

FINANZWESEN DER GEMEINDEN
Band 5

Felix qui nihil debet
Glücklich ist, wer nichts schuldet

Erasmus von Rotterdam, Adagia

Kommunales Kreditmanagement

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter und Geschäftsführer
des Städtetages Rheinland-Pfalz a.D.,
Honorarprofessor an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

5., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

ESV.info/978-3-503-23669-5

1. Auflage 1994

2. Auflage 2000

3. Auflage 2007

4. Auflage 2014

1. bis 4. Auflage erschienen

unter dem Titel „Kommunales Kreditwesen“

5. Auflage 2023

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-23669-5

eBook: ISBN: 978-3-503-23670-1

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2023

www.ESV.info

Satz: Arnold & Domnick, Leipzig

Druck: C.H. Beck, Nördlingen

Vorwort

Seit der letzten Auflage dieses Buches sind fast 10 Jahre vergangen. Damals waren noch die Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sowie die Sorge um eine mögliche Kreditklemme in finanzschwachen Kommunen beherrschende Themen. Nach einer langen Phase des konjunkturellen Aufschwungs bis 2019/2020 rückten diese Fragen in den Hintergrund; Kredite waren so günstig wie nie zuvor. Zeitweilig wurden von den Kreditinstituten Strafzinsen für größere Einlagen erhoben. In einigen Kommunen gab es daher die Sorge, bei kurz- oder längerfristigen Geldanlagen Verluste hinnehmen zu müssen. Das wiederum führte zu einigen riskanten Einlagen, die im Konkurs der Greensill Bank kulminierten.

Nicht zuletzt die Arbeiten der KGSt haben deutlich gemacht, dass die kommunale Kreditwirtschaft Teil eines umfassenderen Finanzmanagements ist. Daher wurde auch der Titel abgeändert, indem der Managementaspekt in den Mittelpunkt gerückt wurde; denn es geht um die Liquiditätssteuerung ebenso wie um die Zinsgestaltung vor und während der Laufzeit. Dabei bleiben aber die rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Kreditfinanzierung selbstverständlich im Fokus.

An Bedeutung gewonnen hat der Aspekt der Nachhaltigkeit. Zunächst waren es sog. Nachhaltigkeitssatzungen, in denen sich Kommunen verpflichteten, auf eine Ausweitung der Verschuldung zu verzichten oder diese sogar zurückzuführen. Mittlerweile ist das Konzept der Nachhaltigkeit wesentlich weiter gefasst und basiert hierzulande vor allem auf dem Dreiklang von Ökologie, Ökonomie und sozialem Zusammenhalt. Mit dem Green Finance Deal hat die Europäische Union vor allem auf den ökologischen Aspekt abgestellt. Ergänzend dazu ist eine Taxonomie auf europäischer Ebene entwickelt worden, die nachhaltige Finanzprodukte definiert. Sie gilt zunächst für Finanzinstitute, betrifft indirekt aber auch Kreditnehmer und damit auch die Kommunen. Einige Städte haben die Chance ergriffen, mit sog. Green Bonds Projekte zu finanzieren, die den Nachhaltigkeitszielen der UN (SDG) dienen, und damit gleichzeitig neue Kapitalgeber zu gewinnen.

Die zunächst mit großer Euphorie vor allem in der Finanzpolitik betrachteten öffentlich-privaten Partnerschaften haben nicht den Zuspruch erfahren, den man noch vor gut einem Jahrzehnt erwartete. Das sehr günstige Zinsumfeld, aber auch Zweifel an den prognostizierten Effizienzrenditen haben dazu geführt, dass das Instrument vergleichsweise selten genutzt wurde bzw. wird. Allerdings hat die KGSt mit einem Bericht zum Kommunal-Leasing aus dem Jahr 2020 den Versuch unternommen, Sonderformen der Investitionsfinanzierung stärker ins Bewusstsein zu rücken. Schließlich hat das aus der ganz alten Kameralistik bekannte Konzept der Rentierlichkeit eine gewisse Renaissance erfahren. Sie wird derzeit im

Zusammenhang mit der Transformation, namentlich der nachhaltigen Umgestaltung der Infrastruktur erörtert.

Die Statistiken wurden aktualisiert bzw. ergänzt. Auch die Anhänge wurden überarbeitet. Der Krediterlass des Landes Schleswig-Holstein ist jetzt mit der ganz aktuellen Fassung aus dem Jahr 2022 aufgenommen worden; er dient als ein Beispiel für die Vorschriften der Länder zur kommunalen Kreditwirtschaft. Die Übersicht über die Rechtsvorschriften ist auf den neuesten Stand gebracht worden. Die Begriffsübersicht des Deutschen Städtetages zu Derivaten konnte beibehalten werden. An die Stelle des sächsischen Frühwarnsystems ist das neuere Kommunale Auswertungssystem Hessen (KASH) getreten.

Daneben wurden Text und Abbildungen wieder soweit erforderlich aktualisiert. Der Aufbau des Buches ist jedoch unverändert geblieben. Die aus dem Internet herangezogenen Belege wurden letztmals am 25.3.2023 überprüft. Für allgemein zugängliche (und auffindbare) Quellen, wie die Publikationen des Statistischen Bundesamtes wurde auf die Nennung der Internetadresse verzichtet.

Das Werk fußt wieder auf vielfältigen Anregungen und Diskussionen, so im Gutachterausschuss Finanzen der KGSt und im Kompetenzzentrum für nachhaltige kommunale Finanzpolitik der Universität Münster. Daneben danke ich den vielen Studierenden an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften sowie an der Hochschule Koblenz, die mit ihren Fragen in meinen Veranstaltungen neue Perspektiven eröffnet und Gewohntes in Frage gestellt haben. Gleichwohl bleibt der Verfasser für alle Fehler und Irrtümer allein verantwortlich.

Mainz im Frühjahr 2023

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Abkürzungsverzeichnis.....	13
Abbildungsverzeichnis	16
Tabellenverzeichnis	19

KAPITEL I

Finanzwirtschaftliche Grundlagen

1. Besonderheiten der Kommunalverschuldung	21
1.1 Einzelwirtschaftliche Ausrichtung.....	21
1.2 Strukturelle Unterschiede zur Staatsverschuldung	23
1.3 Von der Schuldenverwaltung zum Schuldenmanagement.....	25
2. Zur Begründung kommunaler Kreditaufnahme	27
2.1 Möglichkeiten der Investitionsfinanzierung.....	27
2.2 „Rentierliche“ Investitionen und Krisenfinanzierung.....	30
2.3 Gerechtere Belastungen durch Kreditfinanzierung?.....	33
2.4 Kreditaufnahme und Vermögensbildung	34
2.5 Kreditaufnahme und örtliche Entwicklung.....	36
2.6 Zur Begründung von Kreditgrenzen und Entschuldungshilfen	39
2.6.1 Schuldenillusion	40
2.6.2 Aufgabenerfüllung und Schuldenbegrenzung.....	41
2.6.3 Verschuldung und politische Gestaltungsfähigkeit	42
2.6.4 Entschuldungshilfen der Länder.....	44
3. Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft	45
3.1 Kredit und Verschuldung.....	45
3.2 Brutto- und Nettokreditaufnahme.....	49
4. Systematik des Kommunalkredits.....	50
4.1 Laufzeit und Kündigung.....	51
4.2 Gläubigerstruktur	53
4.2.1 Finanzierungsinstitutionen	53
4.2.2 Öffentlicher Kredit	55
4.2.3 Verschuldung am Kapitalmarkt und in fremder Währung.....	57
4.2.4 Die Kommune als Kreditgeber.....	61
4.3 Arten kommunaler Kreditaufnahme	62
4.3.1 Formen des Kommunalkredits	62
4.3.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte.....	67

Inhaltsverzeichnis

5. Entwicklung und Struktur der Kommunalverschuldung – ein empirischer Überblick	70
5.1 Kommunal- und Staatsverschuldung	70
5.2 Schwankungen in der Kommunalverschuldung	76

KAPITEL II

Haushaltsrechtliche Grundlagen

1. Kreditermächtigung und Veranschlagung	80
1.1 Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung	80
1.2 Veranschlagung	83
1.2.1 Gesamtdeckungsprinzip	83
1.2.2 Veranschlagung von Krediten im Haushalt	83
1.2.3 Veranschlagung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte.	84
1.2.4 Nachweis von Krediten und Schulden.	85
1.2.5 Nachweis im Rahmen von Finanzkennzahlen.	88
2. Grenzen der Kreditaufnahme.	92
2.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsprinzip.	93
2.2 Haushaltswirtschaftliche Grenzen.	95
2.2.1 Das Prinzip der stetigen Aufgabenerfüllung.	95
2.2.2 Die Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit	96
2.2.2.1 Die Ermittlung der dauerhaften Leistungsfähigkeit	97
2.2.2.2 Der Sonderfall der Ausgleichsrücklage	98
2.2.2.3 Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie	100
2.2.3 Kommunale Schuldenbremsen und der „Generationenbeitrag“.	101
2.2.4 Dauerhafte Leistungsfähigkeit und Kreditgenehmigung	103
2.2.5 Prävention und Frühwarnung.	106
2.3 Konjunkturpolitische Grenzen	109
2.3.1 Grundzüge antizyklischer Wirtschaftspolitik.	109
2.3.2 Die konjunkturpolitische Verpflichtung der Kommunen.	110
2.3.3 Grenzen konjunkturpolitischen Handelns der Kommunen.	111
2.3.4 Nationale und internationale Schuldenregeln.	112
3. Einige Sonderfragen	116
3.1 Dauer der Kreditermächtigung.	116
3.2 Kreditwirtschaft bei vorläufiger Haushaltsführung.	118
3.3 Kreditaufnahme in der Haushaltssicherung und im Nothaushalt.	119
3.4 Veränderung der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr.	123
3.5 Die EU-Taxonomie und der Kommunalkredit	124
3.6 Kreditaufnahme kommunaler Betriebe und Unternehmen	126
3.6.1 Öffentlich-rechtliche Formen.	127
3.6.1.1 Eigenbetriebe	127
3.6.1.2 Anstalten und Zweckverbände	128
3.6.2 Unternehmen in privater Rechtsform	129

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL III

Praktische Fragen der Kreditpolitik

1. Zeitpunkt der Kreditaufnahme	132
1.1 Liquiditätsbedarf und Zinseinschätzung	132
1.1.1 Liquiditätsbedarf	132
1.1.2 Zinsentwicklung	133
1.2 Zeitliche Verteilung von Zahlungsterminen	137
1.3 Der Einsatz von Derivaten zur Zinsoptimierung	139
1.3.1 Grundlagen	139
1.3.2 Der Swap	141
1.3.3 Forward-Agreements	144
1.3.4 Haushaltsrechtliche Einordnung	146
2. Laufzeit und Umschuldung	147
2.1 Zinsbindungsfristen und Tilgungszeitraum	147
2.2 Fragen der Umschuldungsplanung	149
3. Kreditkonditionen	151
3.1 Auszahlungskurs	151
3.2 Freijahre und Zahlungstermine	153
4. Sicherheiten und Kündigungsklauseln	155
4.1 Sicherheiten	155
4.2 Zur Bonität des Kommunalkredits	156
4.2.1 Einstandspflicht der Länder?	156
4.2.2 Basel II und der Kommunalkredit	157
4.2.3 Basel III und der Kommunalkredit	160
4.3 Forderungsabtretung	163
4.4 Kündigung und Zinsanpassung	166
4.5 Rückzahlung und Umschuldung	167
4.6 Die Verwendung der Kreditmittel – „Green Bonds“	168
5. Verfahren der Kreditaufnahme	170
5.1 Einholung von Kreditangeboten	170
5.2 Kreditaufnahme im Verbund	172
5.3 Kredite in fremder Währung	175
5.4 Bewertung von Kreditangeboten	176
5.5 Abschluss des Kreditgeschäfts	177
5.5.1 Zuständigkeitsfragen	177
5.5.2 Vertragsabschluss	178
6. Liquiditäts- und Zinsmanagement	179
6.1 Kredite zur Liquiditätssicherung	179
6.2 Derivatgeschäfte	182
6.3 Anlage von liquiden Mitteln	184

**Alternative Finanzierungsmodelle und
öffentlich-private Partnerschaften**

1. Grundlagen	188
1.1 Eine kurze Systematik	188
1.2 Haushaltsrechtliche Aspekte	192
1.3 Zusätzliche Handlungsspielräume?	193
2. Bausparverträge	194
2.1 Ansparverpflichtung	194
2.2 Zuteilung und Auszahlung	196
2.3 Haushaltswirtschaftliche Aspekte	197
3. Leibrenten- und Erbbaurechtsverträge	198
4. Vorfinanzierungsverträge	200
4.1 Grundzüge	200
4.2 Haushaltswirtschaftliche Aspekte	202
5. Bürgschaften und Gewährleistungen für Dritte	203
5.1 Grundzüge der Bürgschaft	203
5.2 Haushaltsrechtliche Fragen	206
5.3 Gewährverträge	207
6. Forfaitierung	208
7. Leasing und leasingähnliche Rechtsgeschäfte	211
7.1 Grundzüge des Leasing	211
7.1.1 Beteiligte und Vertragsstruktur	211
7.1.2 Finanzierungsverpflichtungen	213
7.1.3 Haushaltsrechtliche Aspekte	215
7.2 Formen des Leasing	216
7.3 Wirtschaftlichkeit von Leasingmodellen	220
7.3.1 Finanzierungsaspekte	221
7.3.2 Wirtschaftlichkeitsaspekte	222
8. Öffentlich-private Partnerschaften	224
8.1 Einführung	224
8.2 Verfahren und Probleme bei der Umsetzung	227
8.2.1 Der Wirtschaftlichkeitsvergleich als Kernelement	227
8.2.2 Risikozuschläge	230
8.3 Betrieb und Vertragsende	231

Inhaltsverzeichnis

Anhang

Anhang 1 Kreditwirtschaft der Gemeinden	236
1. Allgemeines	236
2. Voraussetzungen für Kreditaufnahmen	236
3. Kreditbedingungen	240
4. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (§ 85 Absatz 5 GO)	243
5. Kreditaufnahmen des Sanierungsträgers (nicht abgedruckt)	247
6. Kredite in fremder Währung und Auslandskredite	247
7. Umschuldungen und Forward-Darlehen	248
8. Derivative Finanzgeschäfte	248
9. Gemeinschaftliche Kreditaufnahmen	250
Anhang 2 Anlage von liquiden Mitteln	251
Anhang 3 Haushaltsrechtliche Vorschriften zur kommunalen Kreditwirtschaft	255
Anhang 4 Begriffsbestimmungen zu Derivatgeschäften	259
Anhang 5 Beurteilung der Haushaltslage in Hessen	260
Literaturempfehlungen	261
Stichwortverzeichnis	262