die Buchführung und umgekehrt ist ein Abgleich und die Kontrolle der Kredite jederzeit möglich. Die Überwachung von Fristen und Zinsbindungen erfolgt automatisch.

Eigene Regelungen und Vorgaben zur Dokumentation der Kreditaufnahmen, Kredite und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte hatten die Gemeinden im geprüften Zeitraum nicht. Alle Unterlagen zu den einzelnen Krediten oder kreditähnlichen Rechtsgeschäften wurden chronologisch für jeden einzelnen Vertrag in einzelnen Ordnern oder Mappen abgelegt.

Alle Gemeinden hatten Regelungen über Zuständigkeiten bei Abschluss von Leasingverträgen und Stundungen. Bei fünf von acht Gemeinden mit Kreditschulden ist geregelt, dass der Bürgermeister für Umschuldungen und Vertragsänderungen bestehender Kredite zuständig ist. Die Neuaufnahme von Krediten obliegt bei allen Gemeinden dem Gemeinderat. Bei zwei Gemeinden entscheidet der Bürgermeister über die Aufnahme von Krediten, obwohl die Zuständigkeit nicht übertragen wurde. Explizite Regelungen und Vorgaben für die Mitarbeiter zur Durchführung von Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen sowie zur Organisation, Verwaltung und Kontrolle von Krediten hatten die Gemeinden nicht.

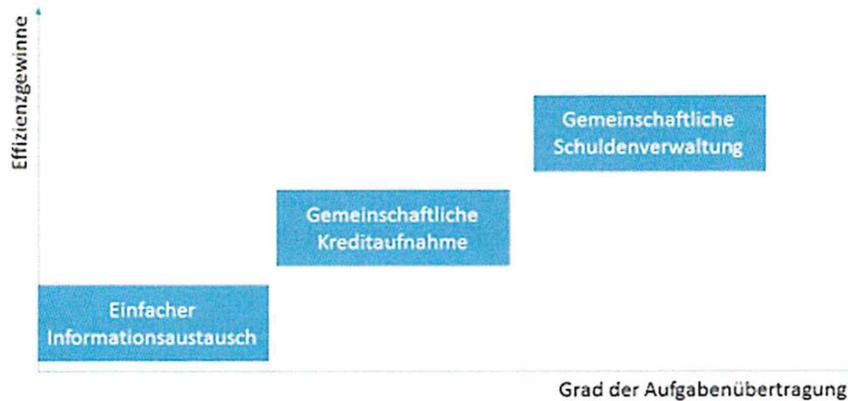
Kassenkredite nahmen die Gemeinden im geprüften Zeitraum kaum oder gar nicht in Anspruch. Lediglich eine der geprüften Gemeinden war dauerhaft auf Kassenkredite angewiesen. Die Gemeinde führte zur Überwachung des Kassenkreditrahmens fortlaufend eine Tabelle.

Aus Sicht des Rechnungshofs verfügen die Gemeinden über eingeschränkte Marktinformationen. Die Informationsmöglichkeiten sind begrenzt. Es findet kein regelmäßiger Austausch mit anderen Gemeinden zu diesem Thema statt. Der Austausch ist nur anlassbezogen.

5 Empfehlung Kommunale Zusammenarbeit

Über die bereits beschriebenen Verbesserungsansätze hinaus ist der Rechnungshof der Auffassung, dass durch eine kommunale Zusammenarbeit weitere Effizienzgewinne möglich sind. Durch eine verstärkte Bündelung von Aufgaben können professionell arbeitende Mitarbeiter die Kosten weiter senken. Je mehr Aufgaben gebündelt werden und je mehr Gemeinden teilnehmen, desto größer die Professionalisierung, der Effizienzgewinn und damit letztendlich auch die Kosteneinsparung. Nachfolgendes Schema gibt die unterschiedlichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit wieder:

Abbildung 5 Formen kommunaler Zusammenarbeit



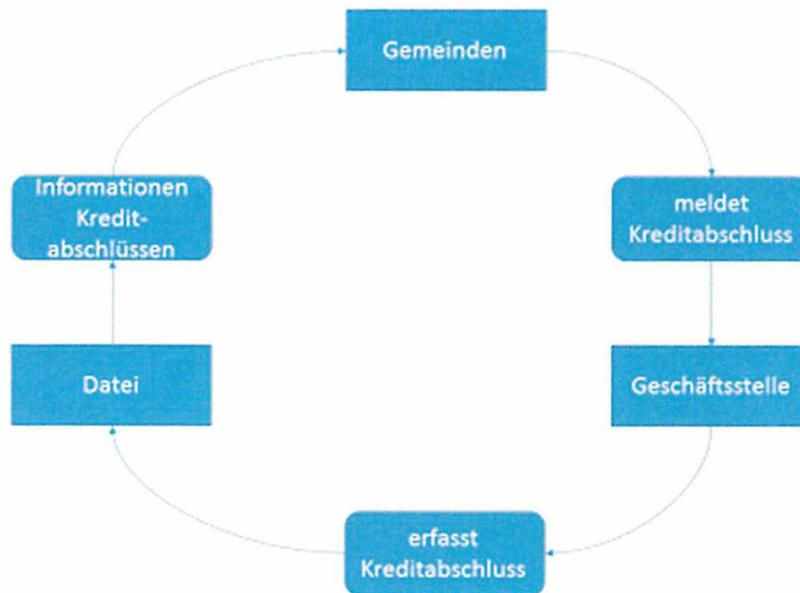
Auf den einzelnen Stufen werden unterschiedliche Aufgaben auf eine zentrale Einheit übertragen. Aufgaben wie die Entscheidung über die Kreditaufnahme, die Tilgungshöhe, das Liquiditätsmanagement sind ureigenste gemeindliche Aufgaben und sollten nicht übertragen werden. Dagegen sind die Informationsgewinnung, die Angebotseinholung, die Laufzeitfestlegung und die Verwaltung übertragbar. Nachfolgend sind 3 Stufen der Kommunalen Zusammenarbeit skizziert.

5.1 Einfacher Informationsaustausch

Aufgrund der geringen Anzahl und des niedrigen Volumens an Kreditabschlüssen pro Jahr und pro Gemeinde ist abzuwägen, welchen Aufwand für einen Informationsaustausch die Gemeinden betreiben sollten. Einen regelmäßigen persönlichen Austausch hält der Rechnungshof für nicht angemessen und zielführend.

Auf einer unteren Stufe der kommunalen Zusammenarbeit schlägt er vor, eine zentrale Austauschplattform nach folgendem Schema einzurichten:

Abbildung 6 Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform



In diesem Modell informieren sich die Gemeinden anhand definierter Daten zu ihren Kreditabschlüssen gegenseitig. Aufgaben werden nicht übertragen.

Die Daten erfasst eine zentrale Stelle in einer Datei chronologisch. Die Datei selbst befindet sich immer auf dem aktuellen Stand und wird auf einer zentralen Plattform, beispielsweise einer Cloud, eingestellt. Auf diese Datei haben alle Gemeinden Zugriff, die an diesem System teilnehmen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Kreis auch für Gemeinden jenseits von 5.000 bis 10.000 Einwohnern offen bleiben sollte. Je mehr Gemeinden an dem System teilnehmen, desto größer der Informationsgewinn.

Die zu erfassenden Daten sind beispielsweise Volumen, Laufzeit, Tilgungsart, Zinsvereinbarung (fest, variabel), Zinssatz (effektiv und nominal), Kreditinstitut und Datum des Vertragsabschlusses. Weil Kreditinstitute teilweise auch Angebote abgeben, zu denen sie die Gemeinden nicht aufforderten, ist es denkbar, auch diese zu erfassen.

Wenn Gemeinden einen Kreditabschluss planen, können sie sich in einem sehr frühen Stadium über den Abschluss anderer Gemeinden informieren. Alle gemeldeten Daten stehen ihnen zur Verfügung.

Durch diese Austauschplattform sollen die Gemeinden aktuelle und vergleichbare Informationen zu Kreditkonditionen mit relativ geringem Verwaltungsaufwand erhalten. Die Daten dienen nur zur Orientierung und ggf. als Grundlage für weitere Verhandlungen. Dennoch verpflichtet es die Gemeinde nicht, mehrere Kreditinstitute zur Abgabe eines Angebotes aufzufordern.

Die Gemeinden könnten eine zentrale Stelle auf verschiedenen Ebenen einrichten. Die Stelle kann bei einer Gemeinde, beim Landratsamt oder auch beim Landesverwaltungsamt, dem für Kommunales oder Finanzen zuständigen Ministerium angesiedelt werden. Die Ansiedelung beim für Finanzen zuständigen Ministerium hätte beispielsweise den Vorteil, dass die Expertise der sehr professionellen Mitarbeiter der Schuldenaufnahme und der vorhandene Marktüberblick genutzt werden könnten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Stelle beim zuständigen Landratsamt als Rechtsaufsichtsbehörde²⁶ einzurichten. Dieses hat bereits jetzt die Aufgabe, die Gemeinden bei ihren Aufgaben zu beraten, zu fördern und zu unterstützen, ihre Rechte zu schützen und sie in ihrer

²⁶ Vgl. § 118 ThürKO.

Entschlusskraft und Selbstverwaltung zu stärken.²⁷ Die Beteiligten arbeiten als einfache Arbeitsgemeinschaft zusammen. Die Grundlagen legen sie in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag fest.²⁸

Nach Angaben des Landesamts für Statistik sind die Gemeinden auf die Landkreise wie folgt verteilt:²⁹

Übersicht 5 Anzahl Gemeinden der Landkreise

Landkreis	Gemeinden insgesamt	Verwaltungsgemeinschaft (VG)	Mitgliedsgemeinden einer VG	Erfüllende Gemeinde	Beauftragende Gemeinde
Eichsfeld	68	7	62	-	-
Nordhausen	15	-	-	2	7
Wartburgkreis	34	1	10	4	9
Unstrut-Hainich-Kreis	35	2	20	4	5
Kyffhäuserkreis	31	1	9	3	14
Schmalkalden-Meiningen	40	3	23	2	7
Gotha	33	3	19	3	3
Sömmerda	39	6	34	1	1
Hildburghausen	32	2	23	1	1
Ilm-Kreis	18	2	11	1	1
Weimarer Land	48	3	32	2	10
Sonneberg	9	-	-	2	2
Saalfeld-Rudolstadt	26	2	13	2	5
Saale-Holzland-Kreis	91	5	67	4	19
Saale-Orla-Kreis	63	4	49	2	3
Greiz	46	3	27	5	8
Altenburger Land	30	3	19	3	5

Ein Kreis hat durchschnittlich 39 Gemeinden, wobei die Bandbreite von 9 bis 91 Gemeinden reicht. Die Arbeitsbelastung kann somit für einen Landkreis hoch sein. Sie ließe sich deutlich reduzieren, indem erfüllende Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften die Informationen der zugehörigen Gemeinden bündeln und gesammelt an das Landratsamt weiterreichen.

²⁷ Vgl. § 116 ThürKO.

²⁸ Vgl. § 4 Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG).

²⁹ Vgl. Landesamt für Statistik: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen, Gebietsstand 01.01.2019.

5.2 Gemeinschaftliche Kreditaufnahme

Darüber hinaus könnte eine zentrale Stelle weitere Aufgaben wahrnehmen. Die Datenanalyse unter Tn. 3.1 zeigte, dass die Kommunen verhältnismäßig wenige Kredite mit niedrigem Volumen pro Jahr abschließen. Die Grenze von 1 Mio. EUR wird selten überschritten. Einige Kreditinstitute sahen deshalb von der Abgabe eines Angebots ab.

Die zentrale Stelle hat den Kreditbedarf der Gemeinden in regelmäßigen Abständen zu ermitteln und eine gemeinsame Anleihe zu platzieren. Die Verhandlungsmacht ist somit deutlich erhöht. Günstigere Konditionen können erzielt werden.

Die Aufgaben kann das Landratsamt wahrnehmen. Das hat den Vorteil, dass es das Kreditvolumen bei der Haushaltsaufstellung genehmigt und somit bereits am Anfang des Haushaltsjahres den maximalen Kreditbetrag kennt.

Aber auch die Aufgabenwahrnehmung beim für Finanzen zuständigen Ministerium des Landes ist denkbar. Wie bereits erwähnt, ist dort umfangreiches Wissen zum Kredit- und Schuldenmanagement bereits vorhanden.

Die gemeinsame interkommunale Zusammenarbeit wird in verschiedenen Ländern bereits diskutiert, aber auch praktiziert. Beispielsweise hat der Landtag Nordrhein-Westfalens 2015 die Einführung einer Kommunalfinanzagentur zur Unterstützung der Kommunen im Zins- und Schuldenmanagement diskutiert.³⁰ Den Antrag dazu brachte die damalige oppositionelle CDU ein. Der Antrag fand keine Mehrheit.

Die Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz sind bei der gemeinsamen Aufnahme von Krediten weiter. Dort werden u. a. mit Unterstützung des Fachreferats des Ministeriums der Finanzen kommunale Kooperationen im Bereich des Zins- und Schuldenmanagements geführt. Kern der Zusammenarbeit ist eine sog. Darlehensgemeinschaft. Hier konnten nachweislich Vorteile bereits generiert werden.³¹

5.3 Gemeinschaftliche Schuldenverwaltung

Auf einer obersten Stufe der kommunalen Zusammenarbeit könnte die Übertragung des Schuldenmanagements auf eine zentrale Stelle stehen. Bei dieser Form entscheiden die Kommunen lediglich über die Kreditaufnahme und über den Zeitraum der Mittelverfügbarkeit. Alles Weitere übernimmt die zentrale Stelle. Diese führt die Markterkundung, die Aufnahme und den Abschluss des Kredits durch. Anschließend zahlt sie die Mittel zu dem gewünschten Zeitpunkt an die Gemeinde aus. Die Gemeinde leistet den Schuldendienst an die zentrale Stelle. Die Verwaltung, Umschuldung und Zinsstrategie erfolgt ausschließlich bei dieser.

Bei einer so weitgehenden Zusammenarbeit sind Skaleneffekte leicht zu generieren. Die zentrale Stelle verfügt über ein großes Kreditvolumen aus Neu- und Altverträgen. Sie kann die Risikostruktur selbst bestimmen, indem aufgrund von aktuellen Marktdaten Entscheidungen getroffen werden. Ihre Mitarbeiter sind täglich am Markt tätig und besitzen somit vertiefte Marktkenntnis. Die Kommunen treffen lediglich im Rahmen ihrer Haushaltsverantwortung die Entscheidung zur Kreditaufnahme. Der übrige Verwaltungsaufwand entfällt bei ihnen. Die Schulden sind jedoch nach wie vor im Haushalt der Gemeinde nachzuweisen.

³⁰ Vgl. Landtag NRW DS 16/8121.

³¹ Vgl. Geschäftsbericht Landkreistag 2017, S. 307/308.

6 Gesetzliche Regelungen und Vorgaben

Die Bestimmungen zur Kreditaufnahme, Kassenkreditaufnahme und zum Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte und Verpflichtungen finden sich in der ThürKO. In der ThürGemHV sind die Darstellung der Schulden in Haushaltsplan und Jahresrechnung sowie die Veranschlagung und Erfassung im Haushalt geregelt. Weitere Regelungen und Hinweise sind in der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise zusammengefasst. Bei der Querschnittsprüfung hat sich der Rechnungshof mit der aktuellen Fassung der „Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise“ befasst.

Hierbei hat er u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Die Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinde und Landkreise hat das zuständige Ministerium mehrfach geändert und aktualisiert.³² Neue Regelungen nahm es auf, bestehende Regelungen und Hinweise passte es an. Dabei führte das Ministerium die Struktur und den Aufbau des Runderlasses nicht immer fort. Die anfängliche Nummerierung von Absätzen (Abschnitt I und II) im Dokument behielt es nicht bei. In den Abschnitten III und IV sind die Absätze nicht fortlaufend nummeriert. Stattdessen verwendete es vor zusammengehörenden Absätzen nummerierte Überschriften.

Einige in der Kreditwesenbekanntmachung zitierte Paragraphen stimmen aufgrund von Änderungen der Gesetze nicht mehr. Beispielsweise wird in Abschnitt I Nr. 3 / 3.1 Abs. 6 auf Muster 5 der VwV NKF-Mu zu § 1 Abs. 2 Nr. 13 ThürGemHV Doppik verwiesen. Nach der ThürGemHV Doppik, gültig ab 1. Januar 2015, ist nun auf § 1 Abs. 2 Nr. 15 zu verweisen. Weiterhin werden rechtliche Grundlagen fehlerhaft zitiert oder falsch benannt. Der unter Abschnitt III Nr. 7 / 7.3 aufgeführte Link ist nicht mehr aktuell.

Die unter Abschnitt I Nr. 3 dargestellte Berechnung des Gesamtkreditrahmens ist nach Ansicht des Rechnungshofs ebenfalls fehlerhaft. Bei der Ermittlung des Ausgabebedarfs für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen wird die Gruppierung 99 mit einbezogen. In dieser Gruppierung wird neben den Kreditbeschaffungskosten auch die Deckung von Sollfehlbeträgen erfasst. Zwar erfolgt eine Bereinigung der Sollfehlbeträge um Fehlbeträge, die im Verwaltungshaushalt entstanden sind. Dennoch wird ein im Vermögenhaushalt entstandener Fehlbetrag mit einbezogen, so dass eine Kreditaufnahme nach dieser Berechnung zur Deckung von entstandenen Sollfehlbeträgen möglich ist. Nach § 63 Abs. 1 ThürKO ist das nicht zulässig. Die Kreditbeschaffungskosten können ebenfalls unzulässiger Weise über Kredite finanziert werden. Zudem werden sie in einem weiteren Berechnungsschritt nochmals berücksichtigt.

Weiterhin werden in der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise verschiedene Begriffe/Bezeichnungen für die gleiche Sache verwendet. Beispielsweise wird der Begriff „freie Spitze“ und „freie Finanzspitze“ gebraucht. Die Nutzung eines einheitlichen Begriffs oder einer einheitlichen Bezeichnung vermeidet Missverständnissen und Fehlinterpretationen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die aktuelle Kreditwesenbekanntmachung keine zuverlässige Arbeitsgrundlage für die Gemeinden darstellt. Aufgrund der beispielhaft aufgeführten Beanstandungen ist eine fehlerfreie Anwendung für die Gemeinden erschwert. Aus seiner Sicht ist eine einheitliche und gleichbleibende Struktur zu schaffen. Gleiche Begriffe und Bezeichnung sind zu verwenden, um Missverständnissen vorzubeugen und zur klaren Verständlichkeit beizutragen. Rechtliche Grundlagen sind zu überprüfen, anzupassen und zu aktualisieren. Das Berechnungsschema ist zu überarbeiten.

Der Rechnungshof fordert das zuständige Ministerium auf, die Kreditwesenbekanntmachung zu überarbeiten.

³² Von der Vorschrift sind 4 Fassungen (22.01.2010, 01.12.2015, 22.03.2016 und 16.02.2018) veröffentlicht. Zuständig waren zunächst das Thüringer Innenministerium, dann das Thüringer Finanzministerium und schließlich das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales.

7 Fazit

Anhand der Prüfung konnte der Rechnungshof einige Gründe für höhere Zinszahlungen der Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern aufzeigen. Grundsätzlich stellt er jedoch fest, dass die Mitarbeiter der Verwaltungen bemüht sind, die Ausgaben der Kommune zu reduzieren.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind bei den einzelnen Gemeinden verschiedene Optimierungspotentiale erkennbar. Gleichzeitig stellte er aber auch fest, dass über alle Gemeinden der Größenklasse hinweg für einzelne Problembereiche bereits sehr gute Lösungen existieren. Der Bericht enthält einige davon.

Dennoch sind diese Lösungen nur bedingt ausgabenwirksam. Den größten Erfolg können die Städte und Gemeinden vor allem durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit erzielen. Dazu sind im Bericht drei verschiedene Stufen erläutert. Der Rechnungshof möchte mit diesem Bericht einen Anstoß für einen Diskussionsprozess geben, in dem sich die Gemeinden über eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des Kredit- und Schuldenmanagements verständigen.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

Kämmer

Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte



Anlage
Praktische Hinweise zum Kredit- und Schuldenmanagement (3 Seiten)

Praktische Hinweise zum Kredit- und Schuldenmanagement

Die nachfolgenden Hinweise des Rechnungshofs sollen die Gemeinden gedanklich bei ihrer Arbeit unterstützen. Die gegebenen Empfehlungen basieren auf best-practise-Erfahrungen aus dieser Prüfung. Sie sind nur für die geprüften Kommunen gedacht und nicht abschließend. Für Kommunen anderer Größenklassen, insbesondere für größere Kommunen mit einem größeren Schuldenportfolio bzw. anderer Mitarbeiterstruktur sind diese Hinweise nur eingeschränkt geeignet.

Wie sollte die Gemeinde das Kredit- und Schuldenmanagement regeln?

Der Rechnungshof empfiehlt, dass jede Gemeinde eine Dienstanweisung zum Kredit- und Schuldenmanagement erlassen sollte. Der Deutsche Städtetag hat dazu Musterdienst-anweisungen veröffentlicht. Diese kann eine Gemeinde auf ihre Bedürfnisse anpassen.

Wie ist der Zeitpunkt der Kreditaufnahmen zu bestimmen?

1. Einnahmen und Ausgaben planen

Die Verwaltung hat eine angemessene Liquiditätsplanung zu führen. Darin sind die Sollstellungen der Buchführung enthalten. Wichtige Einnahme- und Ausgabepositionen und deren Zahlungstermine, wie z. B. Zahlungen der Schlüsselzuweisungen des Landes oder die monatlichen Personalausgaben, sind frühzeitig im Haushaltsjahr bekannt. Daneben sind aber auch die geplanten Ausgaben der einzelnen Ämter noch vor Rechnungstellung in die Planung aufzunehmen. Die unterjährige Einordnung sollte die Kämmerei in regelmäßigen Abständen bei den Ämtern erfragen.

2. Mit allgemeiner Rücklage abgleichen

Die Mindestrücklage dient v. a. dazu, die rechtzeitige Leistung von Ausgaben zu sichern. Sie ist ein Betriebsmittel der Kasse. Anhand der Ausgaben und Einnahmen kann die Veränderung der allgemeinen Rücklage bestimmt werden. Engpässe werden deutlich. Zudem kann die Rücklage auch zur Finanzierung von Investitionen verwandt werden.

3. Höhe der Kredite festlegen

Anhand der Ausgaben und Einnahmen sowie der Veränderung der allgemeinen Rücklage sollte die Verwaltung während der Wirtschaftsführung die tatsächlich notwendige Höhe und den optimalen Zeitpunkt der Kreditaufnahme bestimmen. Die Haushaltssatzung gibt den maximalen Ermächtigungsbetrag vor. Sollten beispielsweise mehr Mittel zur Verfügung (z. B. durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen) stehen, sollte die Verwaltung prüfen, ob sie einen geringeren Kreditbetrag aufnehmen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gemeinde die Kreditaufnahme zur Gesamtdeckung des Vermögenshaushalts geplant hat.

Welche Produkte sollten gewählt werden?

Kommunaldarlehen mit fester Verzinsung.

Der Rechnungshof konnte regelmäßig nicht beobachten, dass der Abschluss von anderen Verträgen für die Gemeinde vorteilhaft war.

Wie sollte getilgt werden?

Bei einer Kreditaufnahme verpflichtet sich die Gemeinde für einen langen Zeitraum zur Leistung von Zins- und Tilgungsausgaben. Insbesondere Zinsausgaben sind Belastungen des Haushalts ohne Nutzen für die Gemeinde. Die Gemeinde sollte deshalb bestrebt sein, die Kredite so schnell wie möglich zu tilgen. Tilgungsfreie Jahre sind auszuschließen. Zwar können längere Laufzeiten mit einem niedrigeren Zinssatz vereinbart werden, jedoch steigt damit auch die Gesamtbelastung durch Zinsen. Die Verwaltung hat stets die Gesamtbelastung

des Kredits zu prüfen. Als grober Richtwert kann hierbei folgende Überlegung dienen: Wenn die Tilgungszeit des Kredits verdoppelt wird, muss der Zinssatz halbiert werden, um nominell die gleiche Belastung zu erzielen.

Wie sind Angebote einzuholen?

Die Gemeinde sollte ein Standardschreiben entwickeln, mit dessen Hilfe sie Kreditinstitute zur Abgabe eines Angebots auffordert. Hierdurch können die Angebote schnell und einfach verglichen werden. Die Gemeinde sollte explizit den effektiven Jahreszins erfragen. Folgende Vorgaben sollten im Schreiben für die Angebotsabgabe enthalten sein:

Übersicht 6 Inhalte Angebotsanfrage

Kategorie	Beispiel
Kreditart	Kommunaldarlehen
Kreditbetrag	120.000 EUR
Auszahlungszeitpunkt	01.07.2019
Laufzeit	10 Jahre, bis zum 30.06.2029
Tilgungshöhe	Ratendarlehen 12.000 EUR p. a.
Zahlweise	monatlich
Zinsfestschreibung	10 Jahre, bis zum 30.06.2019
Bindungsfrist des Angebots	10.05.2019, 12.00 Uhr
Effektiver Jahreszins	(Angebot der Bank)

Diese Tabelle kann so in ein Schreiben aufgenommen werden.

Wie viele Kreditinstitute sollten angeschrieben werden?

10 bis 20. Dabei sollten nicht nur öffentlich-rechtliche Institute aufgefordert werden, sondern auch privat-rechtliche.

Wie sind die Angebote auszuwerten?

Die Verwaltung sollte einen Vermerk über die Ausschreibung mit einer Übersicht aus Grunddaten und Angeboten erstellen. Die Grunddaten enthalten die Kategorien des Angebotschreibens, die Angebote den effektiven Zinssatz und den Namen des Anbieters. Nachfolgend sind beispielhaft Grunddaten und Angebote dargestellt:

Grunddaten

Kreditbetrag: 120.000 EUR
 Auszahlungszeitpunkt: 01.07.2019
 Laufzeit: 10 Jahre, bis zum 30.06.2029

...

Angebote

Übersicht 7 Auswertung von Angeboten

Anbieter	effektiver Zinssatz	Anmerkungen
Anbieter 1	1,2 %	
Anbieter 2	1,5 %	
Anbieter 3	0,9 %	günstigstes Angebot
Anbieter 4	-	kein Angebot abgegeben, Kreditbetrag zu gering

Diese Übersicht kann in den Vermerk aufgenommen werden.

Wer sollte über die Kreditaufnahme entscheiden?

Umschuldungen: Bürgermeister mit Informationspflicht an Gemeinde-/Stadtrat

Investitionskredit: Einzelbeauftragung des Bürgermeisters mit Informationspflicht an Gemeinde-/Stadtrat über den Abschluss. Hinweis: Die Beauftragung gilt nicht automatisch als erteilt, sobald die Haushaltssatzung beschlossen wurde.

Sonstige Vereinbarungen: Sind Kreditabschlüsse mit weiteren Verträgen, wie z. B. Derivaten oder Bausparverträgen, verbunden, sollte stets der Gemeinde-/Stadtrat über den Abschluss entscheiden.