

## Kommunales Kreditwesen

Haushaltsrechtliche Grundlagen - Schuldenmanagement - Öffentlich-private Partnerschaften

Bearbeitet von  
Prof. Dr. Gunnar Schwarting

4., neu bearbeitete Auflage 2014. Buch. 270 S. Gebunden  
ISBN 978 3 503 15665 8  
Format (B x L): 15,8 x 23,5 cm  
Gewicht: 500 g

[Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht,  
Kommunalverfassung](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



FINANZWESEN DER GEMEINDEN  
Band 5

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

Für Tine und Jan

# **Kommunales Kreditwesen**

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

Von

**Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Beigeordneter a.D.,

Geschäftsführer des Städtetages

Rheinland-Pfalz

4., neu bearbeitete Auflage

---

**ERICH SCHMIDT VERLAG**

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [dnb.ddb.de](http://dnb.ddb.de) abrufbar.

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**

[ESV.info/987 3 503 15665 8](http://ESV.info/987%203%20503%2015665%208)

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

ISBN: 987 3 503 15665 8

Alle Rechte vorbehalten

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

[www.ESV.info](http://www.ESV.info)

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

Gesetzt aus der 9/11 Punkt Times

Satz: multitext, Berlin

Druck: Strauss, Mörlenbach

## Vorwort zur 4. Auflage

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

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

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

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

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

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

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

Mainz, im Frühjahr 2014

Gunnar Schwarting

## Vorwort zur 1. Auflage

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

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

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

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



*Vorwort zur 1. Auflage*

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

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

Mainz, im Juni 1994

Gunnar Schwarting

# Inhaltsverzeichnis

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

## KAPITEL I

### Finanzwirtschaftliche Grundlagen

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

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

**KAPITEL II**  
**Haushaltsrechtliche Grundlagen**

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

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

**KAPITEL III**  
**Praktische Fragen der Kreditpolitik**

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

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

**KAPITEL IV**  
**Alternative Finanzierungsmodelle und**  
**öffentlich-private Partnerschaften**

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

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