

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Anschriften laut Verteiler

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen: IV 305
Meine Nachricht vom:

Heino Siedenschnur
heino.siedenschnur@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-3109
Telefax: 0431 988 614-3109

20. Oktober 2015

Runderlass zu §§ 87, 95 i der Gemeindeordnung – Kassenkredite

1. Allgemeines:

Nach §§ 95 i bzw. 87 der Gemeindeordnung (GO) kann eine Gemeinde zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen bzw. Ausgaben Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltsatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Kassenkredite sind keine Finanzierungsmittel. Sie sollen vielmehr die ständige Zahlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleisten. Bei ausgeglichenem Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalt dienen sie dazu, kurzfristigen Liquiditätsbedarf zu decken. Ein solcher Liquiditätsbedarf entsteht, wenn Auszahlungen bzw. Ausgaben bereits zu leisten sind und die dafür notwendigen Einzahlungen bzw. Einnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreffen. Vor der Inanspruchnahme von Kassenkrediten hat die Gemeinde zudem zu prüfen, ob andere Mittel zur Deckung des Liquiditätsbedarfs zur Verfügung stehen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist die Inanspruchnahme von Kassenkrediten nicht nur der Höhe nach, sondern auch der Dauer nach so weit wie möglich zu begrenzen.

Daraus ergibt sich, dass der Kassenkredit traditionell grundsätzlich kurzfristig ist.

2. Kassenkredite bei mittelfristig defizitären Haushalten:

Teilweise können Gemeinden jedoch trotz erheblicher Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ihren Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen und erwarten dies auch nicht in ihrer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bzw. mittelfristigen Finanzplanung. Dies führt dazu, dass sich ein Bedarf an Kassenkrediten ergibt, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt in einem bestimmten zukünftigen Zeitraum unterschritten wird (Bodensatz). Es kann wirtschaftlich sein, diesen Bodensatz des Bedarfs an Kassenkrediten nicht kurzfristig, sondern mittelfristig zu finanzieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn

das allgemeine Zinsniveau im Haushaltsjahr günstig ist und für die Folgejahre mit einem Anstieg der Zinsen gerechnet wird.

Vor diesem Hintergrund halte ich es bei mittelfristig defizitären Ergebnis- bzw. Verwaltungshaushalten ausnahmsweise für vertretbar, Kassenkredite für den Bodensatz des Bedarfs an Kassenkrediten mit einer Laufzeit bis höchstens zum Ende des Finanzplanungszeitraums aufzunehmen, wenn das wirtschaftlich erscheint.

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wird jährlich in der jeweiligen Haushaltssatzung neu festgesetzt. Der Bestand an Kassenkrediten, die in Vorjahren aufgenommen worden sind, ist auf diesen Höchstbetrag anzurechnen. Die Entscheidung, einen Kassenkredit aufzunehmen, dessen Laufzeit das Haushaltsjahr überschreitet, ist als wichtige Entscheidung nach § 27 GO anzusehen, für die ein Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung zu fassen ist. Dieser Beschluss muss Festlegungen enthalten

- zur maximalen Höhe der Kassenkredite, die mit einer über das Haushaltsjahr hinausgehenden Laufzeit aufgenommen werden dürfen, und
- zur maximalen Laufzeit dieser Kassenkredite.

Es wird darauf hingewiesen, dass auch mittelfristig finanzierte Kassenkredite keine Finanzierungsmittel darstellen.

Gerade Gemeinden mit mittelfristig defizitären Haushalten bedürfen besonderer fortgesetzter Anstrengungen der Haushaltskonsolidierung.

3. Kreditbedingungen

Die Vereinbarung der Kreditbedingungen erfordert eine ständige Beobachtung des Kapitalmarktes. Es ist darauf zu achten, dass die Bedingungen tragbar und marktüblich sind. Es sind daher regelmäßig mehrere Angebote einzuholen und miteinander auch im Hinblick auf die Haushaltslage der Gemeinde zu vergleichen. Bei der Entscheidung zwischen mehreren Angeboten sollten insbesondere der Effektivzinssatz und die übrigen Kreditbedingungen berücksichtigt werden.

Zinssatz und Auszahlungskurs stehen in Wechselbeziehung zueinander. Sie beeinflussen die Höhe des Effektivzinssatzes. Dieser wird insbesondere aus dem Nominalzinssatz, den Kapitalbeschaffungskosten (wie Disagio, einmalige Verwaltungskosten, Vermittlungs- und sonstige Gebühren), den laufenden Verwaltungskosten sowie aus der Laufzeit des Kredits unter Berücksichtigung tilgungsfreier Jahre ermittelt.

Nach § 6 der Preisangabenverordnung (PAngV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. September 2013 (BGBl. I S. 3642), haben die Kreditinstitute einen effektiven Jahreszins anzugeben. Auch wenn diese Vorschrift für den Kommunalkredit nicht gilt, sollten sich die Gemeinden, insbesondere bei einem Auszahlungskurs unter 100 %, den auf der Grundlage dieser Verordnung errechneten Effektivzinssatz neben den Nominalkonditionen angeben lassen. Diese Zinssätze sind nur insoweit voll vergleichbar, als sie sich auf den gleichen Zeitraum beziehen. Im Übrigen sind bei einem Vergleich die Modalitäten der Tilgungsverrechnung mit zu beachten, da sie nicht nur auf den effektiven Zinssatz, sondern auch auf die Gesamthöhe der Zinsleistungen sowie bei Annuitätendarlehen auf die Länge der Laufzeit Auswirkungen haben.

Ein Disagio sollte möglichst niedrig gehalten werden. Im Allgemeinen gilt der Grundsatz, dass das Disagio bei höherem Nominalzins niedrig sein muss, bei niedrigerem Nominal-

zins dagegen höher sein darf. An die Höhe des Disagios ist besonders dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn auch die Möglichkeit einer Zinsanpassung für den Kreditgeber vereinbart wurde, weil damit später zu dem Disagio ein höherer Nominalzinssatz hinzukommen kann oder u. U. sogar ein erneutes Disagio vergütet werden muss. Generell lässt sich feststellen, dass die Vereinbarung eines Disagios keine Vorteile für die Gemeinde bietet und deshalb möglichst vermieden werden sollte.

Zum Teil sind Kreditinstitute dazu übergegangen, Erwägungsgründe der Kreditvergabe in Darlehensverträge einzufügen. Solche Erwägungsgründe könnten als mögliche Gründe für eventuelle Nachverhandlungen interpretiert werden, um damit Änderungsrisiken im Bereich der Vorschriften des Kreditwesens auf Kommunen abzuwälzen. Beim Vergleich der Angebote ist dieser Sachverhalt gegebenenfalls zu berücksichtigen.

Es entspricht dem Wesen des Kommunalkredits – auch in der Form des Kassenkredits –, dass er ohne Bestellung von Sicherheiten (z. B. Hypothek, Grundschuld, Verpfändung beweglicher Sachen) gewährt wird. Die Sicherung für den Kreditgeber liegt schon darin, dass die Gemeinde mit ihrer vollen Finanzkraft haftet, die sich insbesondere auf eine geordnete Wirtschafts- und Haushaltsführung stützt.

4. Kredite in fremder Währung und Auslandskredite

Von Kreditaufnahmen in fremder Währung oder in einem Staat außerhalb der Europäischen Union ist möglichst Abstand zu nehmen. Derartige Kredite sind in der Regel mit Bedingungen versehen, die mit einer genügenden Haushaltssicherheit (§ 95 g Absatz 2 GO und § 85 Absatz 2) nicht vereinbar sind. Aufgrund der Nachrangigkeit gilt dies insbesondere auch für die Aufnahme von Kassenkrediten.

Durch zusätzliche Vermittlungsgebühren ist auch die effektive Belastung bei solchen Krediten oft ungünstiger als nach den angegebenen Bedingungen zunächst angenommen werden konnte. Die Verschuldung in fremder Währung ist zudem mit beträchtlichen Wechselkursrisiken belastet. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 75 Absatz 2 der Gemeindeordnung nicht nur in Bezug auf den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln isoliert zu betrachten ist, sondern insbesondere auch das allgemeine Spekulationsverbot umfasst. Die Kreditaufnahme in fremder Währung kann insofern lediglich als zulässig angesehen werden, soweit sämtliche Wechselkursrisiken durch ein entsprechendes Fremdwährungssicherungsgeschäft abgedeckt sind.

Auf die Meldepflichten gegenüber der Deutschen Bundesbank nach den Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) bei Krediten von Gebietsfremden wird hingewiesen.

5. Derivative Finanzgeschäfte zur Optimierung der Zinsausgaben und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken

Grundsätzlich ist der Abschluss derivativer Finanzgeschäfte zur Optimierung der Zinsausgaben – bzw. –aufwendungen und –auszahlungen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken im Zusammenhang mit Kassenkrediten unzulässig. Diese Einschränkung gilt jedoch nicht bei Kassenkrediten bei mittelfristig defizitären Ergebnishaushalten bzw. Verwaltungshaushalten. Der Abschluss solcher derivativer Finanzgeschäfte bedarf keiner Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Grundlage für derartige Finanzgeschäfte können bereits bestehende sowie neue mittelfristige Kassenkredite sein. Des Weiteren können für Kassenkredite, bei denen Zinskonditionen innerhalb des Finanzplanungszeitraumes auslaufen werden, bereits vorzeitig Konditionen durch derivative Finanzgeschäfte festgeschrieben werden. Die vorstehenden Beschränkungen ergeben sich daraus, dass die Kommunen das Spekulationsverbot zu beachten haben.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass derivative Finanzgeschäfte spekulative Elemente enthalten können. Es wird dringend empfohlen, auf derivative Finanzgeschäfte, bei denen die Wertveränderung des Derivats von anderen als im Grundgeschäft (Kreditvertrag) vorhandenen Parametern abhängt, zu verzichten (z. B. Fremdwährungs-, Aktienkurse, Zinssätze für Fremdwährungen, Differenzen von Zinssätzen). Derivative Finanzgeschäfte im Zusammenhang mit Kassenkrediten bei mittelfristig defizitären Ergebnishaushalten bzw. Verwaltungshaushalten sind nur mit einer Laufzeit bis höchstens zum Ende des Finanzplanungszeitraums zulässig.

Kommunalverfassungsrechtlich gehört die Entscheidung, im Rahmen des Schuldenmanagements derivative Finanzgeschäfte abzuschließen, nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gem. § 55 Absatz 1 GO und kann auch nicht als dringliches Geschäft gem. § 55 Absatz 2 GO angesehen werden. Die Entscheidung, im Rahmen des Schuldenmanagements auch derivative Finanzgeschäfte abzuschließen, ist als wichtige Entscheidung gem. § 27 GO anzusehen, für die ein Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung zu fassen ist. Dieser Grundsatzbeschluss muss zumindest Festlegungen zur Art der beabsichtigten derivativen Finanzgeschäfte und zur maximalen Höhe der derivativen Finanzgeschäfte im laufenden Haushaltsjahr enthalten.


Ist die grundsätzliche Entscheidung der Gemeindevertretung gefasst worden, so muss über den Abschluss der einzelnen derivativen Finanzgeschäfte der Gemeindevertretung berichtet werden. Darüber hinaus ist der Gemeindevertretung in regelmäßigen Abständen über Art, Umfang und finanzielle Auswirkungen der abgeschlossenen derivativen Finanzgeschäfte zu berichten. Hierfür bietet sich der Vorbericht zum Haushalt an. Im Übrigen müssen derivative Finanzgeschäfte von den Kommunen ausführlich dokumentiert werden, einschließlich der Überlegungen, die zum Abschluss des derivativen Finanzgeschäfts geführt haben (eigene Zinsprognose, Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der eigenen Zinsprognose, eventuelle Prämien und sonstige Kosten – z. B. Zeitaufwand für Informationsbeschaffung, Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Abwicklung, Dokumentation, laufende Betreuung und Ergebniskontrolle – des derivativen Finanzgeschäfts, Vergleich von Konditionen der verschiedenen Banken für das derivative Finanzgeschäft, Bonität der Partner).

Es wird empfohlen, den Vertragspartner vor Abschluss eines derivativen Finanzgeschäfts von diesem Erlass in Kenntnis zu setzen und dies in geeigneter Weise zu dokumentieren.

Der Abschluss von derivativen Finanzgeschäften dürfte nur für eine begrenzte Zahl von Kommunen in Schleswig-Holstein in Frage kommen. Aufgrund der kommunalen Verwaltungsstruktur dürften die personellen und organisatorischen Voraussetzungen häufig nicht vorliegen, die für den Abschluss und die Betreuung derartiger Rechtsgeschäfte notwendig sind. Die qualitativen Voraussetzungen beziehen sich auf die Aus- und Fortbildung, die quantitativen Voraussetzungen auf eine ständige qualifizierte Vertretung. Unterstrichen wird diese Einschätzung durch ein Schreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vom 25. Juni 2010, in dem die BaFin klarstellt, dass generell alle kommunalen Körperschaften als Privatkunden im Sinne des § 31 a Absatz 3 des Wertpapierhandelsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 37 des Gesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434), gelten.

Meinen nicht veröffentlichten Runderlass vom 31. März 2006 – Aufnahme von Kassenkrediten bei mittelfristig defizitären Verwaltungshaushalten – hebe ich mit sofortiger Wirkung auf.

Die Landrätin und die Landräte bitte ich, die ihrer Aufsicht unterstehenden kommunalen Körperschaften entsprechend zu unterrichten.


Mathias Nowotny

Verteiler:

An die

Kreise,
kreisfreien Städte,
kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Landrätin und Landräte der Kreise als Kommunalaufsichtsbehörden
Landrätin und Landräte der Kreise als Gemeindeprüfungsämter

nachrichtlich:

Arbeitsgemeinschaft der
kommunalen Landesverbände
Schleswig-Holstein
24105 Kiel

4-fach

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein
- LRH 4 -
24103 Kiel

Statistisches Amt
für Hamburg und Schleswig-Holstein
Postfach 7130
24171 Kiel

Dataport
Anstalt des öffentlichen Rechts
Altenholzer Straße 10-14
24161 Altenholz