



## Bericht

über die überörtlichen vergleichenden Prüfungen  
zum Kredit- und Schuldenmanagement bei Gemeinden aller  
Gemeindegrößenklassen Thüringens

Rudolstadt, 4. Oktober 2021

3. Senat

Aktenzeichen: 1011-3.3-0784/142

## Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1      07407 Rudolstadt  
Postfach 10 01 37    07391 Rudolstadt  
Telefon:            03672/446-0  
Fax:                03672/446-998  
E-Mail:             [poststelle@trh.thueringen.de](mailto:poststelle@trh.thueringen.de)  
Internet:           <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

## Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	7
	Tabellenverzeichnis	9
	Anlagenverzeichnis	9
<b>0</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
<b>1.1</b>	<b>Prüfungsverfahren</b>	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Ziel des Berichts</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Gemeindegrößenklassen im Vergleich</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Schulden und Verbindlichkeiten</b>	<b>14</b>
2.1.1	Kredite	14
2.1.2	Kassen-/Liquiditätskredite	21
2.1.3	Kreditähnliche Verpflichtungen	23
2.1.4	Derivate	24
<b>2.2</b>	<b>Haushaltslage und Entwicklung</b>	<b>25</b>
2.2.1	Haushaltssicherung und Bedarfszuweisungen	25
2.2.2	Allgemeine Rücklage	25
<b>2.3</b>	<b>Organisation und Verwaltung</b>	<b>26</b>
2.3.1	Bedienstete, Ausstattung und Regelungen	26
2.3.2	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Verfahrensabläufe	27
<b>2.4</b>	<b>Kommunale Zusammenarbeit</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>Good-Practice – Methoden, Ansätze und Lösungen</b>	<b>30</b>
<b>3.1</b>	<b>Good-Practice – Kreditmanagement</b>	<b>30</b>
3.1.1	Entschuldungskonzept	30
3.1.2	Portfoliobeirat	31
<b>3.2</b>	<b>Good-Practice – Liquiditäts-Management/Cash-Management</b>	<b>31</b>
3.2.1	Kassen-/Liquiditätskreditmanagement	31
3.2.2	Cash-Pooling (Liquiditätsverbund)	32
3.2.3	Liquiditätsplanung	33
<b>3.3</b>	<b>Alternative Finanzierungsinstrumente</b>	<b>35</b>
3.3.1	Contracting als Finanzierungsalternative	35
3.3.2	Mietkaufverträge	35
<b>3.4</b>	<b>Good-Practice – Organisation und Verwaltung</b>	<b>36</b>

3.4.1	Standardvorlage zur Angebotsabfrage	36
3.4.2	Anonymisierte Darstellung der Anbieter	36
3.4.3	Rahmenermächtigung für den Bürgermeister	37
3.4.4	Softwareunterstützung	37
3.4.5	Nutzung von Online-Kreditplattformen	38
<b>4</b>	<b>Weitere Optimierungsmöglichkeiten</b>	<b>38</b>
<b>5</b>	<b>Abschließende Bemerkung</b>	<b>40</b>

---

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DM	Deutsche Mark
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate
EW	Einwohner
ggf.	gegebenenfalls
GGK	Gemeindegrößenklasse/-n
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
Mio.	Million/-en
Nr.	Nummer
PPP	Public-Private-Partnership
PWC	PricewaterhouseCoopers GmbH
RG	Rechtsgeschäfte
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
Tn.	Textnummer
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze verschiedener Kreditsummen von 2010 bis 2017	16
Abbildung 2	Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze in Abhängigkeit von Zinsbindungsfristen zwischen 2010 und 2017	17
Abbildung 3	Entwicklung der Zinssätze nach Kreditsummenspannen und Zinsbindungsfristen zwischen 2010 und 2017	17
Abbildung 4	Minimal- und Maximalzinssätze von Kreditbeträgen zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR von 2010 bis 2017	18
Abbildung 5	Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze in Abhängigkeit von der Anzahl der eingeholten Angebote zwischen 2010 und 2017	20
Abbildung 6	Anteil Städte und Gemeinden mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach Art des Rechtsgeschäfts und nach GGK	28
Abbildung 7	Angebotseinholung nach GGK	28
Abbildung 8	Anteil Städte und Gemeinden mit Erfahrungen in ausgewählten Bereichen kommunaler Zusammenarbeit nach GGK	29
Abbildung 9	Verlauf Einzahlungen und Auszahlungen eines Monats	34
Abbildung 10	Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform	39



## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1	Prüfungen zum Kredit- und Schuldenmanagement	13
Tabelle 2	Anzahl der Kreditverträge nach Kreditbetrag und GGK zwischen 2010 und 2017	14
Tabelle 3	Umschuldungen und Neuaufnahmen aller GGK von 2013 bis 2017	15
Tabelle 4	Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze nach GGK	15
Tabelle 5	Entwicklung der maximalen Zinssätze nach GGK	15
Tabelle 6	Entwicklung der minimalen Zinssätze nach GGK	16
Tabelle 7	Differenzen zw. Minimal- und Maximalzinssätzen von 2010 bis 2017	18
Tabelle 8	Durchschnittliche Zinssätze bei Kreditverträgen zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR der GGK von 2010 bis 2017	19
Tabelle 9	Beschaffung von Marktinformationen nach GGK	20
Tabelle 10	Laufzeiten der Kassen-/Liquiditätskreditverträge der GGK	22
Tabelle 11	Entwicklung der Zinssätze von Kassen-/Liquiditätskredite von 2013 bis 2017	22
Tabelle 12	Anteil Städte und Gemeinden mit kreditähnlichen Verpflichtungen nach GGK	23
Tabelle 13	Anteil Städte und Gemeinden mit Vertragsformen kreditähnlicher Verpflichtung nach GGK	24
Tabelle 14	Anteil Städte und Gemeinden mit Haushaltssicherung und Bedarfszuweisungen nach GGK	25
Tabelle 15	Anteil Städte und Gemeinden mit allgemeiner Rücklage nach GGK von 2013 bis 2017	25
Tabelle 16	Anzahl und Qualifikation von Bediensteten nach GGK	26
Tabelle 17	Beratung, Ausstattung und Regelungen nach GGK	27
Tabelle 18	Anteil Städte und Gemeinden mit kommunaler Zusammenarbeit nach GGK	29
Tabelle 19	Liquiditätsplanungen nach GGK	33

## **Anlagenverzeichnis**

Anlage	Zentrale Feststellungen
--------	-------------------------



## **0 Zusammenfassung**

- 0.1** Der Rechnungshof prüfte gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a ThürPrBG vergleichend das Kredit- und Schuldenmanagement von Kommunen in drei verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Die Ergebnisse dieser Prüfungen fasst er in diesem Sonderbericht zusammen.

### **Gemeindegrößenklassen im Vergleich**

- 0.2** Der Rechnungshof wertete insgesamt 1.322 Kreditverträge aus. Der Vertrag mit dem höchsten Kreditbetrag belief sich auf 29,5 Mio. EUR. Die längste Vertragslaufzeit beträgt 101 Jahre. Der niedrigste vereinbarte Zinssatz betrug -0,15 Prozent. (Tn. 2.1.1)
- 0.3** Beim Umfang der Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen gab es im Verhältnis zu den Gesamtkreditaufnahmen keine Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden, ganz gleich in welcher Gemeindegrößenklasse sie sich befinden. (Tn. 2.1.1)
- 0.4** Kreditverträge bis 100.000 EUR hatten durchschnittlich die niedrigsten Zinssätze. Bei Verträgen über 1 Mio. EUR waren die durchschnittlichen Zinssätze am höchsten. (Tn. 2.1.1)
- 0.5** Bei Kreditverträgen mit Zinsbindungsfristen über zehn Jahre waren die Zinssätze, unabhängig von der Kreditsumme, grundsätzlich höher als der Durchschnitt. (Tn. 2.1.1)
- 0.6** Die Gemeindegröße hat keinen direkten Einfluss auf die Höhe des Zinssatzes. (Tn. 2.1.1)
- 0.7** Mit einer guten Marktkenntnis und einem ordnungsgemäßen Verfahren bei der Kreditaufnahme sind grundsätzlich bessere Zinskonditionen möglich. (Tn. 2.1.1)
- 0.8** Die Laufzeit von Kassen-/Liquiditätskreditverträgen beträgt bei mehr als der Hälfte der Gemeinden bis 5.000 EW ein Jahr. Bei den Städten und Gemeinden der beiden anderen Gemeindegrößenklassen überwiegen die mehrjährigen Verträge. (Tn. 2.1.2)
- 0.9** Die Zinssätze für Kassen-/Liquiditätskredite sanken von 2013 bis 2017. Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 EW erzielten bessere Zinskonditionen als kleinere Kommunen. (Tn. 2.1.2)
- 0.10** Bei Einzelverträgen über Festbetragskredite sind bessere Zinskonditionen möglich als bei Kontokorrentkrediten. (Tn. 2.1.2)
- 0.11** Die Haushaltslage und -entwicklung der Städte und Gemeinden zeigten zwischen den Gemeindegrößenklassen teilweise strukturelle Unterschiede. Unterschiede bestanden bei den Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befanden und die Bedarfszuweisungen in Anspruch nahmen. Dagegen waren keine Unterschiede bei Kommunen erkennbar, die Überbrückungshilfen in Anspruch nahmen. (Tn. 2.2)

- 0.12** Die Anzahl und die Qualifikationen der Bediensteten des Kredit- und Schuldenmanagements unterscheiden sich zwischen den Gemeinden verschiedener Gemeindegrößenklassen nicht. Jedoch nahmen kleinere Kommunen häufiger die Beratung durch Dritte in Anspruch. Große Kommunen nutzten häufiger eine Schuldenverwaltungssoftware, erließen Dienstanweisungen und führten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor der Aufnahme von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften durch. (Tn. 2.3)
- 0.13** Von den 137 befragten Städten und Gemeinden hatten 118 Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit. Beim Vergleich der Aufgabenbereiche zeigten sich zwischen den Gemeindegrößenklassen Unterschiede. (Tn. 2.4)

### **Good-Practice**

- 0.14** Eine Stadt setzt seit Jahren ein dokumentiertes Entschuldungskonzept, das bis 2024 zur Schuldenfreiheit führen soll, um. (Tn. 3.1.1)
- 0.15** Eine Stadt installierte einen Portfoliobeirat, um das Portfolio mit Hilfe von Strategien, Steuerungsgrößen und Finanzinstrumenten aktiver und effektiver zu steuern und zu gestalten. (Tn. 3.1.2)
- 0.16** Städte pflegten mitunter ein aktiveres Liquiditätsmanagement. Mit Einzelverträgen über Festbetragskredite erwirtschaftete eine Stadt 2019 Negativzinsen. (Tn. 3.2.1)
- 0.17** Eine Stadt betrieb ein Cash-Pooling. Überschüssige Liquidität konnte sie gezielt steuern und die Zahlung von Negativzinsen weitestgehend vermeiden. (Tn. 3.2.2)
- 0.18** Mit Contractingverträgen erreichten einige Städte deutliche Einsparungen bei den Energieausgaben. (Tn. 3.3.1)

### **Weitere Optimierungsmöglichkeiten**

- 0.19** Effizienzgewinne und Einsparmöglichkeiten sieht der Rechnungshof in einer verstärkten kommunalen Zusammenarbeit. Form und Umfang sowie Aufgaben- und Handlungsfelder sind hierbei von den Städten und Gemeinden individuell zu betrachten bzw. zu prüfen. Nach Auswertung seiner drei Prüfungen schlägt der Rechnungshof unter der aktuellen Marktlage einen regelmäßigen kommunalen Erfahrungsaustausch zum Kredit- und Schuldenmanagement vor. (Tn. 4)

## 1 Einleitung

### 1.1 Prüfungsverfahren

Der Thüringer Rechnungshof prüfte seit 2018 gemäß § 1 Abs. 1 und § 4 a ThürPrBG das Kredit- und Schuldenmanagement in drei verschiedenen GGK jeweils vergleichend. Er veröffentlichte zu jeder Prüfung einen Prüfungsbericht und fasste die Ergebnisse im jeweiligen Jahresbericht der überörtlichen Kommunalprüfung zusammen. Nachfolgende Tabelle enthält die Prüfungen und die Daten ihrer Veröffentlichung.

**Tabelle 1 Prüfungen zum Kredit- und Schuldenmanagement**

Nr.	Prüfung	geprüfter Zeitraum	Prüfungsbericht	Jahresberichtsbeitrag
1	Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW	2013 bis 2017	2019	2019
2	Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden bis 5.000 EW	2013 bis 2018	2020	2020
3	Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden mit mehr als 10.000 EW	2013 bis 2019	2021	2021

Die Prüfungen der einzelnen GGK legte er bereits damals so an, dass er Daten zu vergleichbaren Zeiträumen erhielt. Aus den dabei gewonnen Erkenntnissen erstellte er den vorliegenden Sonderprüfungsbericht. Als Datengrundlage dienen hierfür die Fragebögen, die strukturierten Interviews und die Feststellungen aus dem Aktenstudium.

In die Auswertung einbezogen waren

- 60 Gemeinden bis 5.000 EW,
- 43 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW und
- 34 Gemeinden mit mehr als 10.000 EW,

von denen acht Gemeinden ihren Haushalt nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung führen.

### 1.2 Ziel des Berichts

Primäres Ziel dieses Berichts ist es, die vorliegenden Daten GGK-übergreifend miteinander zu vergleichen und daraus Erkenntnisse abzuleiten. Der Bericht soll beratende Wirkung entfalten.

Der Bericht gliedert sich im Wesentlichen in drei Abschnitte.

In Tn. 2 stellt der Rechnungshof die Ergebnisse aus der Auswertung der Fragebögen und den strukturierten Interviews vor Ort dar und vergleicht die GGK untereinander. Hier steht die Datenanalyse im Vordergrund.

Tn. 3 enthält sog. Good-Practice-Ansätze. Hier werden gute Praxisbeispiele vorgestellt, die der Rechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen bzw. Aktenanalysen eruierte. Diese können auch bei anderen Städten und Gemeinden zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung des Kredit- und Schuldenmanagements beitragen.

In Tn. 4 entwickelt der Rechnungshof einen eigenen Ansatz, wie Kommunen ihr Kredit- und Schuldenmanagement weiter optimieren können.

In der Anlage zu diesem Bericht hat der Rechnungshof Feststellungen zusammengefasst, die entweder häufig auftraten und/oder von besonderer Bedeutung für die Gemeinden und Städte sein können. Bei dieser Zusammenfassung steht vor allem die Fehlervermeidung im Vordergrund.

Zusätzlich stellt der Rechnungshof den beteiligten Städten und Gemeinden auf Anfrage eine Kennzahlenübersicht für den geprüften Zeitraum elektronisch zur Verfügung. Hintergrund dieses Ansatzes ist, dass verschiedene Städte und Gemeinden aufgrund der jeweiligen Prüfungsberichte bereits nachfragten, „wo sie stehen“. Die Idee ist, dass die Daten, die einem Ranking unterworfen werden können, ampegestützt in auswertbarer Form den Gemeinden zur Verfügung stehen. Hierbei wählte der Rechnungshof die Kennzahlen aus, die besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant sind. Die Gemeinden selbst sind verschlüsselt und nicht mit Klarnamen dargestellt. Jede Gemeinde erhält auf Nachfrage nur ihren Verschlüsselungscode.

## 2 Gemeindegrößenklassen im Vergleich

Die nachfolgenden Auswertungen stellen primär eine Gegenüberstellung der drei gebildeten GGK dar. Sie beziehen sich zumeist auf den geprüften Zeitraum bis 2017, da die erste Prüfung 2018 nur diesen Zeitraum erfasste.

### 2.1 Schulden und Verbindlichkeiten

#### 2.1.1 Kredite

Der Rechnungshof wertete insgesamt 1.322 Kreditverträge von Städten und Gemeinden aus. Die Verträge schlossen die Kommunen zwischen 1990 und 2020 ab. Der Vertrag mit dem höchsten Kreditbetrag belief sich auf 29,5 Mio. EUR. Die längste Vertragslaufzeit beträgt 101 Jahre bei einem Zinssatz von 1,06 Prozent. Der niedrigste vereinbarte Zinssatz betrug -0,15 Prozent. Etwa 95 Prozent der Verträge sind festverzinst.

Die Städte und Gemeinden aller GGK nahmen Kredite in der gesamten Volumenbandbreite auf. Jedoch machten sie davon in unterschiedlichem Maß Gebrauch.

**Tabelle 2 Anzahl der Kreditverträge nach Kreditbetrag und GGK zwischen 2010 und 2017**

Kreditbetrag in EUR	Städte und Gemeinden			Gesamtergebnis Kreditbetrag
	bis 5.000 EW	mit 5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	
bis 100.000	58	32	35	125
zw. 100.000 und 500.000	65	91	84	240
zw. 500.000 und 1 Mio.	27	44	61	132
über 1 Mio.	8	43	169	220
<b>Gesamtergebnis GGK</b>	<b>158</b>	<b>210</b>	<b>349</b>	<b>717</b>

Der Schwerpunkt lag bei allen Gemeinden auf Verträgen zwischen 100.000 und 500.000 EUR. In dieser Größenordnung schlossen sie insgesamt 240 Verträge ab. Das entspricht einem Anteil von 34 Prozent. Danach folgten die Verträge mit mehr als 1 Mio. EUR mit einem Anteil von 31 Prozent. Gemeinden bis 5.000 EW schlossen dabei mit acht Verträgen eher selten großvolumige Kreditverträge ab. Dagegen nahmen die Städte über 10.000 EW 169 Kredite mit über 1 Mio. EUR auf.

Im geprüften Zeitraum nahmen die Gemeinden neue Kredite auf und schuldeten alte Kredite nach Ablauf der Zinsbindungsfrist um.

**Tabelle 3 Umschuldungen und Neuaufnahmen aller GGK von 2013 bis 2017**

Städte und Gemeinden	Kreditaufnahmen insgesamt	davon Umschuldungen		davon Neuaufnahmen	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%
bis 5.000 EW	103	79	77	24	23
mit 5.000 bis 10.000 EW	134	116	87	18	13
über 10.000 EW	232	162	70	70	30
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>469</b>	<b>357</b>	<b>76</b>	<b>112</b>	<b>24</b>

Der Schwerpunkt lag mit 76 Prozent bei den Umschuldungen. Insbesondere Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW schuldeten mit 87 Prozent häufiger um als Gemeinden der anderen GGK.

Die durchschnittlich vereinbarten Zinssätze der Kommunen entwickelten sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 wie folgt:

**Tabelle 4 Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze nach GGK**

Städte und Gemeinden	2013	2014	2015	2016	2017
bis 5.000 EW	1,92 %	1,64 %	0,67 %	0,55 %	0,79 %
mit 5.000 bis 10.000 EW	2,10 %	1,89 %	0,87 %	1,13 %	0,74 %
über 10.000 EW	2,34 %	1,59 %	0,86%	0,60 %	0,86 %

Bis 2015 sanken die durchschnittlichen Zinssätze kontinuierlich. Bei Gemeinden bis 5.000 EW und Städten über 10.000 EW sanken sie auch noch 2016. Erst ab 2017 erhöhte sich der Zinssatz leicht.

Die vereinbarten Maximal- und Minimalzinssätze der GGK im Zeitraum 2013 bis 2017 sind nachfolgend dargestellt:

**Tabelle 5 Entwicklung der maximalen Zinssätze nach GGK**

Städte und Gemeinden	2013	2014	2015	2016	2017
bis 5.000 EW	3,98 %	3,66 %	2,02 %	0,88 %	2,00 %
mit 5.000 bis 10.000 EW	3,96 %	4,31 %	2,47 %	4,12 %	1,90 %
über 10.000 EW	4,37 %	4,20 %	2,55 %	1,76 %	4,26 %

Die in der Tabelle 5 dargestellte Entwicklung zeigt, dass Gemeinden bis 5.000 EW häufig die niedrigsten Maximalzinssätze vereinbarten. Bis 2016 lagen sie unter den Zinssätzen der anderen beiden GGK.

Bei den minimalen Zinssätzen sind die Ergebnisse häufig umgekehrt.

**Tabelle 6 Entwicklung der minimalen Zinssätze nach GGK**

Städte und Gemeinden	2013	2014	2015	2016	2017
bis 5.000 EW	1,06 %	0,49 %	0,23 %	0,17 %	0,10 %
mit 5.000 bis 10.000 EW	0,98 %	0,40 %	0,22 %	0,20 %	0,17 %
über 10.000 EW	0,10 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,16 %

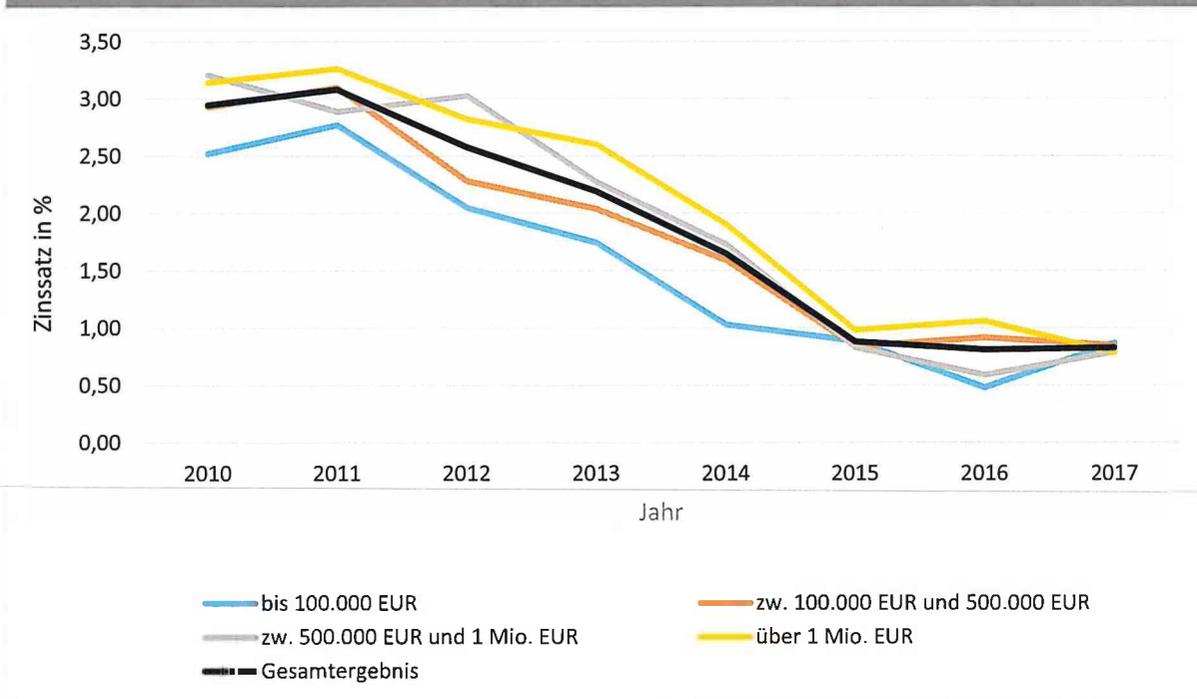
Bei den minimalen Zinssätzen waren es die Städte über 10.000 EW, die Kreditverträge zu günstigen Konditionen abschlossen. 2014 bis 2016 standen ihnen teilweise zinslose Kredite zur Verfügung.

Der Rechnungshof untersuchte auch die Frage, ob neben dem Zeitpunkt des Abschlusses weitere strukturelle Faktoren für die Unterschiede verantwortlich waren.

Hatte die Höhe des Kredits Einfluss auf die Zinskonditionen?

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Zinssätze von Kreditverträgen der Jahre 2010 bis 2017 getrennt nach verschiedenen Kreditsummen. Der Ermittlung liegt der Mittelwert der Zinssätze im jeweiligen Jahr zugrunde.

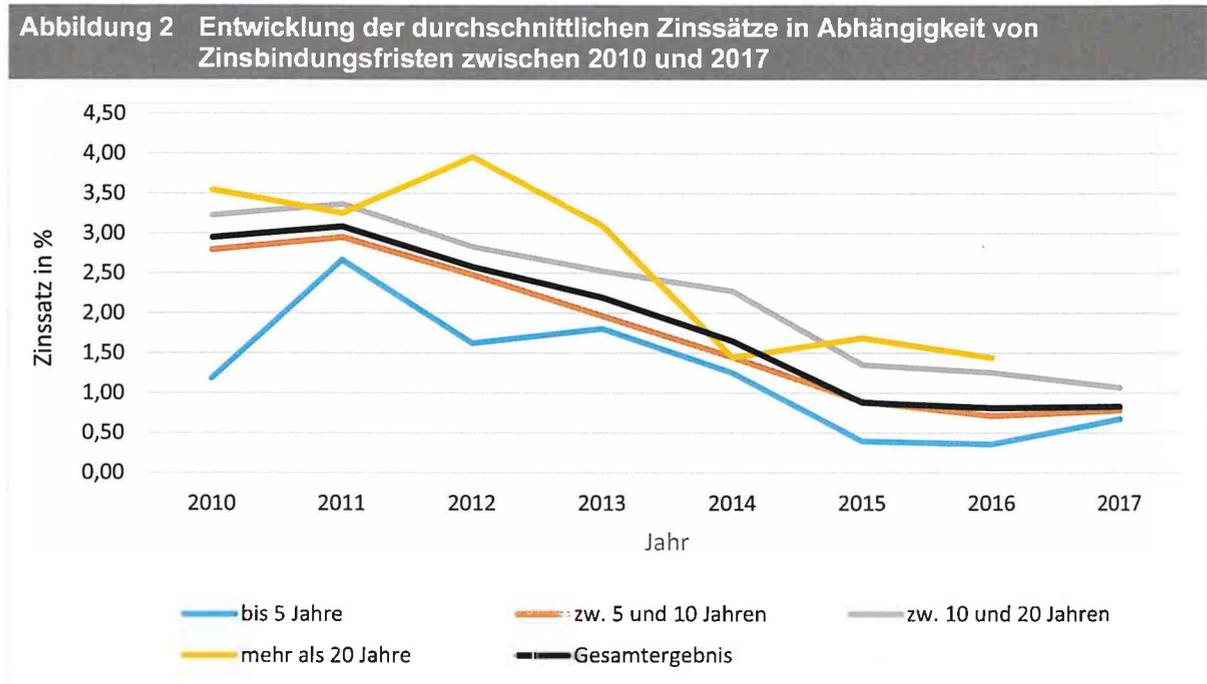
**Abbildung 1 Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze verschiedener Kreditsummen von 2010 bis 2017**



Grundsätzlich ist am Gesamtergebnis für alle Kreditverträge zu erkennen, dass zwischen 2010 und 2017 der Zinssatz bei Kreditaufnahmen von 2,95 Prozent auf 0,83 Prozent deutlich sank. Dabei schlossen Städte und Gemeinden Kreditverträge bis 100.000 EUR fast durchgängig mit den durchschnittlich niedrigsten Zinssätzen ab. Bei Verträgen mit Kreditsummen über 1 Mio. EUR waren durchschnittlich die höchsten Zinssätze zu verzeichnen.

Welchen Einfluss hatten Zinsbindungsfristen auf die Zinskonditionen?

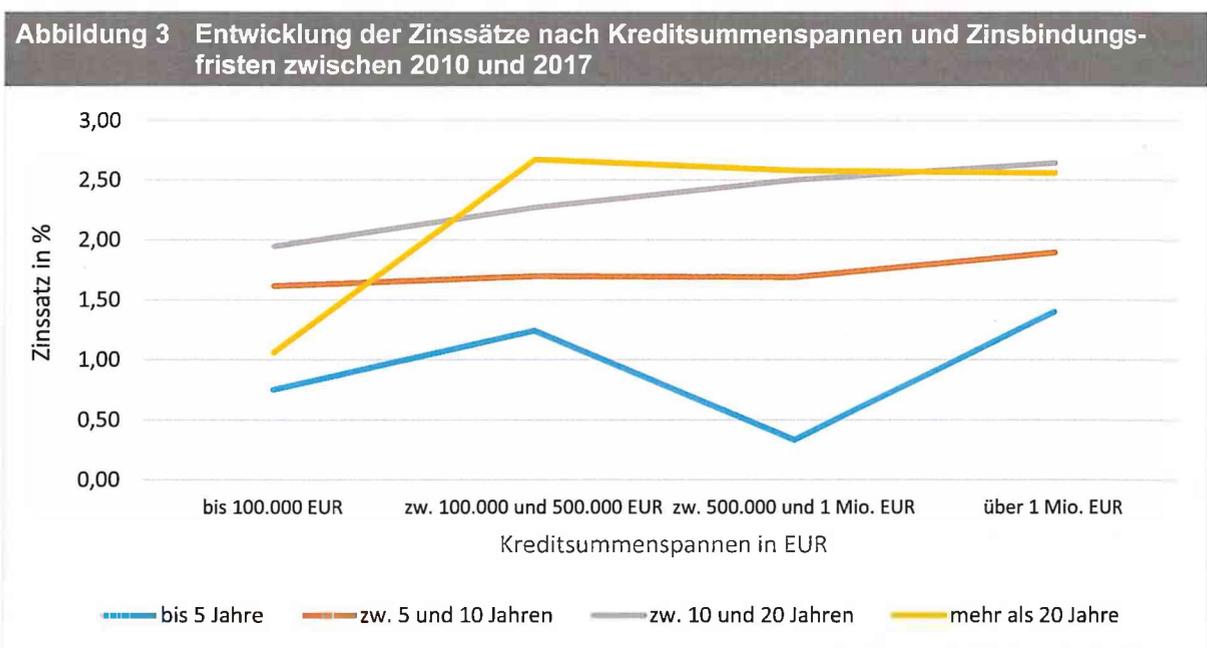
Die Entwicklung der Zinssätze in Abhängigkeit von Zinsbindungsfristen ist in nachfolgender Abbildung dargestellt. Der Ermittlung liegt der Mittelwert der Zinssätze im jeweiligen Jahr zugrunde.



In der Abbildung ist ersichtlich, dass insbesondere Verträge mit langen Zinsbindungen hohe durchschnittliche Zinssätze zur Folge hatten. So liegen Verträge mit Zinsbindungen von mehr als zehn Jahren grundsätzlich oberhalb des Durchschnitts, während Verträge mit kürzeren Bindungsfristen niedrigere Zinssätze zur Folge hatten.

Daraus stellt sich die Frage:

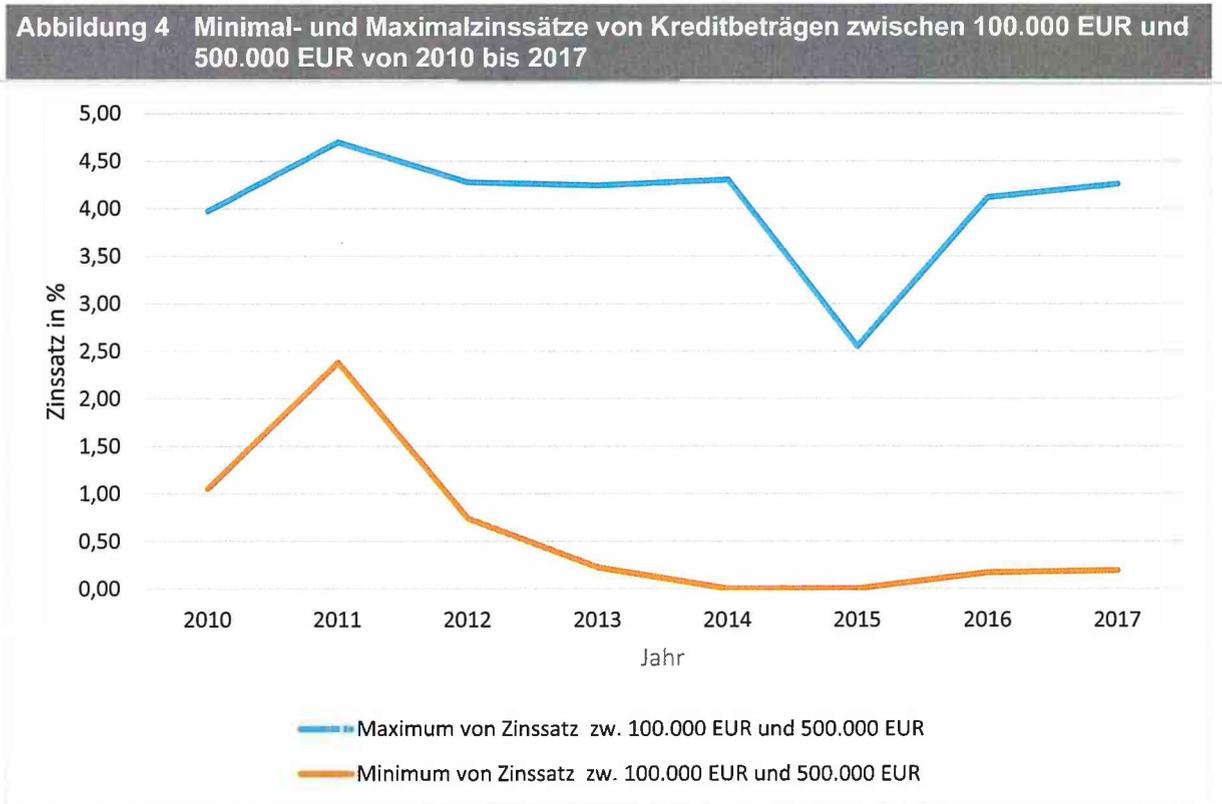
Bestand ein Zusammenhang zwischen Kredithöhe und Zinsbindungsfrist, der Einfluss auf die Höhe des Zinssatzes hatte?



Die Abbildung zeigt, dass Kredite mit längeren Zinsbindungsfristen grundsätzlich unabhängig von der Höhe des Kredits höhere Zinssätze bedeuteten.

Um die bisherigen allgemeinen Erkenntnisse über Einflussfaktoren und Zusammenhänge zu vertiefen, untersuchte der Rechnungshof die Kreditverträge zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR genauer. Die Städte und Gemeinden schlossen insgesamt 240 Kreditverträge dieser Größenordnung ab.

Auch wenn der Kreditbetrag und die Zinsbindungsfrist identisch waren, stellte der Rechnungshof fest, dass der Unterschied der Zinssätze zwischen den Extremwerten sehr groß war. Nachfolgende Abbildung stellt den Maximal- und Minimalzinssatz von Kreditbeträgen zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR mit einer Zinsbindungsfrist von 5 bis 10 Jahren dar:



Die Zinsdifferenz schwankte zwischen 4,3 Prozentpunkten 2014 und 2,3 Prozentpunkten 2011. D. h., Städte und Gemeinden schlossen zu deutlich unterschiedlichen Zinskonditionen Verträge in vergleichbaren Zeiträumen und vergleichbaren Kreditsummen ab.

Die Zinsbindungsfristen beeinflussten dagegen die Maximalausprägungen der Zinskonditionen der Kredite dieser Kreditsummenspanne nicht wesentlich.

**Tabelle 7 Differenzen zw. Minimal- und Maximalzinssätzen von 2010 bis 2017**

Zinsbindungsfrist	minimale Prozentpunkte Zinsdifferenz	maximale Prozentpunkte Zinsdifferenz
bis 5 Jahre	0,00	4,07
zwischen 5 und 10 Jahren	1,00	4,02
zwischen 10 und 20 Jahren	0,95	3,39
über 20 Jahre	keine Vergleichswerte	keine Vergleichswerte

Hiernach stellt sich die Frage:

Sind die Unterschiede bei den Zinssätzen durch die Gemeindegröße zu erklären?

Dazu verglich der Rechnungshof die durchschnittlichen Zinssätze der Kreditverträge zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR der verschiedenen G GK. Nachfolgende Tabelle stellt den Vergleich dar:

**Tabelle 8 Durchschnittliche Zinssätze bei Kreditverträgen zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR der G GK von 2010 bis 2017**

Jahr	Städte und Gemeinden			Gesamtergebnis pro Jahr
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	
2010	2,06	2,68	3,03	2,77
2011	3,07	3,02	3,01	3,03
2012	1,51	2,43	2,09	1,95
2013	2,08	2,20	1,90	2,03
2014	1,42	1,88	1,56	1,69
2015	1,02	0,82	0,78	0,87
2016	0,50	1,37	0,49	0,84
2017	0,74	0,56	0,74	0,69
<b>Gesamtergebnis G GK</b>	<b>1,52</b>	<b>1,89</b>	<b>1,62</b>	<b>1,70</b>

In der Betrachtung der in allen Jahren und in allen G GK realisierten Zinsen bei Kreditverträgen konnte keine signifikante Relation zwischen der G GK und den vereinbarten Kreditzinssätzen festgestellt werden. Insgesamt konnten die Gemeinden bis 5.000 EW dreimal, die Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW einmal und die Städte über 10.000 EW viermal die durchschnittlich günstigsten Zinssätze vereinbaren.

Die Gemeindegröße hat somit keinen direkten Einfluss auf die Höhe des Zinssatzes.

Zumeist schwankten die Zinssätze im Zeitablauf. Die Bediensteten müssen erkennen, in welcher Phase der Zinsentwicklung sich der Markt momentan befindet, und beurteilen, wie er sich entwickeln wird. Außerdem müssen sie entscheiden, für welchen Zeitraum der Zinssatz fixiert werden soll. Die Städte und Gemeinden stehen somit vor der Aufgabe, sowohl den günstigen Zeitpunkt der Kreditaufnahme zu wählen als auch eine Prognose über die künftige Zinsentwicklung zu erstellen. Dazu ist eine regelmäßige Kapitalmarktbeobachtung notwendig.

Um festzustellen, ob ein Zinssatz günstig ist, müssen die Städte und Gemeinden die aktuellen Zinskonditionen kennen. Daher ging der Rechnungshof der Frage nach:

Wie erhielten die Städte und Gemeinden die notwendigen Marktinformationen?

Bei den örtlichen Erhebungen teilten die geprüften Stellen mit, dass sie sich durch

- Internetrecherche,
- Vorabanfragen bei Banken,
- Zeitschriften und Newsletter

die erforderlichen Marktinformationen beschafften.

Zudem erhielten sie notwendige Informationen auf folgende Weise:

**Tabelle 9 Beschaffung von Marktinformationen nach GGK**

Marktinformationen	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Beratung durch Dritte	32 %	21 %	24 %
Austausch mit anderen Gemeinden	22 %	37 %	15 %

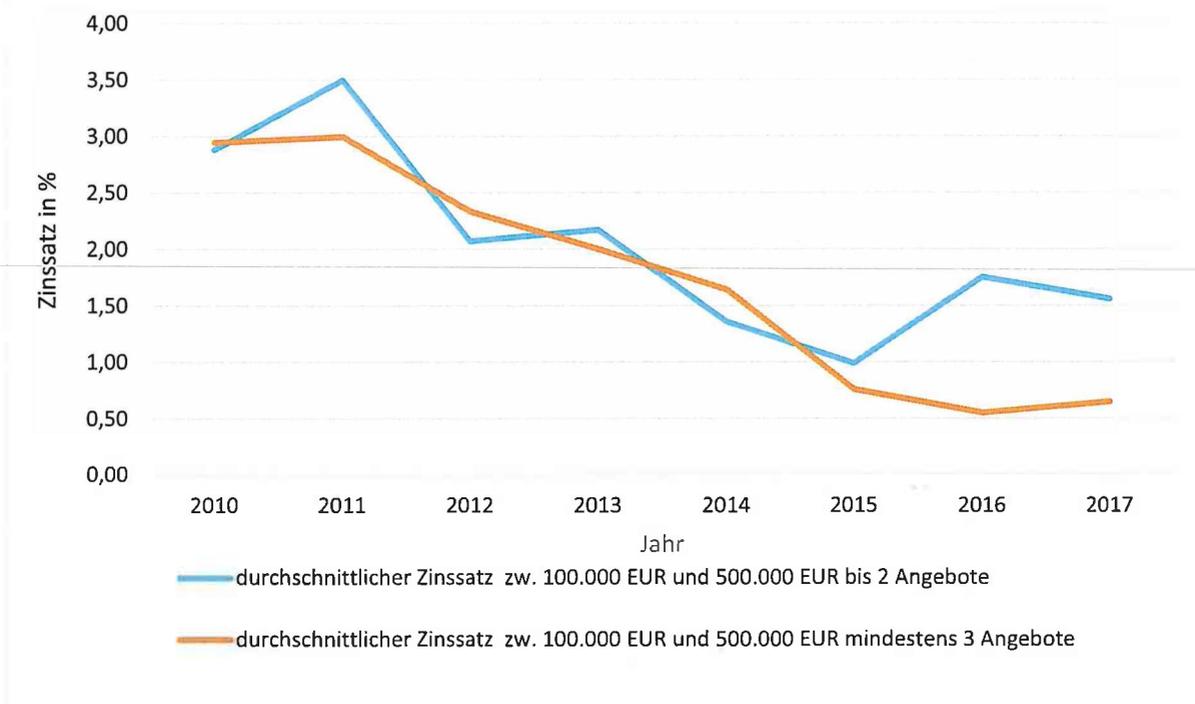
Ein Drittel der Gemeinden bis 5.000 EW bezogen Dritte in die Entscheidungsfindung ein und standen im Austausch mit anderen Gemeinden. Bei Städten über 10.000 EW spielte der Informationsaustausch eine untergeordnete Rolle. Ursächlich hierfür könnte der Personaleinsatz sein. Während in kleineren Gemeinden die Bediensteten meist mehrere Aufgabenbereiche abdecken, ist bei größeren Städten ein fachspezifischer Einsatz in einem Aufgabenbereich möglich.

Bestehen bei der aktuellen Analyse der Geld- und Kapitalmärkte sowie bei der Prognose der Entwicklung dieser Märkte und der Zinsentwicklung (Zinsmeinung) Informationslücken, kann sich das auf die Höhe des Zinssatzes auswirken. Die Städte und Gemeinden haben vor Kreditneuaufnahmen oder Umschuldungen Vergleichsangebote einzuholen und zu bewerten. Daher untersuchte der Rechnungshof die Frage:

Welchen Einfluss hatte die Einholung von Angeboten vor einer Kreditaufnahme auf die Höhe der Zinssätze?

Inwiefern die Anzahl eingeholter Angebote zu besseren Zinssätzen führte, zeigt die folgende Abbildung. Der Ermittlung liegt der Mittelwert der Zinssätze im jeweiligen Jahr zugrunde.

**Abbildung 5 Entwicklung der durchschnittlichen Zinssätze in Abhängigkeit von der Anzahl der eingeholten Angebote zwischen 2010 und 2017**



Städte und Gemeinden, die mindestens drei Angebote einholten, konnten zumeist niedrigere Zinssätze erzielen. 2016 betrug die Differenz zwischen den durchschnittlichen Zinssätzen bis

zwei Angeboten und den durchschnittlichen Zinssätzen mit mindestens drei Angeboten 1,20 Prozentpunkte.

Zusammenfassend zeigen die Prüfungen Folgendes:

- Die GGK unterschieden sich hinsichtlich der aufgenommenen Kreditbeträge. Große Städte nahmen häufiger Kredite mit mehr als einer Mio. EUR auf.
- Alle GGK nahmen im ähnlichen Verhältnis Kredite neu auf bzw. schuldeten um.
- Kreditverträge bis 100.000 EUR hatten durchschnittlich die niedrigsten Zinssätze. Bei Verträgen über einer Mio. EUR waren die durchschnittlichen Zinssätze am höchsten.
- Bei Kreditverträgen mit Zinsbindungsfristen über zehn Jahre waren die Zinssätze höher, unabhängig von der Kreditsumme.
- Die GGK hat keinen direkten Einfluss auf die Höhe des Zinssatzes.
- Mit einer guten Marktkenntnis und einer Abfrage von mindestens drei Angeboten vor einer Kreditaufnahme sind grundsätzlich bessere Zinskonditionen erzielbar.

Der Rechnungshof empfiehlt daher:

Die verschiedenen Kreditkonditionen sind von den Kommunen vorab zu betrachten und abzustimmen. Vor einer Aufnahmeentscheidung müssen sie das für sie geeignete Kreditvolumen festlegen. Dabei ist es denkbar, den benötigten Kreditbetrag auf verschiedene Verträge zu verteilen. So führten im geprüften Zeitraum niedrigere Kreditbeträge zu vergleichsweise niedrigeren Zinsen. Der Überblick über die Verträge muss jedoch gewahrt bleiben. In Abhängigkeit davon sollte die Kommune die Laufzeit und die Zinsbindungsfrist festlegen. Lange Laufzeiten, sprich niedrige Tilgungsraten, erhöhen die Gesamtsumme der Zinszahlungen und führen bei einer Abweichung von der Zinsbindung zu einem Zinsänderungsrisiko. Längere Zinsbindungen führten im geprüften Zeitraum grundsätzlich zu höheren Zinssätzen, ermöglichen aber gleichzeitig mehr Planungssicherheit. Klumpenrisiken<sup>1</sup> zum Ablauf der Zinsbindungsfrist sind zu vermeiden. Die Fristen anderer Kreditverträge sind zu beachten. Grundsätzlich sollten die für das Kredit- und Schuldenmanagement verantwortlichen Mitarbeiter die Marktlage erkunden. Die zuvor genannten Feststellungen beziehen sich auf den geprüften Zeitraum. D. h., dass zukünftig geänderte Marktlagen zu anderen Zinsrelationen hinsichtlich Laufzeit und Kreditbetrag führen können.

Vor einer Kreditaufnahme sind mindestens drei Angebote einzuholen und zu vergleichen. Je mehr Angebote vorliegen, umso leichter ist es, sich einen Marktüberblick zu verschaffen und den Kreditvertrag mit günstigen Konditionen abzuschließen.

## **2.1.2 Kassen-/Liquiditätskredite<sup>2</sup>**

Verträge über eine mögliche Inanspruchnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten hatten die Städte und Gemeinden in Form von Rahmenverträgen<sup>3</sup>, Kontokorrentverträgen oder Verträgen, die sowohl als Kreditlinie als auch als Festbetragskredite beansprucht werden können, abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Klumpenrisiken können beispielsweise entstehen, indem am Ende der Zinsbindungsfrist für zu viele Kredite gleichzeitig eine Anschlussfinanzierung vereinbart werden muss oder die Tilgungssumme in einzelnen Jahren sehr hoch ausfällt.

<sup>2</sup> In die Auswertung sind 124 Städte und Gemeinden einbezogen. Von 13 Städten und Gemeinden lagen keine Angaben vor.

<sup>3</sup> Nach den allgemeinen Geschäftsbedingungen verschiedener Banken sind Rahmenverträge Verträge, bei denen, wie bei Verträgen über Kontokorrentkredite 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 Konditionen abgeschlossen.

Insgesamt lagen 793 Verträge der Prüfung zugrunde. Die Städte und Gemeinden verfügten gleichzeitig über einen bis sechs Verträge. 76 Prozent besaßen einen oder mehrere Kontokorrentverträge, 32 Prozent einen oder mehrere Rahmenverträge im geprüften Zeitraum. Sechs Prozent hatten aufgrund ausreichender Eigenmittel keinen Kassen-/Liquiditätskreditvertrag. Daneben gab es eine Stadt, die über keinen Vertrag verfügte, der die Aufnahme eines Kassenkredits im laufenden Jahr ermöglichte. Sie schloss stattdessen bei Bedarf ausschließlich Einzelverträge ab.

Die Laufzeiten der Kassen-/Liquiditätskreditverträge stellten sich wie folgt dar:

**Tabelle 10 Laufzeiten der Kassen-/Liquiditätskreditverträge der GGK**

Städte und Gemeinden	Kassenkreditverträge verlängert bzw. neu abgeschlossen			
	ausschließlich jährlich	ausschließlich mehrjährig	ausschließlich unterjährig	jährlich, mehrjährig und unterjährig
bis 5.000 EW	52 %	33 %	keine	10 %
von 5.000 bis 10.000 EW	33 %	37 %	7 %	20 %
über 10.000 EW	24 %	44 %	3 %	9 %
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>40 %</b>	<b>37 %</b>	<b>2 %</b>	<b>12 %</b>

Stand 31.12. zum Ende des jeweiligen geprüften Zeitraums

Mehr als die Hälfte der Gemeinden bis 5.000 EW verlängerte ausschließlich jährlich ihre Verträge bzw. schloss sie neu ab. Die Städte über 10.000 EW verfügten mit 44 Prozent ausschließlich über Verträge mit mehrjährigen Laufzeiten. Zwei Prozent der Städte und Gemeinden schlossen ausschließlich Verträge mit unterjährigen Laufzeiten ab.

Der Rechnungshof untersuchte daraufhin auch die Frage:

Hat die Laufzeit des Kassenkreditvertrags Einfluss auf die Höhe des Zinssatzes?

Bei den Kassen-/Liquiditätskrediten vereinbarten die Städte und Gemeinden sowohl feste als auch variable Zinssätze. Kassenkreditverträge mit variablen Zinssätzen hatten 39 Prozent der Städte und Gemeinden. Die übrigen Verträge beinhalteten Festzinsvereinbarungen.

Für den Vergleich können Verträge mit variablen Zinssätzen, die täglich oder in bestimmten Intervallen angepasst werden, nicht mit einbezogen werden. Der Vergleich bezieht sich somit ausschließlich auf Verträge mit fester Verzinsung. Die Mittelwerte der Zinssätze nach GGK entwickelten sich zwischen 2013 und 2017 wie folgt:

**Tabelle 11 Entwicklung der Zinssätze von Kassen-/Liquiditätskrediten von 2013 bis 2017**

Städte und Gemeinden	2013	2014	2015	2016	2017
bis 5.000 EW	2,20 %	2,06 %	1,88 %	1,79 %	1,76 %
von 5.000 bis 10.000 EW	1,51 %	1,41 %	1,27 %	1,20 %	1,20 %
über 10.000 EW	1,41 %	1,33 %	1,32 %	1,31 %	1,35 %
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>1,79 %</b>	<b>1,68 %</b>	<b>1,55 %</b>	<b>1,47 %</b>	<b>1,47 %</b>

Die Zinssätze sanken für alle GGK von 1,79 Prozent 2013 auf 1,47 Prozent 2017. Die Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 EW konnten hierbei im gesamten Zeitraum meist bessere Zinskonditionen vereinbaren. Der Maximalzinssatz lag in allen Jahren bei 6,5 Prozent, der Minimalzinssatz sank von 0,21 Prozent 2013 auf 0 Prozent 2017.

Obwohl die Hälfte der Gemeinden bis 5.000 EW ihre Kassenkredite jährlich verlängerte bzw. neu abschloss, enthielten die Verträge die höchsten Zinssätze. Gründe hierfür sind im individuelleren Umgang der Banken mit den Gemeinden zu finden. So stellte der Rechnungshof fest, dass drei Gemeinden derselben GGK bei derselben Bank für denselben Zeitraum Kassenkreditverträge mit unterschiedlichen Zinssätzen abgeschlossen hatten. Zudem trat es bei den Gemeinden bis 5.000 EW häufiger auf, dass die Kassenkreditverträge nur bis zum Erlass der nächsten Haushaltssatzung galten. Die Banken schrieben die Gemeinden jährlich an und verlängerten nach Vorlage der Haushaltssatzung den Vertrag um ein weiteres Jahr. Verhandlungen zu Zinskonditionen führten diese Gemeinden nicht.

Zudem stellte der Rechnungshof fest, dass Städte aufgrund der o. g. Rahmenverträge Einzelverträge über Festbetragskredite zu günstigen Konditionen abgeschlossen hatten. Eine Stadt nahm ausschließlich Festbetragskredite ohne einen Rahmenvertrag je nach Bedarf bei unterschiedlichen Banken auf. Die Zinssätze der Einzelverträge lagen im geprüften Zeitraum mit beispielsweise 0,23 Prozent (2013) und 0,07 Prozent (2015) auch deutlich unter Kassen-/Liquiditätskreditverträgen mit einem variablen Zinssatz (meist 0,00 Prozent 3-Monats-EURIBOR zzgl. 0,5 Prozent Gebühr).

Der Vergleich zeigt Folgendes:

- Die Laufzeit von Kassenkreditverträgen beträgt bei mehr als der Hälfte der Gemeinden bis 5.000 EW ein Jahr. Bei den Städten und Gemeinden der beiden anderen GGK überwiegen die mehrjährigen Verträge.
- Die Zinssätze für Kassen-/Liquiditätskredite sind von 2013 bis 2017 gesunken. Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 EW vereinbarten bessere Zinskonditionen.
- Bei Einzelverträgen über Festbetragskredite sind bessere Zinskonditionen möglich als bei Kontokorrentkrediten.

Der Rechnungshof empfiehlt:

Die Städte und Gemeinden sollten ihre Kassen-/Liquiditätskreditverträge jährlich hinsichtlich der vereinbarten Zinskonditionen prüfen. Eine ungeprüfte automatische Verlängerung der Verträge kann zu erheblichen Zinsdifferenzen führen. Im geprüften Zeitraum lag die Spreizung bei 6,5 Prozent. Gerade die Gemeinden bis 5.000 EW mit jährlichen Verträgen sollten im Rahmen der Verlängerung auch die Zinskonditionen verhandeln.

Zudem sollten sie auch bei Kassen-/Liquiditätskrediten Vergleichsangebote von anderen Banken abfordern, um einen Marktüberblick zu erhalten und so die günstigsten Konditionen nutzen zu können. Neben dem klassischen Kontokorrentkredit sollten die Städte und Gemeinden auch andere Formen kurzfristiger Kredite in Betracht ziehen bzw. prüfen.

### 2.1.3 Kreditähnliche Verpflichtungen

Kreditähnliche Verpflichtungen umfassen Rechtsgeschäfte, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen (§ 64 ThürKO). Solche Verträge schlossen die Städte und Gemeinden in den drei GGK unterschiedlich häufig ab:

**Tabelle 12 Anteil Städte und Gemeinden mit kreditähnlichen Verpflichtungen nach GGK**

	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Kreditähnliche Verpflichtungen	22 %	74 %	94 %

Stand 31.12. zum Ende des jeweiligen geprüften Zeitraums

Fast alle Städte und Gemeinden über 10.000 EW hatten kreditähnliche Verpflichtungen. Bei Gemeinden bis 5.000 EW waren kreditähnliche Verpflichtungen eher von untergeordneter Bedeutung.

Vor allem Leasingverträge und Bürgschaften bzw. bürgschaftsähnliche Erklärungen gingen die Städte und Gemeinden ein. Insgesamt 623 Leasingverträge und 121 Bürgschaftserklärungen bzw. bürgschaftsähnliche Erklärungen bezog der Rechnungshof in die Auswertung ein. Die GGK nutzten diese Formen wie folgt:

**Tabelle 13 Anteil Städte und Gemeinden mit Vertragsformen kreditähnlicher Verpflichtung nach GGK**

Kreditähnliche Verpflichtungen	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Leasingverträge	13 %	58 %	71 %
Bürgschaften	3 %	28 %	74 %

Stand 31.12. zum Ende des jeweiligen geprüften Zeitraums

Die Städte und Gemeinden über 5.000 EW nutzten häufiger das Leasing als Finanzierungsform. Zudem bestanden zahlreiche Bürgschaften teilweise in erheblichem Umfang. Ursächlich hierfür sind vor allem zusätzliche Aufgabenbereiche der kreisfreien Städte sowie in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften ausgelagerte Tätigkeitsbereiche.

Über die genannten Formen gingen die Städte und Gemeinden in der Praxis verschiedene weitere Formen von kreditähnlichen Verpflichtungen ein. Als alternative Finanzierungsformen können sie durchaus Vorteile haben. Teilweise sind sie zusätzlich auch mit komplexen Vertragsgestaltungen verbunden, die Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte enthalten können. Zudem können bei kreditähnlichen Verpflichtungen steuerliche und beihilferechtliche Vorgaben zu beachten sein. Daher ist es wichtig, die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen zu betrachten.

Der Rechnungshof empfiehlt:

Die Städte und Gemeinden haben vor Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen, um im Ergebnis die Wirtschaftlichkeit gegenüber einer klassischen Kommunalkreditfinanzierung nachweisen zu können. Bei kreditähnlichen Verpflichtungen ist neben den Regelungen der ThürKO auch ein umfangreicher Regelungskomplex europäischer Vorgaben zu beachten. Weitere Ausführungen dazu enthält der Bericht in Tn. 3.4.

#### 2.1.4 Derivate

Zinsderivate sind rechtlich selbständige Rechtsgeschäfte, die eine Zinsvereinbarung zum Gegenstand haben.

Über Derivate verfügten im geprüften Zeitraum<sup>4</sup> sieben Städte. Vier sind der GGK von 5.000 bis 10.000 EW und drei der GGK über 10.000 EW zuzuordnen. Gemeinden unter 5.000 EW nutzten keine Derivate.

Der Rechnungshof begrüßt, dass sehr wenige Städte Derivate abschlossen.

Er empfiehlt den Städten und Gemeinden, keine Derivate einzugehen.

<sup>4</sup> Der Auswertung liegen die geprüften Zeiträume der jeweiligen GGK zugrunde.

## 2.2 Haushaltslage und Entwicklung

Maßgebend für den Stand, die Entwicklung und die Struktur der Schulden/Verbindlichkeiten ist die Haushaltsituation der Städte und Gemeinden. Fehlende eigene Finanzmittel spiegeln sich in höheren Schulden-/Verbindlichkeitsständen und Kassen-/Liquiditätskrediten wider.

### 2.2.1 Haushaltssicherung und Bedarfszuweisungen

In den geprüften Zeiträumen<sup>5</sup> stellte sich die Haushaltsituation bei den Städten und Gemeinden der drei GGK wie folgt dar:

**Tabelle 14 Anteil Städte und Gemeinden mit Haushaltssicherung und Bedarfszuweisungen nach GGK**

Haussaltssituation	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
in der Haushaltssicherung	28 %	30 %	18 %
Inanspruchnahme von Bedarfszuweisungen	15 %	21 %	26 %
Inanspruchnahme von Überbrückungshilfen	7 %	7 %	6 %

Danach befanden sich deutlich mehr Städte und Gemeinden in den GGK bis 10.000 EW (28 bzw. 30 Prozent) in der Haushaltssicherung als in der GGK über 10.000 EW (18 Prozent). Dagegen nahmen die großen Städte (26 Prozent) häufiger Bedarfszuweisungen in Anspruch als die kleinen Städte und Gemeinden (15 Prozent). In der Inanspruchnahme von Überbrückungshilfen unterschieden sich die GGK nicht.

### 2.2.2 Allgemeine Rücklage

Von den insgesamt in die Prüfungen einbezogenen 137 Städten und Gemeinden führen acht Gemeinden ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Bei den Gemeinden bis 5.000 EW ist das eine Gemeinde, bei den Städten über 10.000 EW sind es sieben Städte.

Die allgemeine Rücklage entwickelte sich wie folgt:

**Tabelle 15 Anteil Städte und Gemeinden mit allgemeiner Rücklage nach GGK von 2013 bis 2017**

allgemeine Rücklage	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Bestand zu Beginn des PZR	85 %	81 %	89 %
Bestand zum 31.12.2017	85 %	91 %	89 %
keine allgemeine Rücklage	8 %	7 %	7 %

Der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden mit Verwaltungsbuchführung verfügte über eine allgemeine Rücklage. Der Vergleich der einzelnen GGK zeigt keine wesentlichen Unterschiede.

<sup>5</sup> Der Auswertung liegen die geprüften Zeiträume der jeweiligen GGK zugrunde.

Bei den örtlichen Erhebungen 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.

Zudem teilten insbesondere die Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW dem Rechnungshof mit, dass die in § 20 Abs. 2 ThürGemHV vorgeschriebene Mindestrücklage von zwei Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahre nicht ausreicht, ohne auf Kassenkredite zurückgreifen zu müssen. Ursächlich hierfür sei vor allem, dass die Leistung von laufenden Einnahmen und Ausgaben zeitlich auseinanderfalle. Während Ausgaben, wie z. B. Personalausgaben, monatlich anfallen, werden Einnahmen, wie z. B. Schlüsselzuweisungen, nur quartalsweise gezahlt. Zur Liquiditätssicherung sind dann Kassenkredite notwendig.

Der Rechnungshof stellte auch fest, dass Banken von den Städten und Gemeinden zunehmend Negativzinsen bzw. Verwarentgelte auf Guthaben verlangten bzw. sie diese bereits zahlten. Auch verringerten die Banken die Freigrenzen deutlich. Die Städte und Gemeinden versuchten, mit der Verteilung ihrer Guthaben auf verschiedene Konten diese Zinszahlungen zu vermeiden.

## 2.3 Organisation und Verwaltung

### 2.3.1 Bedienstete, Ausstattung und Regelungen<sup>6</sup>

Die Strukturen des Kredit- und Schuldenmanagements sind geprägt vom vorhandenen Personal, den finanziellen Möglichkeiten und der Aufgabenlast. In den jeweils geprüften Zeiträumen der einzelnen GGK war die personelle Besetzung im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement sehr homogen.

**Tabelle 16 Anzahl und Qualifikation von Bediensteten nach GGK**

Personal	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
im Durchschnitt pro Verwaltung	2	1	2
über ein Studium oder eine entsprechende Ausbildung verfügten	56 %	55 %	58 %

Die Anzahl der Bediensteten pro Verwaltung unterscheidet sich nicht wesentlich zwischen den GGK.<sup>7</sup> Auch bei der Ausbildung und Befähigung der Bediensteten sind im Vergleich der GGK keine Unterschiede zu erkennen. Da der Personalbestand insgesamt bei kleineren Kommunen geringer ist als bei größeren, nimmt die Aufgabe daher relativ betrachtet mehr Bedienstete in Anspruch als bei größeren Kommunen.

Die Gemeinden bis 5.000 EW beanspruchten zusätzlich häufiger die Beratung durch Dritte als die Städte und Gemeinden der anderen beiden GGK:

<sup>6</sup> Der Auswertung liegen die geprüften Zeiträume der jeweiligen GGK zugrunde.

<sup>7</sup> Bei kleinen Kommunen nehmen die Mitarbeiter aber häufig weitere Tätigkeiten wahr, da sie nicht vollumfänglich mit dem Kredit- und Schuldenmanagement ausgelastet sind.

**Tabelle 17 Beratung, Ausstattung und Regelungen nach GGK**

Ausstattung und Regelungen	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Beratung durch Dritte beansprucht	32 %	21 %	24 %
Software zur Verwaltung der Schulden/Verbindlichkeiten nutzen	12 %	14 %	53 %
Dienstanweisungen erließen	45 %	21 %	50 %
davon zusammengefasste Dienstanweisungen <sup>8</sup>	38 %	12 %	35 %

Für die Verwaltung der Schulden/Verbindlichkeiten nutzen vor allem die Städte über 10.000 EW eine Software. Dabei handelte es sich um eigenständige Programme oder um zusätzliche Module der vorhandenen HKR-Software.

Über Dienstanweisungen zum Kredit- und Schuldenmanagement verfügte in allen GGK nicht mehr als die Hälfte der Städte und Gemeinden. Bei den Städten und Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW hatten drei Viertel keine Dienstanweisung. Die Regelungsinhalte der vorliegenden Dienstanweisungen deckten nicht immer alle Aufgabenbereiche ab. Teilweise umfassten sie nur einzelne Aufgaben, wie z. B. die Kreditneuaufnahme. Hervorzuheben ist, dass bei den Gemeinden bis 5.000 EW von den 27 Gemeinden (entspricht 45 Prozent) mit einer Dienstanweisung 23 (entspricht 38 Prozent) eine umfassende Dienstanweisung hatten; also mehr als die Städte über 10.000 EW.

Häufig lagen jedoch keine klaren Regelungen zum Verfahrensablauf, d. h. Vorgaben für die Angebotseinholung und Angebotsauswertung, zur Aufgabenverteilung sowie zur Dokumentation, vor. Einige Städte und Gemeinden betrieben zwar auch ohne Dienstanweisungen ein geordnetes Kredit- und Schuldenmanagement basierend auf einer eingeübten und personengebundenen Praxis, aber spätestens bei einem Personalwechsel oder im Vertretungsfall besteht ohne klare Regelungen immer das Risiko eines ungeordneten Übergangs und eines Wissensverlusts.

Der Rechnungshof empfiehlt:

Die Städte und Gemeinden sollten Dienstanweisungen erlassen. Für die Erarbeitung können die Städte z. B. auf Musterdienstanweisungen des Deutschen Städtetags zurückgreifen.

### 2.3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Verfahrensabläufe<sup>9</sup>

Bevor Investitionen beschlossen werden, hat die Gemeinde unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

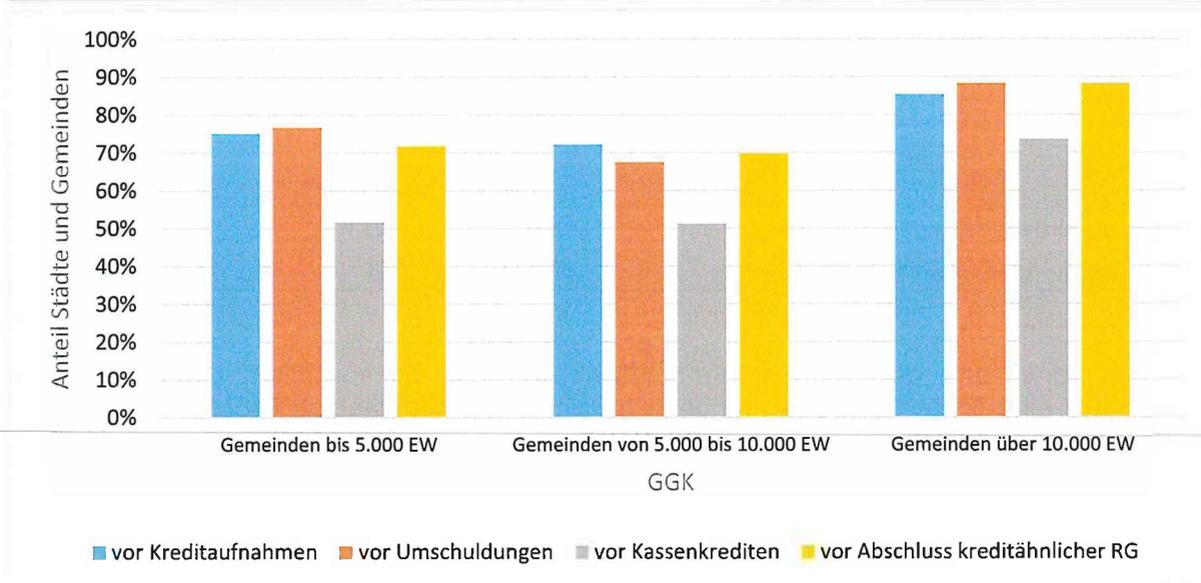
Vor Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten sind andere Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. Eine Kreditaufnahme ist nur vorzunehmen, soweit eine andere Finanzierung ausgeschlossen oder wirtschaftlich unzweckmäßig ist. Die Umschuldung von Krediten zur Erreichung günstigerer Zinskonditionen ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stets geboten und umzusetzen.

Die Städte und Gemeinden führten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie folgt durch:

<sup>8</sup> In der zusammengefassten Dienstanweisung sind die Aufnahme und Umschuldung von Krediten und die Aufnahme von Kassenkrediten sowie (evtl.) der Einsatz von Finanzinstrumenten geregelt.

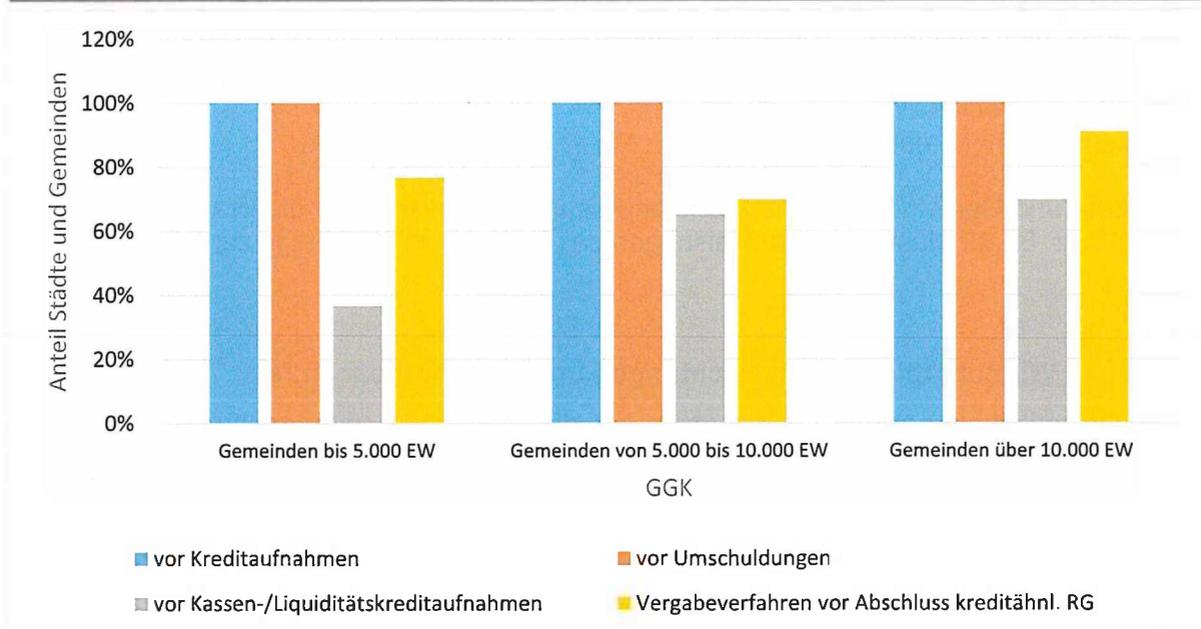
<sup>9</sup> Der Auswertung liegen die geprüften Zeiträume der jeweiligen GGK zu Grunde.

**Abbildung 6 Anteil Städte und Gemeinden mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach Art des Rechtsgeschäfts und nach GGK**



Mehr als zwei Drittel der Städte und Gemeinden aller GGK führten vor Aufnahme und Umschuldung von Krediten sowie vor Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Vor Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten tat dies mehr als die Hälfte. Die Städte über 10.000 EW erreichten bei allen Rechtsgeschäften die höchsten Quoten.

**Abbildung 7 Angebotseinholung nach GGK**



Alle Städte und Gemeinden holten nach eigenen Angaben vor der Aufnahme und Umschuldung von Krediten mehrere Angebote ein. Bei der Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten forderten die Gemeinden bis 5.000 EW eher selten Vergleichsangebote ab. Vor Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften führten mehr als zwei Drittel der Städte und Gemeinden Vergabeverfahren durch. Größere Unterschiede zeigen sich im Vergleich lediglich bei den Kassen-/Liquiditätskrediten.

Der Rechnungshof empfiehlt:

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind elementar. Städte und Gemeinden sollten nicht nur die Wirtschaftlichkeit einer Finanzierungsvariante prüfen, sondern auch die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten gegeneinander abwägen. Dabei sollte nicht nur die aktuelle Haushaltssituation, sondern auch die langfristigen Ausgaben für die Kommune berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere bei den Varianten Kauf und Leasing. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist zu dokumentieren.

## 2.4 Kommunale Zusammenarbeit<sup>10</sup>

Formen kommunaler Zusammenarbeit sind in Thüringen vorrangig im ThürKGG geregelt. Danach ist der Zweck der kommunalen Gemeinschaftsarbeit die gemeinsame Aufgabenerfüllung.<sup>11</sup> Neben den gesetzlich geregelten Formen sind auch weitere lose Formen der Zusammenarbeit, wie z. B. reine Erfahrungsaustausche, denkbar. Dies alles fasst der Rechnungshof im Folgenden unter kommunaler Zusammenarbeit zusammen. Der Anteil der Städte und Gemeinden, die bereits über Erfahrungen in der kommunalen Zusammenarbeit verfügen, ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:

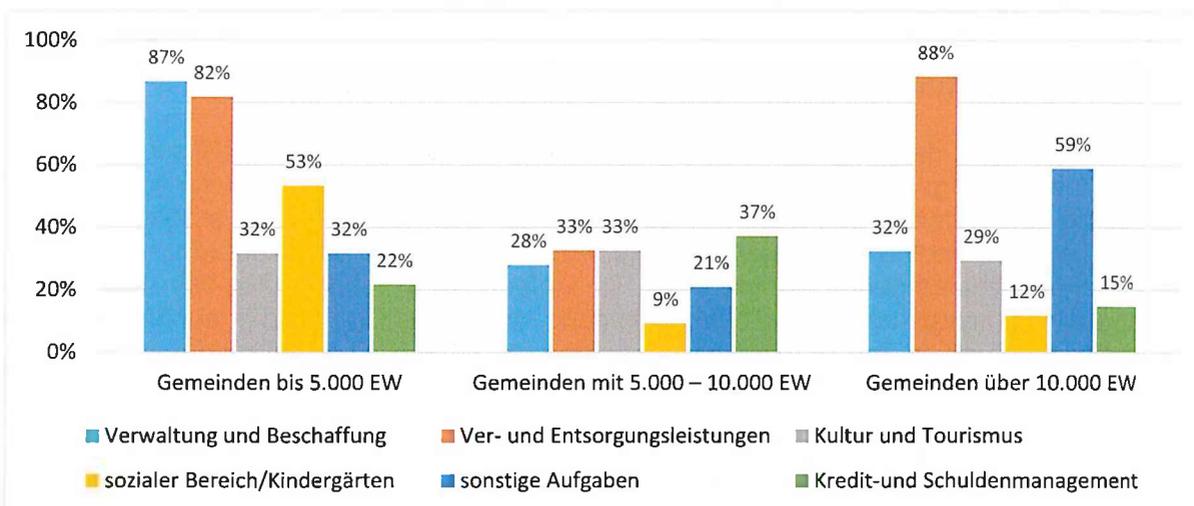
**Tabelle 18 Anteil Städte und Gemeinden mit kommunaler Zusammenarbeit nach GGK**

Kommunale Zusammenarbeit	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit haben	97 %	67 %	91 %

Stand 31.12. zum Ende des jeweiligen geprüften Zeitraums

Von den 137 befragten Städten und Gemeinden hatten 118 Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit. Das sind 86 Prozent. Beim Vergleich der Aufgabenbereiche zeigten sich zwischen den GGK Unterschiede.

**Abbildung 8 Anteil Städte und Gemeinden mit Erfahrungen in ausgewählten Bereichen kommunaler Zusammenarbeit nach GGK**



<sup>10</sup> Der Auswertung liegen die geprüften Zeiträume der jeweiligen GGK zugrunde.

<sup>11</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 ThürKGG.

Bei den Gemeinden bis 5.000 EW ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft angehört und damit im Bereich Verwaltung eine kommunale Zusammenarbeit kraft Gesetzes besteht. Zudem sollen Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft einem Zweckverband für Wasser/Abwasser nach dem ThürKKG angehören.<sup>12</sup> Auch die Städte über 10.000 EW arbeiten im Bereich der Ver- und Entsorgung zusammen. Bei den Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW ist das eher nicht der Fall. Im Bereich Kultur und Tourismus ist die Zusammenarbeit ähnlich. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben mit 37 Prozent besonders häufig die Städte und Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW an, zusammenzuarbeiten.

Der Rechnungshof sieht in der kommunalen Zusammenarbeit ein weiteres Optimierungspotential. Wie die Städte und Gemeinden dieses nutzen können, erläutert er in Tn. 5.

### **3 Good-Practice – Methoden, Ansätze und Lösungen**

Good Practices sind positive Erfahrungen und erfolgreiche Strategien, die die Städte und Gemeinden bei bestehenden Aufgaben und Problemen mit einer bestimmten Vorgehensweise bzw. Lösung gemacht haben. Dabei stellen sie eine Hilfe dar, um Lösungen oder Verbesserungen zu ermitteln. Sie können, müssen aber nicht die Lösung sein.

#### **3.1 Good-Practice – Kreditmanagement**

##### **3.1.1 Entschuldungskonzept**

Nach dem 2009 beschlossenen Entschuldungskonzept einer Stadt ist deren vollständige Entschuldung bis zum 31. Dezember 2024 geplant. Hierzu übertrug sie ihre Verbindlichkeiten unter Zusicherung der Leistung des Kapitaldiensts auf einen Eigenbetrieb. Den Kapitaldienst finanzierte sie zum einen aus eigenen Finanzmitteln und zum anderen aus der Aufrechnung der ihr jährlich zustehenden Gewinnausschüttungen zweier Eigenbetriebe. Die zu leistenden Zahlungen waren betragsmäßig in Zins- und Tilgungsplänen als Anlagen zum Entschuldungskonzept festgelegt. Weiterhin ermöglichte das Entschuldungskonzept Sondertilgungen für eine schnellere Entschuldung und mehr Flexibilität. In einem jährlichen Bericht informierte der Eigenbetrieb die Stadt über die Umsetzung des Konzepts und den Stand der Verschuldung. Die Stadt schrieb das Entschuldungskonzept jährlich fort. Zudem regelte sie in ihrer Hauptsatzung, dass ausschließlich rentierliche Kredite aufgenommen werden dürfen. Die Finanzierung von (nicht rentierlichen) Investitionen war gänzlich aus dem verbleibenden Finanzrahmen zu bestreiten.

Die Prüfung ergab, dass die Stadt das Entschuldungskonzept umsetzte und auch weiterhin umsetzen wird. Aufgrund der vorgenommenen Umschuldungen sowie Sondertilgungen und dem damit verbundenen geringeren Zinsaufwand konnten infolge der zu leistenden festen Annuität bereits mehr Verbindlichkeiten getilgt werden als geplant. Die Stadt wird – zum Stand der örtlichen Erhebungen – vor dem 31. Dezember 2024 schuldenfrei sein. Durch das Entschuldungskonzept und die Selbstverpflichtung, nur rentierliche Kredite aufzunehmen, ist es der Stadt gelungen, ihre Verbindlichkeiten von rund 70 Mio. EUR auf rund 8 Mio. EUR zu reduzieren.

Die weiteren örtlichen Erhebungen ergaben, dass auch andere Städte den Abbau ihrer Schulden bzw. Verbindlichkeiten vorantreiben. Zumeist stellten dort die Kämmereien interne, nicht festgeschriebene Ziele auf. Beispielsweise drängten sie auf eine Begrenzung der

---

<sup>12</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 ThürKO.

Kreditneuaufnahmen, eine Mindesttilgungsleistung pro Jahr oder die Sondertilgung von Krediten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Rahmenbedingungen zum Abbau der Schulden bzw. Verbindlichkeiten durch Gemeinde-/Stadtratsbeschluss festzulegen, um die tatsächliche Umsetzung sicherzustellen. Zudem sind hierdurch auch die Bürger mit eingebunden. Unangenehme und belastende Entscheidungen sind leichter zu begründen, stoßen auf Akzeptanz und lassen sich einfacher durchsetzen. Mit dem Entschuldungskonzept legte die Stadt den Abbau der Verbindlichkeiten vertraglich fest. Hierdurch entsteht eine Selbstbindung der Verwaltung, aber auch der politischen Gremien, den Abbau der Verbindlichkeiten über einen längeren Zeitraum und über Wahlperioden hinaus zu verfolgen. Die langfristig feststehende finanzielle Belastung durch den Kapitaldienst gibt Planungssicherheit bei der Aufstellung der Haushalte ebenso wie die Beschränkung der Kreditaufnahme auf rentierliche Maßnahmen. Dieses Neuverschuldungsverbot sollte zudem in der Hauptsatzung verankert sein. Die Änderung der Hauptsatzung bedarf der Mehrheitsentscheidung aller Mitglieder des Stadtrats und bietet deshalb zusätzlich ein gewisses Maß an Kontinuität. Hierdurch ist gesichert, dass das Entschuldungskonzept und die langfristige Entschuldung nicht gefährdet werden.

### **3.1.2 Portfoliobeirat**

Eine Stadt führte einen Portfoliobeirat als zentrales Informations-, Kompetenz- und Entscheidungsgremium in der Verwaltung ein. Er erarbeitete die Portfoliostrategie, definierte die Zinserwartung, legte Steuerungsgrößen fest und wählte die einzusetzenden Zinssteuerungsinstrumente aus. Zudem bestimmte er die Märkte, auf denen gehandelt werden durfte, sowie diejenigen Marktteilnehmer, mit denen Transaktionen getätigt werden durften. Er war für die Festlegungen der Grundsätze des Portfoliomanagements zuständig. Ziel des Portfoliobeirats war ein optimales und strategisches Portfoliomanagement zur Zinssicherung und Vermeidung von Zinsrisiken sowie zur Nutzung von günstigen Marktsituationen. Er konnte Empfehlungen und Handlungsoptionen bei Entscheidungen zum Portfolio geben.

Der Rechnungshof sieht Vorteile in einer zentralen Steuerung des Portfolios durch einen Portfoliobeirat. Ein solches Gremium kann als zentrales Informations- und Kompetenzzentrum das Kredit- und Schuldenmanagement aktiver und effektiver gestalten. Es sollte aus Entscheidungsträgern und Bediensteten der Verwaltung bestehen. Durch die Arbeit des Portfoliobeirats kann eine homogenere Arbeitsweise gewährleistet werden, da Entscheidungen im Kredit- und Schuldenmanagement langfristig und systematisch vorbereitet werden. Die Einrichtung eines solchen Gremiums hängt vom Umfang und der Struktur des Portfolios ab.

Die Schaffung eines Portfoliobeirats sollten die Städte anhand ihrer tatsächlichen Gegebenheiten und individuellen Bedürfnisse prüfen.

## **3.2 Good-Practice – Liquiditäts-Management/Cash-Management**

### **3.2.1 Kassen-/Liquiditätskreditmanagement**

Eine Stadt war im geprüften Zeitraum durchgängig auf Kassenkredite angewiesen. Sie hatte bei verschiedenen Banken Rahmen- und Kontokorrentverträge abgeschlossen. Sie nahm neben einem Kontokorrentkredit auf den Konten des Zahlungsverkehrs regelmäßig Kassenkredite über Rahmenverträge als Festbetragskredite in unterschiedlicher Höhe auf. Zudem schloss die Stadt Einzelverträge ohne Rahmenverträge mit verschiedenen Banken ab. Hiermit finanzierte sie einen im Rahmen der Liquiditätsplanung festgestellten „Sockel-Bedarfsbetrag“ zur Liquiditätssicherung und zu Liquiditätsspitzen. Die Stadt führte kontinuierlich eine genaue und umfangreiche Liquiditätsplanung durch. Mithin war es ihr

möglich, ihren Liquiditätsbedarf exakt festzustellen und Kassenfestbetragskredite in der notwendigen Höhe und für den erforderlichen Zeitraum in Anspruch zu nehmen. Sie holte hierzu regelmäßig Vergleichsangebote auch bei Banken, mit denen sie keinen Rahmenvertrag besaß, ein. Zudem erweiterte sie ihren Bieterkreis. Die abgeschlossenen Einzelverträge über Festbetragskredite waren seit 2016 zinslos und ab 2018 ausschließlich negativ verzinst. Die Stadt verringerte ihre Zinslast bei relativ gleichbleibender Kassenkreditinanspruchnahme von über 43.000 EUR in 2014 auf einen Zinsertrag 2018 von über 24.000 EUR.

Die Stadt profitierte von dem niedrigen Zinsniveau bzw. negativen Zinssätzen. Die Einsparungen waren jedoch nicht allein eine Folge der gesunkenen Zinssätze, sondern vor allem einem guten und gründlichen Liquiditätsmanagement mit einer genauen und vorausschauenden Liquiditätsplanung geschuldet.

Der Rechnungshof möchte an diesem Beispiel verdeutlichen, dass das Einholen von Vergleichsangeboten auch bei Kassen-/Liquiditätskrediten zu erheblichen Einsparungen führen kann. Der klassische Kontokorrentkredit auf Konten für den Zahlungsverkehr sollte nicht der einzige Kassen-/Liquiditätskreditvertrag sein, der genutzt wird. Bei Festbetragskrediten ist der Zinssatz wesentlich günstiger als bei Kontokorrentkrediten. Ursächlich dafür ist, dass sich die Bank im Kontokorrentbereich täglich auf eine volle Ausnutzung des Kreditrahmens einstellen muss. Festbetragskredite können mit oder ohne Rahmenverträge bei einer Bank abgeschlossen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, vor Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten die verschiedenen Aufnahmemöglichkeiten zu prüfen und zu vergleichen, um dann entsprechende Vergleichsangebote abfragen zu können. Die jeweilige Ausgestaltung des Liquiditätsmanagements hat jede Stadt anhand ihrer individuellen Strukturen und Bedürfnisse zu prüfen. Basis für ein effektives Kassen-/Liquiditätskreditmanagement ist eine solide und vorausschauende Liquiditätsplanung. Nur so kann ermittelt werden, wie hoch der Bedarf an liquiden Mitteln in einem bestimmten Zeitraum ist. Mit einer genauen Bedarfsermittlung lassen sich Ausgaben bzw. Aufwendungen einsparen.

### **3.2.2 Cash-Pooling (Liquiditätsverbund)**

Cash-Pooling (auch Liquiditätsverbund genannt) bezeichnet eine Konstellation, in der Einheiten im Rahmen eines gemeinsamen Finanzmanagements einander liquide Mittel zur Verfügung stellen oder auf diese zurückgreifen können. Dies geschieht insbesondere für folgende Zwecke<sup>13</sup>:

- Vermeidung von notwendigen Kreditaufnahmen,
- Erzielung besserer Konditionen bei Geldanlagen,
- Zahlungsabwicklung.

Eine Stadt<sup>14</sup> vereinbarte mit ihren Eigenbetrieben und mit einer Beteiligung im Rahmen ihrer Vertragsbeziehung die Einrichtung eines Cash-Poolings. Ziel war es, auf dem Gebiet der Geldanlagen und Liquiditätshilfen zusammenzuarbeiten. Der Fachdienst Buchhaltung und Vollstreckung der Stadt war für die Geldgeschäfte verantwortlich. Bei ihm wurden die vereinbarten Unterlagen hinterlegt und revisionssicher archiviert. Für die Durchführung der Geschäftsabläufe vereinbarten die Parteien einen zeitlichen und inhaltlichen Ablauf. Insbesondere die regelgebundene Kommunikation war mit Uhrzeit, Tag und Meldeweg genau abgestimmt. Um Strafzinsen zu vermeiden, verteilte die Stadt Beträge über Guthabenlimit auf Konten mit einem freien Limit. Darüber hinaus konnten notwendige Anlagegeschäfte zusätzlich abgestimmt werden. Die Stadt erwartete nicht, über Anlagen Erträge zu

<sup>13</sup> Erläuterung zum Fragebogen der Schuldenstatistik(en) – Merkmal Cash-pooling – des TLS.

<sup>14</sup> Die Haushaltswirtschaft wird nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt.

erwirtschaften. Vielmehr sollte über das Cash-Pooling die Zahlung von Strafzinsen bzw. Verwahrtgelten vermieden und unterjährigen Liquiditätsengpässen begegnet werden. Auch für die Abrechnung der Zinserträge bzw. -aufwendungen sah die Vereinbarung Regelungen vor. Danach rechnete der Fachdienst der Stadt zu festgelegten Zeitpunkten mit den Vertragsparteien die eingenommenen bzw. zu zahlenden Mittel ab. Für gewährte Liquiditätshilfen sah die Vereinbarung eine Verzinsung vor. Diese orientierte sich an der Verzinsung der kurzfristigen Geldanlagen der beteiligten Partner. Die Vertragsparteien stimmten darüber hinaus auch quartalsweise ihre Liquiditätsplanungen für das jeweils kommende halbe Jahr ab.

Zur Sicherstellung der Liquidität nutzten sie im Bedarfsfall primär die verfügbaren Mittel des Cash-Pools. Reichten diese nicht aus, war vorrangig der Liquiditätskredit der Stadt heranzuziehen; erst danach die Liquiditätskredite der Eigenbetriebe.

Anhand des Vertrags und der Protokolle konnte sich der Rechnungshof einen Überblick über den Aufbau und die Funktionsweise des Cash-Poolings verschaffen. Er hält die Nutzung der finanziellen Ressourcen innerhalb eines „Verwaltungskonzerns“ für ein geeignetes Mittel, Kassen-/Liquiditätskredite weitestgehend zu vermeiden und Strafzinsen bzw. Verwahrtgelder zu umgehen. Hierzu bedarf es klar formulierter und genau festgelegter Regelungen zur Verteilung, Anlage und Abrechnung der durch die Teilnehmer bereitgestellten Liquiditätsüberschüsse sowie einer ordnungsgemäßen Dokumentation. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass die Städte und Gemeinden vor Einrichtung eines Cash-Poolings die Auflagen des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) berücksichtigen müssen. Grundsätzlich ist die Einbeziehung von Sondervermögen (wie z. B. ausgegliederte kommunale Eigenbetriebe) und von der Gemeinde/Stadt beherrschten Unternehmen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, jedoch unproblematisch, da hier das sogenannte Konzernprivileg<sup>15</sup> Anwendung findet.<sup>16</sup> Eine Einzelfallprüfung ist jedoch immer geboten. Das Einrichten eines Liquiditätsverbunds kann vor allem bei größeren Einheiten zu Synergieeffekten führen.

### 3.2.3 Liquiditätsplanung

Städte und Gemeinden haben ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen.<sup>17</sup> Dabei ist nicht geregelt, welchen Umfang diese annehmen soll.

Mehr als zwei Drittel der Gemeinden bis 5.000 EW führten keine Liquiditätsplanungen durch. Bei den Städten und Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW nahm knapp die Hälfte keine Liquiditätsplanungen vor und bei den Städten über 10.000 EW war es ein Viertel. Sie verfügten somit nicht über genaue Kenntnisse, wie sich ihre Mittelzuflüsse und -abflüsse im Jahresverlauf verhalten.

**Tabelle 19 Liquiditätsplanungen nach GGK**

Liquiditätsplanung	Städte und Gemeinden		
	bis 5.000 EW	5.000 bis 10.000 EW	über 10.000 EW
Liquiditätsplanungen nahmen vor	33 %	56 %	76 %
Kassen-/Liquiditätskrediten ohne Liquiditätsplanung nahmen in Anspruch	15 %	21 %	26 %
in der Haushaltssicherung ohne Liquiditätsplanung befanden sich	7 %	7 %	6 %

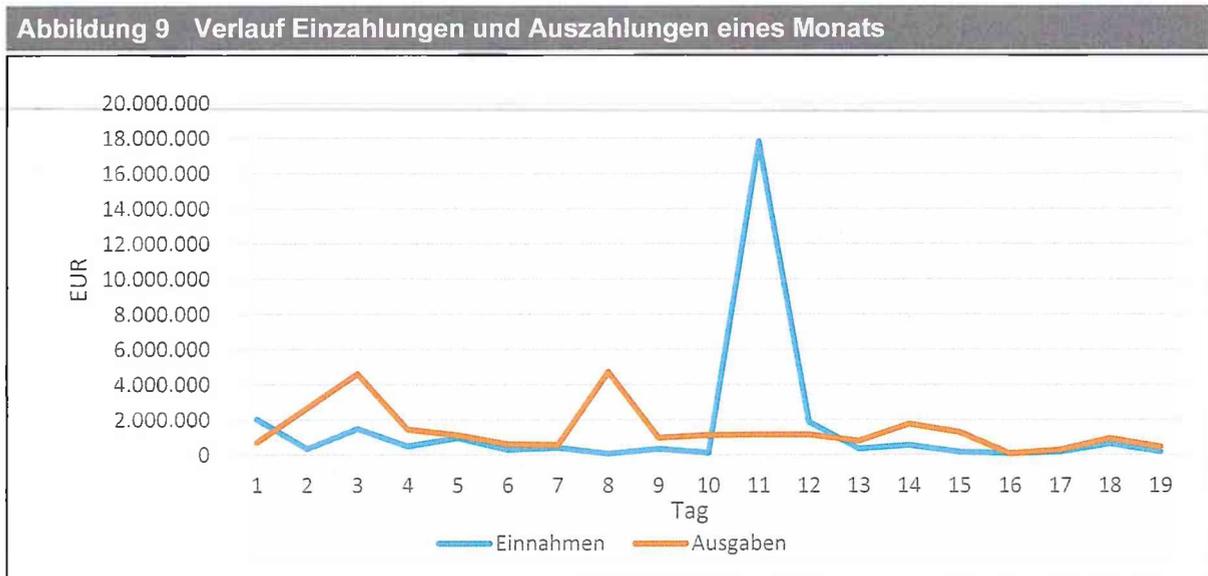
<sup>15</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG.

<sup>16</sup> Vgl. Erting, Ingo: Bankaufsichtsrechtliche Grenzen kommunaler Darlehensgeschäfte, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 21, 2009, Seite 1339 ff.

<sup>17</sup> Vgl. § 53 Abs. 3 ThürKO und § 3 Abs. 3 ThürKDG.

Der Rechnungshof hält es für bedenklich, dass Städte und Gemeinden, die Kassen-/Liquiditätskredite in Anspruch nehmen, keine Liquiditätsplanung vornahmen. Zumal diese auch nur eingesetzt werden dürfen, soweit der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.<sup>18</sup> Die genaue Kenntnis über die finanzielle Situation kann bei Nutzung von Kassen-/Liquiditätskrediten, vor allem bei Kontokorrentkrediten, zu erheblichen Mehrausgaben/-aufwendungen führen.

Städte und Gemeinden, die eine Liquiditätsplanung durchführten, hatten genauere Kenntnisse über das Verhalten, insbesondere der Einnahmen bzw. Erträge. In nachfolgender Abbildung ist beispielhaft der Verlauf der Einzahlungen und Auszahlungen einer Stadt<sup>19</sup> eines Monats<sup>20</sup> dargestellt:



Anhand der Abbildung wird deutlich, dass die Einzahlungen nicht gleichmäßig fließen. Sie sind erheblichen Schwankungen unterworfen. Auch die Auszahlungen unterliegen einer Volatilität, wenngleich nicht in dem Umfang wie die Einzahlungen.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Liquiditätsplanung angepasst an die Haushaltssituation durchzuführen. Dabei sollten die Städte und Gemeinden zumindest die größten Einnahmen bzw. Einzahlungen (z. B. Schlüsselzuweisungen, Gewerbesteuer und Grundsteuer) und Ausgaben bzw. Auszahlungen (z. B. Sozialausgaben, Personalausgaben, Zuschüsse und Umlagen) berücksichtigen und gegenüberstellen. Eine Liquiditätssteuerung kann in Bezug auf das Kredit- und Schuldenmanagement insofern nützlich sein, als bereits bei den Vorüberlegungen zur Angebotsabfrage die aufgezeigten Schwankungen bei den Einnahmen bzw. Einzahlungen einbezogen werden, um den Kapitaldienst eines Kredits daran angepasst festzulegen. Die Städte können dadurch Liquiditätsengpässe verringern und die Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten vermeiden.

Zudem kann eine solide Liquiditätsplanung durch eine optimierte Steuerung der Liquidität zur Vermeidung von Negativzinsen bzw. Verwahrentgelten beitragen.

<sup>18</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO.

<sup>19</sup> Die Haushaltswirtschaft wird nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt.

<sup>20</sup> Die nachfolgende Abbildung enthält nur Arbeitstage. Aus diesem Grund sind lediglich 19 Tage dargestellt.

### **3.3 Alternative Finanzierungsinstrumente**

Angesichts der Herausforderungen, denen sich finanzschwache Städte und Gemeinden bei der Finanzierung von Vorhaben gegenübersehen, stellt sich die Frage, ob sich diese Vorhaben nicht auch unter Mithilfe „alternativer“ Finanzierungsinstrumente finanzieren lassen.

#### **3.3.1 Contracting als Finanzierungsalternative**

Mehrere Städte schlossen Contractingverträge als Energiespar- und Energieliefer-Contracting ab. Die Verträge betrafen städtische Gebäude, darunter z. B. Kindertagesstätten, Schulen oder kommunale Wohnungen. Beim Energiespar-/Energieliefer-Contracting handelt es sich um Dienstleistungen.

Vertragsgegenstand beim Energiespar-Contracting ist ein Energiesparkonzept mit verbindlicher Einspargarantie für die benötigten Endenergien wie Strom, Gas, Heizöl, Fernwärme oder Wasser bzw. Abwasser. Der Contractor plant, realisiert, finanziert und betreut technische, bauliche und organisatorische Energiesparmaßnahmen, um den Energieverbrauch eines Gebäudes und damit die Energiekosten zu senken.

Vertragsgegenstand beim Energieliefer-Contracting ist die Lieferung von Energie zu vertraglich festgelegten Konditionen für einen festgelegten Zeitraum. Der Contractor plant, baut, finanziert und unterhält eine Anlage zur Bereitstellung von Energie.

Energiespar- und Effizienzmaßnahmen sind auf längere Sicht i. d. R. wirtschaftlich. Beim Contracting allgemein werden von einem Contractor die Erneuerung, der Austausch oder die Optimierung von vorhandenen Anlagen umgesetzt, um den Energieverbrauch zu senken und so Energiekosten einzusparen. Die Finanzierung der Maßnahmen oder Projekte sowie die Planung und Durchführung obliegen dem Contractor. Hierdurch entstehen der Gemeinde keine einmaligen Investitionsausgaben, die sie zu leisten bzw. zu finanzieren hat. Weiterhin sind die Maßnahmen gut aufeinander abgestimmt und an das Gebäude angepasst. Die Finanzierung durch den Contractor ermöglicht zudem komplexere und umfangreichere Maßnahmen als bei der Eigenumsetzung, wodurch höhere Einsparungen erzielt werden. Zudem liegen das Risiko von Nachbesserungen und die Betriebsführung beim Contractor.

Der Rechnungshof sieht im Contracting ein mögliches Instrument, um vorhandene Energieeffizienzpotenziale auszuschöpfen, ohne dabei den Haushalt zusätzlich finanziell und personell zu belasten. Bei Investitionsmaßnahmen, die Energiesparmaßnahmen betreffen, sollten die Städte und Gemeinden das Contracting in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

#### **3.3.2 Mietkaufverträge**

Eine Stadt plante die Sanierung und den Umbau von zwei Schulen. Die Schulen mussten dringend saniert werden, da schwerwiegende bauliche Mängel bestanden. Die Stadt musste die Schulbaumaßnahmen wegen fehlender Finanzmittel wiederholt verschieben. Auch mittelfristig war eine Realisierung der notwendigen Schulbaumaßnahmen nicht umzusetzen bzw. zu erreichen. Hier mussten alternative Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Die Stadt betrachtete die Mietkauffinanzierung gegenüber der herkömmlichen Finanzierung. Sie kam zu der Einschätzung, dass durch den Mietkauf und die Generalauftragsübergabe eine kürzere Bauzeit erreicht werden kann, die schulorganisatorisch Vorteile bringt. Zudem gab es ein Infrastrukturförderprogramm der KfW, das eine Mitfinanzierung zu günstigeren Konditionen als beim herkömmlichen Kommunalkredit anbot. Die KfW finanzierte danach bei Mietkaufmodellen 75 Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens mit. Bei der Direktvergabe an die Kommune war die Finanzierung auf 50 Prozent der Fremdmittel beschränkt.

Die Stadt untersuchte vor den Vergabeverfahren verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten für die Schulsanierungen. Es gab mehrere Beratungen im Stadtrat. Die Stadt ließ jeweils nach Eingang der Finanzierungsangebote die Wirtschaftlichkeit der Finanzierungsmodelle gutachterlich prüfen. Auf Grundlage der gutachterlichen Stellungnahmen zu den Finanzierungsangeboten traf sie eine Entscheidung. Sie band das Rechnungsprüfungsamt und die Rechtsaufsichtsbehörde in die Verfahren ein. Über die Mietkaufmodelle konnte die Stadt die notwendigen und unabweisbaren Sanierungsarbeiten an beiden Schulen durchführen. Sie befasste sich aus ihrer Notlage heraus mit alternativen Finanzierungsmöglichkeiten und prüfte sie auf ihre Wirtschaftlichkeit.

Städte und Gemeinden unterliegen bei ihren Investitions- und Finanzierungsentscheidungen dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.<sup>21</sup> Sie haben zu Investitionsvorhaben und zu deren Finanzierungsmöglichkeiten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen. Sie müssen vorab verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten, z. B. Kauf, Miete, Leasing etc., prüfen, um das für sie wirtschaftlichste und günstigste Finanzierungsmodell zu ermitteln.

Der Rechnungshof hält Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auch im Bereich der Finanzierung von Investitionen für unerlässlich. Sie dienen dazu, nicht nur den günstigsten Anbieter, sondern zugleich das wirtschaftlichste Finanzierungsmodell zu ermitteln.

### **3.4 Good-Practice – Organisation und Verwaltung**

#### **3.4.1 Standardvorlage zur Angebotsabfrage**

Der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden nutzte Standardschreiben zur Angebotsabfrage bei den Banken und externen Finanzdienstleistern. Die erforderlichen Angaben waren in die Schreiben integriert.

Eine Stadt entwickelte hierzu ein Formular in Tabellenform, das sie mit der Abfrage von Angeboten den Banken übermittelte. Alle notwendigen Angaben gab sie vor. Die Bank hatte lediglich den effektiven Zinssatz in das dafür vorgesehene Feld einzutragen und das Formular zurückzusenden. Hierdurch konnte die Stadt die Angebote ohne großen Aufwand schnell und einfach vergleichen. Unübersichtliche Angebote, Angebote mit geänderten Konditionen und Nebenangebote vermied sie damit.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Angebotsverfahren zu formalisieren. Diese standardisierte und formalisierte Vorgehensweise stellt auch im Vertretungsfall den ordnungsgemäßen Ablauf sicher und erleichtert die Arbeit. Dies können die Städte und Gemeinden im Rahmen von Dienstanweisungen regeln.

#### **3.4.2 Anonymisierte Darstellung der Anbieter**

Eine Stadt stellte in einer Übersicht für die Entscheidungsträger die von den Banken angeforderten Angebote anonymisiert dar. Hierdurch soll erreicht werden, dass ausschließlich die Konditionen für die Entscheidung der Vergabe maßgeblich sind und Name, Ruf oder Ansässigkeit des Kreditinstituts bzw. des Finanzdienstleisters keinen Einfluss haben.

Der Rechnungshof empfiehlt diese Vorgehensweise, da durch sie sachfremde Erwägungen durch die Entscheidungsträger minimiert werden können.

---

<sup>21</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

### **3.4.3 Rahmenermächtigung für den Bürgermeister**

Bei der Aufnahme von Krediten halten sich die Banken nur eine bestimmte Zeit an ihr Angebot gebunden. Durch einen Beschluss des Gemeinde-/Stadtrats kann dem Bürgermeister, soweit er nicht kraft Hauptsatzung zuständig ist, eine Rahmenermächtigung über die Aufnahme von Krediten erteilt werden. Hierdurch ist die Verwaltung in der Lage, nach Angebotsvergleich und Auswahl des günstigsten Angebots innerhalb der Frist die Annahme des Kreditangebots gegenüber der Bank zu erklären.

Der Rechnungshof empfiehlt für den Fall, dass der Bürgermeister nicht grundsätzlich oder in erforderlicher Höhe zur Kreditaufnahme ermächtigt ist, ihn im Einzelfall zu ermächtigen, einen Kredit mit einer bestimmten Summe, Tilgungsrate und Laufzeit innerhalb einer bestimmten Frist aufzunehmen. Über das Ergebnis sollte der Bürgermeister in der nächsten Sitzung den Rat informieren.

### **3.4.4 Softwareunterstützung**

Die Nutzung einer speziellen Software zum Kredit- und Schuldenmanagement fand der Rechnungshof vor allem bei den Städten über 10.000 EW vor. Einige Städte nutzten Zusatzmodule für die Kredit- und Schuldenverwaltung ihrer HKR-Programme und einige eine Software sonstiger externer Anbieter. Aber auch Gemeinden bis 5.000 EW verwendeten eine Software zur Schuldenverwaltung, vorwiegend als Modul des HKR-Programms. Bei seinen örtlichen Erhebungen fragte er nach der konkreten Nutzung der Software.

- Die Städte pflegten die Daten der Kredite über strukturierte Masken in die Software ein. Deshalb war es ihnen möglich, verschiedene vordefinierte Auswertungen zu generieren. Beispielsweise konnten sie Übersichten zu ihrem aktuellen Portfolio erstellen, die Entwicklung des Kapitaldiensts aus Tilgungs- und Zinszahlungen analysieren und prognostizieren, Soll-Ist-Vergleiche durchführen bzw. verschiedene Szenarien der Entschuldung berechnen. Grafische Darstellungen waren inbegriffen.
- Einige Städte nutzten ihre Software darüber hinaus, um die Soll-Stellung von Zins- und Tilgungsleistungen zu automatisieren. Die Daten der Verwaltungssoftware spielten sie über eine Schnittstelle in ihr HKR-Programm ein. Sie sparten dadurch den zeitlichen Aufwand für den manuellen Übertrag und konnten nach eigenen Angaben die Quote der Übertragungsfehler senken.

Die Datenspeicherung erfolgte je nach Programm an unterschiedlichen Orten. Insbesondere die Zusatzmodule speicherten die Daten auf den Servern der Stadt ab. Einige Programme dagegen ließen sich nur online betreiben. Das heißt, dass die Städte ihre Daten nicht auf ihren eigenen Servern, sondern auf denen des Anbieters lagerten. Die Sicherheit dieser Daten bzw. die Weiterverwertung der Daten durch den Anbieter konnte nicht zweifelsfrei geklärt werden. Hier vertrauten die Städte auf dessen Seriosität.

Der Rechnungshof sieht eine Auslagerung von Daten auf externe Anbieter kritisch. Hier sollten die Weiterverarbeitung und der exklusive Zugriff abgesichert sein.

Für die Nutzung der jeweiligen Software waren in den meisten Fällen zusätzliche Ausgaben bzw. Aufwendungen notwendig. Sie reichten von etwa 1.000 EUR bis 7.000 EUR pro Jahr. Einige dagegen nutzten kostenlose Programme mit der Einschränkung, dass hier teilweise keine Updates mehr zur Verfügung gestellt werden.

Der Rechnungshof sieht die Verwendung einer Software grundsätzlich positiv. Diese geben bereits eine Erfassungs- und Auswertungsstruktur vor und lassen sich zumeist in das HKR-Verfahren integrieren. Dadurch wird die Verwaltung insbesondere großer Portfolios deutlich vereinfacht. Die Anschaffung einer Software sollte jedoch jede Stadt/Gemeinde über eine Kosten-Nutzen-Analyse abwägen. Insbesondere kleine Portfolios lassen sich auch über Tabellenkalkulationsprogramme steuern. Die oben erwähnten Ausgaben bzw. Aufwendungen sind dann i. d. R. nicht zu rechtfertigen.

### **3.4.5 Nutzung von Online-Kreditplattformen**

Da in jüngster Vergangenheit immer mehr Online-Kreditplattformen auftraten, fragte der Rechnungshof bei den örtlichen Erhebungen nach den Erfahrungen mit diesen Angeboten, erstmals im Rahmen der Prüfung bei den Gemeinden bis 5.000 EW und danach bei den Städten über 10.000 EW.

Bei den Gemeinden bis 5.000 EW hatten zwei von zwölf Gemeinden bereits Kontakt aufgenommen, diese Plattformen jedoch bisher nicht genutzt. Bei den Städten über 10.000 EW erhielten vier der acht Städte bereits ein Angebot von einer Bank. Eine Stadt nutzte bereits eine Online-Plattform für Ausschreibungen.

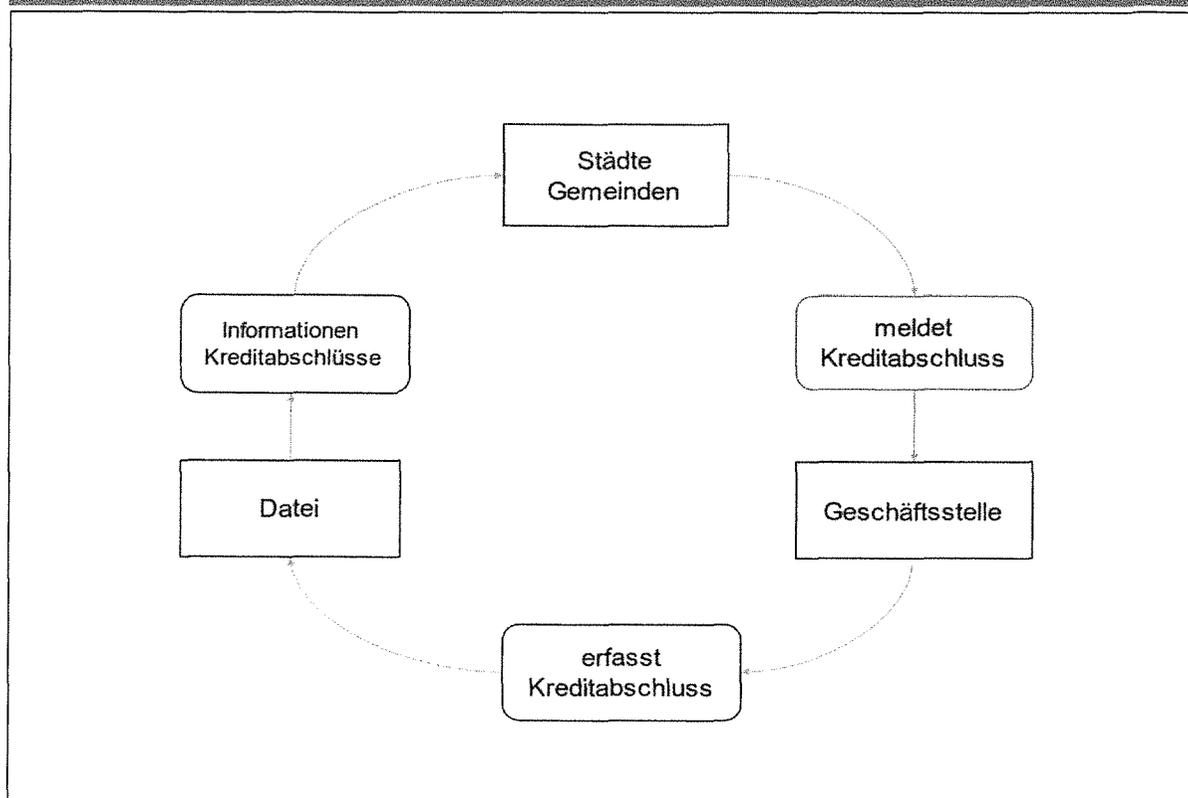
Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei der Nutzung von Online-Plattformen eventuell Ausgaben bzw. Aufwendungen entstehen können. Die Städte sollten sich im Vorfeld über mögliche Nutzungsentgelte informieren und diese bei der Verfahrenswahl berücksichtigen.

## **4 Weitere Optimierungsmöglichkeiten**

In allen drei Berichten hat der Rechnungshof ein dreistufiges Modell zur kommunalen Zusammenarbeit vorgeschlagen. Nach Auswertung und Vergleich der Prüfungsdaten empfiehlt er den Kommunen, unter der aktuellen Marktsituation bzw. Niedrigzinsphase zumindest einen aktiven Informationsaustausch zu initialisieren.

Aufgrund des größeren Volumens an Kreditabschlüssen pro Jahr und pro Stadt könnte bereits ein regelmäßiger persönlicher Austausch angemessen und zielführend sein. Die interessierten Städte und Gemeinden könnten sich beispielsweise halbjährlich zu ihren Aktivitäten auf dem Kreditmarkt austauschen. Als Mittel dazu haben sich insbesondere während der Coronapandemie Telefon- und Videokonferenzen bewährt. Der Teilnehmerkreis sollte hier jedoch auf ein handhabbares Maß beschränkt werden. Zudem könnten die Städte und Gemeinden unterstützend eine zentrale Austauschplattform nach folgendem Schema einrichten:

Abbildung 10 Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform



In diesem Modell informieren sich die Städte und Gemeinden anhand definierter Daten zu ihren Kreditabschlüssen gegenseitig. Aufgaben werden nicht übertragen. Der Teilnehmerkreis kann gegenüber den Video- und Telefonkonferenzen deutlich erweitert werden.

Eine zentrale Stelle erfasst in einer Datei chronologisch die Daten. 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 Städte Zugriff, die an diesem System teilnehmen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Kreis auch für alle Gemeinden Thüringens offenbleiben 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 abgaben, zu denen sie die Gemeinden nicht aufforderten, ist es denkbar, auch diese zu erfassen.

Wenn Städte einen Kreditabschluss planen, können sie sich in einem sehr frühen Stadium über den Abschluss anderer Städte informieren. Alle gemeldeten Daten stehen ihnen zur Verfügung. Durch diese Austauschplattform erhalten die Städte aktuelle und vergleichbare Informationen zu Kreditkonditionen mit relativ geringem Verwaltungsaufwand.

Die Daten dienen nur zur Orientierung und ggf. als Grundlage für weitere Verhandlungen. Dennoch entpflichtet es die Städte und Gemeinden nicht, mehrere Kreditinstitute zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.

Die Städte könnten eine zentrale Stelle auf verschiedenen Ebenen einrichten. Die Stelle kann bei einer Stadt oder Gemeinde, bei einem Landratsamt, beim Landesverwaltungsamt oder dem für Kommunales oder Finanzen zuständigen Ministerium angesiedelt werden. Die Ansiedlung beim für Finanzen zuständigen Ministerium hätte beispielsweise den Vorteil, dass die Expertise der sehr professionellen Bediensteten der Schuldenaufnahme und der vorhandene Marktüberblick genutzt werden könnten. Die Beteiligten arbeiten als einfache

Arbeitsgemeinschaft zusammen. Die Grundlagen legen sie in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag fest.<sup>22</sup>

## 5 Abschließende Bemerkung

Die Bevölkerungsentwicklung, veränderte Anforderungen an die lokale Infrastruktur, der Standortwettbewerb und die Sicherung der Aufgabenerfüllung stellen Städte und Gemeinden vor immer größere Aufgaben. Verfügbare finanzielle und personelle Ressourcen sind begrenzt bei gleichzeitig wachsenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung. Eine Möglichkeit besteht im gemeinsamen Handeln. Dies bedeutet, Kooperation zu bilden, Informationen und Wissen auszutauschen und gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Abstimmungen und Arbeitsteilung auf Augenhöhe sowie die Kooperationsbereitschaft tragen langfristig zum Erfolg bei, denn sie fördern ein gemeinsames Handeln und ermöglichen einen effektiven Ressourceneinsatz.

Klaus Behrens  
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth  
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

*Kämmer*  
Birgit Kämmer  
Tarifbeschäftigte



<sup>22</sup> Vgl. § 4 ThürKGG.

**Inhaltsverzeichnis zur Anlage**

<b>Zentrale Feststellungen</b>	<b>3</b>
<b>1 Investitionskredite</b>	<b>3</b>
1.1 Fehlende Angebotseinholung	3
1.2 Fehlende Dokumentation	4
1.3 Ausschluss von Kündigungsrechten	4
1.4 Tilgungsstreckung und tilgungsfreie Jahre	5
1.5 Zuständigkeiten	6
1.5.1 Tilgungsstreckung bei Umschuldung	6
1.5.2 Eilentscheidungen	6
1.6 Gemeinsame Kreditaufnahme	7
1.7 Ablösung von Krediten/Rücklage und Negativzinsen	8
<b>2 Derivate</b>	<b>8</b>
2.1 Fehlende Vergabeverfahren	8
2.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen und Dokumentation	9
2.3 Fehlende strategische Ausrichtung	10
<b>3 Kassenkredite</b>	<b>11</b>
3.1 Fehlender Überblick über vereinbarte Zinssätze	11
3.2 Fehlende Vergleichsangebote	11
3.3 Überschreitung Höchstbetrag	12
3.4 Überjährige Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten	12
<b>4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte</b>	<b>13</b>
4.1 Fehler beim Vergabeverfahren	13
4.2 Dokumentation Vergabeverfahren	14
4.3 Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde	14
4.4 Patronat	15
4.5 EU-Beihilferecht	16
4.6 Bürgschaften	18



## **Zentrale Feststellungen**

Neben den Abfragen per Fragebögen führte der Rechnungshof bei ausgewählten Städten und Gemeinden örtliche Erhebungen durch.

Bei den einzelnen Prüfungen waren dies:

- 12 Gemeinden bis 5.000 Einwohnern,
- 9 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern,
- 8 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern.

Einige wiederkehrende Feststellungen der örtlichen Erhebungen sind nachfolgend aufgeführt. Zudem nahm der Rechnungshof Feststellungen auf, die zwar nur vereinzelt auftraten, aber von übergreifender Bedeutung sind.

### **1 Investitionskredite**

#### **1.1 Fehlende Angebotseinholung**

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof bei den Gemeinden bis 5.000 EW und den Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW fest:

- Eine Gemeinde nahm vor Ablauf der Zinsbindungsfrist das von der kreditführenden Bank zugesandte Angebot zur Prolongation ihres Kredits an. Mit Ablauf der nächsten Zinsbindungsfrist verfuhr sie entsprechend. Aus den Unterlagen war nicht erkennbar, dass sie vorab Vergleichsangebote eingeholt hatte.
- Eine Stadt nahm zwei Kommunalkredite auf. Innerhalb der Zinsbindungsfristen handelte sie mit der Bank wiederholt bessere Konditionen aus und passte die Zinssätze der Kreditverträge an. Vergleichsangebote hatte sie nicht eingeholt. Vor der letzten Neuvereinbarung der Vertragskonditionen beider Kredite holte sie vorab zwei Angebote ein.
- Eine Stadt führte wegen einer drei Jahre später anstehenden Umschuldung telefonisch Gespräche mit einem Finanzdienstleister. Das ihr daraufhin unterbereitete Angebot einer Bank für ein Schuldscheindarlehen nahm sie am selben Tag an. Andere Angebote bzw. Anfragen dokumentierte sie nicht. Bei dem zwischen ihr und der Bank geschlossenen Kreditvertrag handelte 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<sup>23</sup> sind vor der Entscheidung über die Kreditaufnahme mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen.

Die Gemeinden und die Städte holten vor den Prolongationen der Kreditverträge keine Vergleichsangebote ein. Auch bei Abschluss des Forward-Darlehens hätten Vergleichsangebote vorliegen müssen. Nur mit Vergleichsangeboten wäre es den Kommunen möglich gewesen, die Wirtschaftlichkeit der angenommenen Angebote der Banken zu prüfen. So haben sie 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.

---

<sup>23</sup> Vgl. Thüringer Staatsanzeiger, Nr. 7/2010, Seite 187 ff.

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.

## 1.2 Fehlende Dokumentation

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof bei den Städten und Gemeinden aller GGK fest:

- Mehrere Städte dokumentierten die Verfahren zur Angebotseinholung bei Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen nicht oder nicht vollumfänglich. Teilweise lagen die Unterlagen zur Angebotseinholung und/oder die Vergleichsangebote nicht vor. Andere wiederum dokumentierten die Entscheidung zur Angebotsannahme nicht oder nicht nachvollziehbar.

Um ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen<sup>24</sup>, haben die Städte und Gemeinden vor einer Kreditaufnahme oder Umschuldung mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen. Das Ergebnis des Vergleichs und der geführten Verhandlungen sowie die Gründe für die Entscheidung sind zu dokumentieren und mit den Verhandlungs- und Vertragsunterlagen zu Prüfungszwecken aufzubewahren.<sup>25</sup>

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er nur dokumentierte Angebote prüfen und damit das wirtschaftliche und sparsame Handeln beurteilen kann. Er fordert die Kommunen auf, die Angebotsunterlagen aufzubewahren und einen entsprechenden Vermerk über ihre Entscheidung anzufertigen.

## 1.3 Ausschluss von Kündigungsrechten

Sollzinsbindungen laufen bei vielen geprüften Kreditverträgen länger als zehn Jahre.

- Mehrere Städte und Gemeinden schlossen bei Neuaufnahmen und Umschuldungen Kreditverträge ab, die nicht ordentlich kündbar sind bzw. bei denen die Vertragsparteien das Kündigungsrecht nach § 489 BGB ausschlossen. Einen mit dem Ausschluss des Kündigungsrechts verbundenen wirtschaftlichen Vorteil dokumentierten sie nicht. Folgende Beispiele sind hier zu nennen:
- Eine Stadt schloss 2010 einen Kreditvertrag ab, der das Kündigungsrecht des Darlehensnehmers nach § 489 Abs. 1 BGB vertraglich ausschloss. Den Zinssatz von 3,819 Prozent vereinbarte sie fest bis zum Ende der Kreditlaufzeit 2034. Die Stadt konnte den Kredit 2020, also nach zehn Jahren, nicht zu günstigeren Konditionen umschulden. Hierdurch muss sie den Kredit über die gesamte Laufzeit mit 3,819 Prozent verzinsen. Im Prüfungszeitraum lag der Zinssatz nahe 0 Prozent.
- Einen nicht ordentlich kündbaren Kredit konnte eine Stadt nach zehn Jahren nicht zu günstigeren Konditionen umschulden. Hierdurch muss sie den Kredit bis zum Ablauf der Zinsbindung 2021 mit 3,56 Prozent verzinsen und damit höhere Zinsausgaben leisten.
- Eine weitere Stadt muss einen 2010 mit einer Sollzinsbindung von 20 Jahren aufgenommenen Kredit ohne Kündigungsrecht zu einem Zinssatz von 3,583 Prozent bedienen. Sie kann den Kredit nicht zu den derzeit günstigen Konditionen auf dem Kreditmarkt umschulden. Drei weitere nicht ordentlich kündbare Kredite sind aufgrund

<sup>24</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürGemHV bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG.

<sup>25</sup> Vgl. Nr. 4.1 i. V. m. Nr. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

der Sollzinsbindungen von 19 Jahren bis 2029 bzw. 2031 mit 3,402 bis 3,902 Prozent zu verzinsen.

Das Kündigungsrecht ermöglicht es dem Darlehensnehmer, bei Darlehensverträgen mit gebundenem Sollzinssatz nach Ablauf der Sollzinsbindung bzw. nach Ablauf von zehn Jahren den Kredit zu kündigen.<sup>26</sup> Dieses ordentliche Kündigungsrecht eines Kreditnehmers kann jedoch durch Vertrag erschwert oder ausgeschlossen werden.<sup>27</sup> Die beispielhaft genannten Städte und Gemeinden konnten ihre Kreditverträge nicht nach zehn Jahren kündigen und umschulden. Hierdurch waren sie, auf die Restlaufzeit bezogen, mit höheren Zinsausgaben/-aufwendungen belastet.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei Kreditverträgen mit Sollzinsbindung das ordentliche Kündigungsrecht nach § 489 Abs. 1 BGB nicht auszuschließen. Nur so haben die Städte und Gemeinden die Möglichkeit, nach Ablauf der Sollzinsbindung sowie spätestens nach zehn Jahren Kredite entsprechend anzupassen oder umzuschulden bzw. bei entsprechender Haushaltslage und Liquidität vorzeitig zu tilgen. Hierdurch können sie auf Zinsänderungen reagieren und günstigere Konditionen nutzen. Sollte sich aus dem Verzicht auf Kündigungsrechte ausnahmsweise ein nachweislich wirtschaftlicher Vorteil ergeben, ist dieser zu dokumentieren.

#### **1.4 Tilgungsstreckung und tilgungsfreie Jahre**

Die nachfolgenden Sachverhalte stellte der Rechnungshof vorwiegend bei den Gemeinden bis 5.000 EW und den Städten über 10.000 EW fest:

- Mehrere Städte und Gemeinden schlossen, teilweise auch wiederholt, Kreditverträge mit anfänglich tilgungsfreien Jahren ab.
- Eine Stadt nahm einen Kredit auf und schuldete diesen mehrmals um. Zwischenzeitlich setzte sie die Tilgung für zwei Jahre aus. Hierdurch verlängerte sich die Laufzeit des Kredits um zwei Jahre und die Zinsausgaben erhöhten sich um 197.215,22 EUR.
- Eine andere Stadt setzte nach 16 Jahren die Tilgung für drei Jahre aus, um so geplante Investitionen finanzieren zu können. Die Bank teilte ihr mit, ihr entstünden dadurch Mehraufwendungen von 42.000 EUR.
- Eine Stadt schuldete 2017 einen Kredit über 2.100.000 DM aus 1992 um und reduzierte die jährliche Tilgungsleistung auf ein Zehntel der vorherigen Tilgungsrate. Nach dem Tilgungsplan wird der Kredit erst 2042 vollständig abbezahlt sein. Die Laufzeit des Kredits beträgt mithin 50 Jahre und vier Monate.

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich<sup>28</sup> zu führen. Die Tilgungsstreckung und -aussetzung steht diesem Haushaltsgrundsatz entgegen. Kredite später zu tilgen, führt kurzfristig zu einer Haushaltsentlastung. Langfristig bedeuten tilgungsfreie Jahre oder geringere jährliche Tilgungsleistungen jedoch eine höhere Zinsbelastung und künftig eingeschränkte Handlungsspielräume.

Der Rechnungshof empfiehlt, diese Lastenverschiebung auch im Hinblick auf eine generationengerechte Verteilung zu vermeiden.

Durch Tilgungsaussetzungen neue Investitionen zu finanzieren, ist nach Auffassung des Rechnungshofs kein geeignetes Mittel, um einen Haushalt mit hohen Investitionsausgaben auszugleichen. Diese Vorgehensweise belastet zukünftige Haushalte und verlängert Kreditlaufzeiten. Die Verlängerung der Laufzeit kann dazu führen, dass Nutzungs- und

<sup>26</sup> Vgl. § 489 Abs. 1 BGB.

<sup>27</sup> Vgl. § 489 Abs. 4 Satz 2 i. V. m. Satz 1 BGB.

<sup>28</sup> Vgl. § 53 Abs. 3 ThürGemHV bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG.

Tilgungszeitraum auseinanderfallen. Zusätzliche Ausgaben/Aufwendungen für Reparaturen oder Ersatzbeschaffungen können künftig neben den noch ausstehenden Tilgungsleistungen die Liquidität belasten und wirken sich unmittelbar auf die dauernde Leistungsfähigkeit aus.

Der Rechnungshof empfiehlt, Tilgungsaussetzungen/-streckungen grundsätzlich nur als letztes Instrument für temporäre Notlagen einzusetzen.

## **1.5 Zuständigkeiten**

### **1.5.1 Tilgungsstreckung bei Umschuldung**

In den meisten Städten und Gemeinden ist der Bürgermeister für Umschuldungen von Krediten zuständig. So ist geregelt, dass er Umschuldungen und Vertragsveränderungen von Krediten zur Erzielung günstigerer Konditionen vornehmen darf.

- Eine Stadt schuldete einen Kredit während seiner Laufzeit zweimal um. Hierbei reduzierte sie die Tilgungsleistungen deutlich. Zuständig für Umschuldungen war der Bürgermeister. Bei der ersten Umschuldung führte dies dazu, dass die Stadt etwa 2.000 EUR pro Jahr weniger Tilgungsleistungen zahlte. Die Laufzeit des Vertrags erhöhte sich und der Stadt entstanden dadurch höhere Zinszahlungen. Die Wirtschaftlichkeit der Umschuldung prüfte der Bürgermeister nicht.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Reduktion der Tilgungshöhe nicht nur hinsichtlich der in Tn. 1.1.4 behandelten Tilgungsstreckungen bzw. Laufzeitverlängerungen problematisch. Eine Umschuldung ist wirtschaftlich, wenn die Gesamtkreditausgaben nach der Umschuldung unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts des Liquiditätsvorteils bzw. Liquiditätsnachteils niedriger sind als die Gesamtausgaben vor der Umschuldung.<sup>29</sup> Ein Liquiditätsvorteil entsteht bei verringerten jährlichen Gesamtkreditausgaben, ein Liquiditätsnachteil durch eine verlängerte Laufzeit.

Die Stadt hätte vor Verringerung der Tilgungsleistungen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornehmen müssen. Bei Umschuldungen sollten grundsätzlich nur Zinskonditionen angepasst werden. Durch die Reduzierung der Tilgungshöhe verlängert sich die Laufzeit des ursprünglich einmal durch Beschluss des Gemeinde-/Stadtrats aufgenommenen Kredits und führt damit zu Belastungen weiterer Jahre.

Der Rechnungshof erachtet es für notwendig, dass bei Änderungen von Tilgungsleistungen im Rahmen einer Umschuldung der Gemeinde-/Stadtrat erneut über die Kreditaufnahme entscheiden sollte.

### **1.5.2 Eilentscheidungen**

Die nachfolgenden Feststellungen traf der Rechnungshof bei den Gemeinden bis 5.000 EW und den Städten über 10.000 EW.

- Ein Oberbürgermeister nahm im Wege der Eilentscheidung einen Kredit für eine Umschuldung auf. Die Stadt hatte die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters sowie die vom Stadtrat zusätzlich auf ihn übertragenen Aufgaben in der Hauptsatzung geregelt. Danach oblag dem Oberbürgermeister nicht die Aufgabe der Umschuldung von Krediten.

<sup>29</sup> Vgl. Käs, Kommentar Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Nr. 7 zu § 3 ThürGemHV, Stand September 2018.

- Eine Gemeinde nahm in zwei aufeinanderfolgenden Jahren jeweils einen Kredit per Eilentscheidung durch den Bürgermeister neu auf. Die Zuständigkeiten des Bürgermeisters waren in der Geschäftsordnung geregelt. Nach ihr war die Neuaufnahme von Krediten keine Aufgabe des Bürgermeisters.

Der Gemeinde-/Stadtrat ist grundsätzlich zuständig, soweit er die Aufgabe nicht auf einen beschließenden Ausschuss oder den Bürgermeister überträgt oder es sich nicht um Angelegenheiten der laufenden Verwaltung handelt.<sup>30</sup> Laufende Angelegenheiten sind regelmäßig wiederkehrende Vorgänge und Handlungen, die für die Gemeinde/Stadt keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.<sup>31</sup> Anstelle des Gemeinde-/Stadtrats kann der Bürgermeister Eilentscheidungen treffen, wenn die Erledigung nicht ohne Nachteil für die Gemeinde/Stadt bis zur nächsten Ratssitzung aufgeschoben werden kann.<sup>32</sup>

Der Gemeinde- bzw. Stadtrat fasste keine Beschlüsse über die Kreditneuaufnahmen und die Umschuldung. Gründe für eine ausnahmsweise Eilentscheidung des Ober-/Bürgermeisters liegen auch nicht vor, da die Neuaufnahme oder Umschuldung eines Kredits kein kurzfristiges, unvorhersehbares Ereignis ist. Vielmehr steht der jeweilige Zeitpunkt fest, so dass die Einberufung des Gemeinde-/Stadtrats entsprechend terminiert werden kann.

Der Rechnungshof empfiehlt, in einem für jede Gemeinde/Stadt individuell festzulegenden Rahmen die Aufgabe „Kreditaufnahme/Umschuldung“ durch den Stadtrat an den Ober-/Bürgermeister zu übertragen. Hierdurch können gerade Umschuldungen ohne großen Verwaltungsaufwand und in Hinblick auf die zeitlich begrenzten Angebote kurzfristig vorgenommen werden. Der Gemeinde-/Stadtrat muss in jedem Fall über die Umschuldung informiert werden.<sup>33</sup> Sollte eine grundsätzliche Übertragung der Aufgabe auf den Bürgermeister nicht oder nicht in der erforderlichen Höhe in Betracht kommen, so kann der Gemeinde-/Stadtrat vorab einen Beschluss fassen, der den Bürgermeister ermächtigt, eine Kreditaufnahme zu den vom Gemeinde-/Stadtrat festgelegten Konditionen vorzunehmen. Auch hier sollte der Gemeinde-/Stadtrat über den Vertragsabschluss informiert werden.

## **1.6 Gemeinsame Kreditaufnahme**

Viele Städte und Gemeinden bis 5.000 EW verwalten sich nicht selbst. Sie sind entweder Teil einer Verwaltungsgemeinschaft oder beauftragen eine andere Gemeinde, ihren Haushalt zu führen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass das Kredit- und Schuldenmanagement in der Verwaltung der Verwaltungsgemeinschaft bzw. in der erfüllenden Gemeinde zumeist separat für jede Gemeinde betrieben wird. D. h., dass beispielsweise die Verwaltungsgemeinschaft für jede einzelne Gemeinde gesondert Kreditangebote einholt.

Der Rechnungshof regt hier an, Kredite gemeinschaftlich als Gesamtangebot auszuschreiben. Jede Gemeinde würde dann zwar ihren eigenen Kredit erhalten und den Kapitaldienst leisten müssen. Die Kredite werden allerdings gemeinsam angeboten und das Gesamtvolumen erhält einen für die Bank attraktiveren Wert. Zudem sind Synergieeffekte durch den einmaligen Arbeitsaufwand in der Verwaltung hebbbar.

---

<sup>30</sup> Vgl. §§ 26 und 29 ThürKO.

<sup>31</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 ThürKO.

<sup>32</sup> Vgl. § 30 ThürKO.

<sup>33</sup> Vgl. § 30 Satz 2 ThürKO.

## 1.7 Ablösung von Krediten/Rücklage und Negativzinsen

Zwei Städte verfügten über einen oder mehrere Kredite, die sie jederzeit kostenfrei rückzahlen konnten. Gleichzeitig verfügten sie über eine erhebliche allgemeine Rücklage, die deutlich über der Mindestrücklage lag. Zum Zeitpunkt der Erhebungen zahlten sie Negativzinsen auf ihre Bankguthaben. Die Städte nutzten ihre Rücklage nicht, um Kredite kostenfrei abzulösen. Sie prüften diese Option auch nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, Kredite regelmäßig hinsichtlich Tilgungsmöglichkeit oder Sondertilgungsrechte zu prüfen. Dabei ist zu überlegen, ob die Kredite beizubehalten sind oder ob die Rückzahlung der Schuld bzw. eine Sondertilgung wirtschaftlicher ist. Dadurch kann die Stadt/Gemeinde Zinsausgaben/-aufwendungen für den Kredit einsparen und mögliche Negativzinszahlungen vermeiden. Hierdurch kann sich auch der Verwaltungsaufwand bei der Kreditüberwachung und -bedienung reduzieren.

## 2 Derivate

Bestehende Zinsänderungsrisiken bei Kreditverträgen können durch den Einsatz von Zinsderivaten abgesichert werden, wobei ausschließlich Maßnahmen zur Zinssicherung oder Verringerung der Zinslasten erlaubt sind.<sup>34</sup>

### 2.1 Fehlende Vergabeverfahren

Bei den Städten über 10.000 EW stellte der Rechnungshof fest:

- Eine Stadt nahm einen Kredit mit einem variablen Zinssatz auf Basis des 3-Monats-EURIBORs zuzüglich einer Marge von 0,6 Prozent auf. Zusätzlich schloss sie ein Zinsderivat ab. In den Akten befand sich nur die Vereinbarung mit dem Kreditinstitut, aber keine Unterlagen zu einem Vergabeverfahren.
- Eine Stadt schloss einen sog. Payer-Swap<sup>35</sup> ab. Er sollte der Risikoreduzierung für einen variabel verzinsten Kredit dienen. Eine Bank beriet die Stadt zum Zinsmanagement und stellte dabei verschiedene Finanzierungs- bzw. Umstrukturierungsvarianten vor. Die Stadt schloss mit ihr das Derivat ab. Die Einholung von Vergleichsangeboten war nicht dokumentiert. Zum Basisgeschäft lagen Unterlagen vor, in denen die Margen verglichen wurden.

Zinsderivate sind selbständige Rechtsgeschäfte. Deshalb gilt auch für sie, dass bei der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein anderes Vergabeverfahren zulassen.<sup>36</sup> Nach der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise ist aufgrund der sich täglich verändernden Marktsituation eine freihändige Vergabe als zulässig anzusehen. Gleichwohl sind jedoch mehrere Angebote einzuholen und entsprechend zu dokumentieren.<sup>37</sup> Das Vergabeverfahren zum Grundgeschäft ist somit nicht ausreichend.

<sup>34</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG i. V. m. Tn. IV.11 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

<sup>35</sup> Variante eines Swaps, bei dem zwei Vertragsparteien verbindlich vereinbaren, auf einen festgelegten Nominalbetrag variable, z. B. an den EURIBOR gekoppelte Zinszahlungen gegen Festzinszahlungen über die gesamte Laufzeit des Swaps zu tauschen. (Quelle: <https://www.versicherungsmagazin.de/lexikon/payer-swap-1985981.html>)

<sup>36</sup> Vgl. § 31 Abs. 1 ThürGemHV bzw. § 24 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

<sup>37</sup> Vgl. Nr. 11.2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

Die Städte holten vor Abschluss der Zinsderivate keine Vergleichsangebote ein. Damit konnten sie nicht sichergehen, dass sie zur aktuellen Marktlage auch die günstigsten Verträge schlossen. Sie sind vom Einholen von Angeboten auch dann nicht entlastet, wenn die Bank sie beriet. Bei der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen ist immer auf deren Unabhängigkeit zu achten; insbesondere dann, wenn die beratende Bank ein Angebot unterbreitet.

Der Rechnungshof rät weiterhin vom Derivateinsatz ab.<sup>38</sup> Falls die Städte und Gemeinden dennoch Derivate nutzen möchten, müssen sie den Einsatz vollkommen selbständig beurteilen und betreuen können. Dazu bedarf es aber Vergleichsangebote. Beratung und Abschluss von Derivatgeschäften sollten die Städte und Gemeinden strikt trennen. Nur so ist eine unabhängige Beratung gewährleistet. Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass sowohl für das Grundgeschäft als auch für das Derivat mehrere Vergleichsangebote einzuholen sind. Dabei muss die Absicherung und Planbarkeit des Grundgeschäfts im Vordergrund stehen.

## **2.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen und Dokumentation**

Beide Beispielsstädte aus Tn. 3.2.1 führten keine eigenständigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen durch. Zudem waren weitere Unterlagen unvollständig. Beispielsweise lagen kein Protokoll über den Abschluss des Derivats und keine ausführliche Markteinschätzung vor.

Der Abschluss von Zinsderivatgeschäften ist nach Nr. 12.2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise mit verschiedenen Dokumentations- und Berichtspflichten verbunden. Die Städte haben danach die Pflicht, die risikomindernde Wirkung des Zinsderivats in geeigneter Weise mit Angabe der Geschäftsbegründung vollständig und insbesondere durch folgende Unterlagen zu dokumentieren:

- Rahmenvertrag,
- Protokoll des Abschlusses,
- Angabe des Basisgeschäfts,
- Geschäftsbegründung auf der Grundlage einer Zins- und Markteinschätzung,
- aktuelle Quotierungen zu Preisen des gehandelten Erzeugnisses,
- Nachweis des aktuellen Marktumfelds,
- Wirtschaftlichkeitsnachweis (vgl. Nr. 11.2),
- Einzelvertrag,
- Dienstanweisung für den Umgang mit Zinsderivaten.

Die Wirtschaftlichkeit ist über ein unabhängiges Controlling einer anderen Organisationseinheit (z. B. Rechnungsprüfungsamt) durch Prüfung der Vertragsabschlüsse zu gewährleisten. Die Prüfung ist zu dokumentieren. Eine umfassende Information der Entscheidungsträger ist dabei in jeder Phase zu gewährleisten. Daher sind die möglicherweise bestehenden Einnahmeansprüche und Ausgabeverpflichtungen bzw. Forderungen und Verbindlichkeiten, die täglichen Marktwerte des Derivats und Margenzahlungen fortlaufend, institutsbezogen und jederzeit abrufbar zu dokumentieren.<sup>39</sup>

Der Rechnungshof empfiehlt, die einzelnen Schritte beim Abschluss eines Derivats mit einem besonderen Maß an Sorgfalt zu dokumentieren. Es sollte den Beteiligten bewusst sein, warum sie diese besondere Finanzierungsform gewählt haben. Zudem muss die Finanzverwaltung während der Laufzeit des Zinsderivats jederzeit Auskunft zu dessen Entwicklung, möglichen

---

<sup>38</sup> Siehe Tn. 2.1.4.

<sup>39</sup> Vgl. Nr. 12.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

Risiken und zur Wirtschaftlichkeit geben können. Sind Informationen oder Vertragsunterlagen nicht oder nicht vollständig dokumentiert, werden Auswertungen deutlich schwieriger.

### 2.3 Fehlende strategische Ausrichtung

Folgendes stellte der Rechnungshof bei Städten über 10.000 EW fest:

- Eine Stadt schloss 1994 einen Kreditvertrag über 5,3 Mio. DM zur Neugestaltung eines Industriegeländes ab. Sie vereinbarte eine variable Verzinsung entsprechend dem 3-Monats-EURIBOR zzgl. einer Marge. Der Kredit sollte am Ende der Laufzeit in einer Summe getilgt werden. Sondertilgungen waren jederzeit zum Ende der laufenden Zinsfixierung<sup>40</sup> möglich. Die Stadt schuldete den Kredit bei der kreditführenden Bank mehrfach um, holte aber keine Vergleichsangebote ein. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen leistete sie keine Tilgung. Aus den Unterlagen gingen dafür keine Gründe hervor. Die Stadt schloss 1994 und 2013 jeweils ein Derivat ab. In den vorhandenen Unterlagen war nur die jeweilige Vereinbarung mit dem Kreditinstitut abgelegt. Unterlagen zu Vergabeverfahren und die zu dokumentierenden Nachweise und Belege<sup>41</sup>, wie z. B. über die Bildung einer Zinsmeinung, waren nicht vorhanden. Ebenfalls lag keine Dienstanweisung zum Einsatz derivater Finanzinstrumente vor.

Die Stadt verstieß gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>42</sup> und beachtete nicht die Vorgaben der Kreditwesenbekanntmachung. Danach sind bei Umschuldungen, wie auch bei einer Aufnahme eines Kommunalkredits, mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen. Das Ergebnis des Vergleichs ist schriftlich zu dokumentieren und zu Prüfungszwecken aufzubewahren.<sup>43</sup> Die Stadt holte vor den Umschuldungen weder Vergleichsangebote ein noch begründete sie ihre Vorgehensweise. Zudem haben die Städte besondere Anforderungen beim Abschluss von Derivaten zu beachten. Grundsätzlich gilt das Spekulationsverbot.<sup>44</sup> Dennoch sind in engen Grenzen Derivatgeschäfte nach der Kreditwesenbekanntmachung erlaubt. Dabei sind verschiedene Anforderungen, wie z. B. das eigenständige Bilden einer Zinsmeinung, die Ausschreibung des Derivatgeschäfts und das Vorhalten einer Dienstanweisung, zu erfüllen. Diese Anforderungen erfüllte die Stadt nicht.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Stadt die geforderten Dokumentationspflichten nicht eingehalten hat. Er kritisiert in diesem Fall aber besonders, dass kein langfristig orientiertes Kredit- und Schuldenmanagement vorliegt. Der Abschluss des variabel verzinsten Kredits und der Derivate als Absicherungsgeschäfte, die fehlende Tilgung des Kredits und die lange Laufzeit lassen keine Strategie erkennen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Städten und Gemeinden, Strategien<sup>45</sup> für das Kredit- und Schuldenmanagement zu erarbeiten, die in der Regel verschiedene Steuerungsinstrumente beinhalten und kombinieren, Marktgegebenheiten nutzen und kommunale Besonderheiten beachten sollten. Hierbei sind alle Verträge einzubeziehen und zu überprüfen. Die Entwicklung von Strategien gelingt nur, wenn das Gesamtportfolio sowie die Finanz- und Haushaltssituation in die Betrachtung einbezogen werden.

<sup>40</sup> Am Quartalsende.

<sup>41</sup> Vgl. Nr. 12.2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

<sup>42</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

<sup>43</sup> Vgl. Nr. 5. 1 i. V. m. Nr. 4. 1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

<sup>44</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

<sup>45</sup> Strategie wird definiert als die grundsätzliche, langfristige Verhaltensweise (Maßnahmenkombination) der Unternehmung und relevanter Teilbereiche gegenüber ihrer Umwelt zur Verwirklichung der langfristigen Ziele.  
Quelle: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/strategie-43591/version-266920>.

### **3 Kassenkredite**

#### **3.1 Fehlender Überblick über vereinbarte Zinssätze**

Bei den Kommunen bis 5.000 EW traf der Rechnungshof folgende Feststellungen:

- Eine Stadt verlängerte jährlich ihren 2007 abgeschlossenen Kassenkreditvertrag mit einem Zinssatz von 5,25 Prozent. Sie war sich der Höhe des Zinssatzes nicht bewusst. Es war nicht mehr nachvollziehbar, ob bei Inanspruchnahme des Kassenkredits dieser tatsächlich mit 5,25 Prozent zu verzinsen gewesen wäre. Die Stadt stellte während der örtlichen Erhebungen eine Anfrage an die Bank, woraufhin diese den Kassenkreditvertrag anpasste.
- Eine Stadt hatte zwei Kassenkreditverträge mit variabler Verzinsung. Bei beiden Krediten richtete sich der Sollzinssatz nach dem Referenzzinssatz, hier dem 3-Monats-Euribor. Der Vertrag mit der einen Bank sah vor, dass der Referenzzinssatz regelmäßig überprüft wird. Hat sich dieser Zinssatz um mindestens 0,25 Prozent-Punkte verändert, wird auch die Bank den Zinssatz ändern. 2016 setzte die Bank den Zinssatz auf 1,49 Prozent fest. Der Vertrag galt bis auf Weiteres. Bei dem anderen Kassenkredit ermittelte die Bank den Zinssatz tagesaktuell. Der Mindestzinssatz beträgt hier 0,5 Prozent.

Den beiden Städten fehlte durch die stetige Verlängerung der Verträge bzw. durch die anlassbezogene Abänderung der Überblick über die Zinssätze ihrer Kassenkredite.

Der Rechnungshof empfiehlt, Kassen-/Liquiditätskreditverträge regelmäßig hinsichtlich der Konditionen zu prüfen. Verträge mit unbegrenzter Laufzeit sollten die Gemeinden vermeiden.

#### **3.2 Fehlende Vergleichsangebote**

Bei den Städten und Gemeinden aller GGK ist anzumerken:

- Mehrere Kommunen hatten im geprüften Zeitraum einen oder mehrere Kontokorrent- und/oder Rahmenverträge für Kassen-/Liquiditätskredite. Die Verträge schlossen die Städte und Gemeinden teilweise jährlich neu ab oder verlängerten sie. Vergleichsangebote bzw. Anfragen bei anderen Banken über einen Kassen-/Liquiditätskredit holten sie nicht bzw. nur vereinzelt ein.

Weiterhin stellte der Rechnungshof fest, dass Städte aufgrund der o. g. Rahmenverträge Einzelverträge über Festbetragskredite zu günstigen Konditionen abgeschlossen hatten. Eine Stadt nahm ausschließlich Festbetragskredite ohne einen Rahmenvertrag je nach Bedarf bei verschiedenen Banken auf. Die Zinssätze der Einzelverträge lagen mit beispielsweise 0,23 Prozent (2013), 0,07 Prozent (2015) oder -0,32 Prozent (2019) deutlich unter Kassen-/Liquiditätskreditverträgen mit einem variablen Zinssatz (meist 0,00 Prozent 3-Monats-Euribor zzgl. 0,5 Prozent Gebühr).

Die Haushaltsführung ist sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.<sup>46</sup> Die Konditionen der Kassen-/Liquiditätskredite konnten die Städte und Gemeinden aufgrund fehlender Vergleichsangebote und damit fehlender Informationen zum Marktumfeld und zur Marktlage im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung nicht prüfen.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch bei Kassen-/Liquiditätskrediten Vergleichsangebote von anderen Banken abzufordern, um so das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln oder die bestehenden Vertragskonditionen prüfen und einem Vergleich unterziehen zu können. Ein

---

<sup>46</sup> Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG.

Vertrag, der nicht mehr wirtschaftlich ist, kann so leicht und zeitnah identifiziert werden. Zugleich regt er an, neben dem klassischen Kontokorrentkredit (Kassenkreditlinie) auch andere Formen kurzfristiger Kredite in Betracht zu ziehen bzw. zu prüfen.

Zudem weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch mehrere Kassen-/Liquiditätskreditverträge jeweils zum Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung mit verschiedenen Banken und Konditionen abgeschlossen werden können. So haben die Städte/Gemeinden die Möglichkeit, auch unterjährig ihre Verträge zu vergleichen und die günstigsten Konditionen zu nutzen. Hierbei ist besondere Sorgfalt bei der Überwachung der Höchstbetragsgrenze geboten.

### **3.3 Überschreitung Höchstbetrag**

Die beiden nachfolgenden Sachverhalte stellte der Rechnungshof bei den Gemeinden bis 5.000 EW und den Städten über 10.000 EW fest:

- Zwei Städte überschritten im geprüften Zeitraum den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag für Kassenkredite. Sie führten keine Liquiditätsplanung durch.
- Trotz Liquiditätsplanung überschritten zwei Städte in mehreren Jahren wiederholt den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag. Eine Stadt tat dies über zwei Kassenkreditverträge.

Städte und Gemeinden können zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben bzw. Auszahlungen bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag Kassen-/Liquiditätskredite aufnehmen.<sup>47</sup> Eine Überschreitung des festgesetzten Höchstbetrags ist nicht zulässig.

Der Rechnungshof fordert die Städte und Gemeinden auf, ihre Liquidität unterjährig zu planen und zu kontrollieren. Dadurch können sie einer Überschreitung des Kassenkreditrahmens mit entsprechenden rechtzeitigen Maßnahmen zuvorkommen. Ggf. müssen sie den Kassenkredit höchstbetrag in Absprache mit den Rechtsaufsichtsbehörden temporär anpassen.

### **3.4 Überjährige Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten**

Bei den Städten über 10.000 EW fand der Rechnungshof Folgendes vor:

- Zwei Städte waren im geprüften Zeitraum durchgängig auf Kassen-/Liquiditätskredite angewiesen. Aus den Liquiditätsplanungen war ersichtlich, dass ein „Sockel-Bedarfsbetrag“ über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen werden musste. Eine Stadt nahm bis zu zweijährige Festbetragskredite über die entsprechenden Sockel-Bedarfsbeträge auf. Die andere Stadt wollte ebenfalls Kassenfestbetragskredite nutzen und fragte diesbezüglich bei der Rechtsaufsicht an.

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben bzw. Auszahlungen kann die Stadt Kassen-/Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass bzw. der öffentlichen Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO und § 16 Abs. 1 ThürKDG.

<sup>48</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO und § 16 Abs. 1 ThürKDG.

Kassen-/Liquiditätskredite sind am Ende des Haushaltsjahrs zurückzuführen, da sie keine eigenständigen Deckungsmittel darstellen. Eine Ermächtigung über das Haushaltsjahr hinaus könnte nur in Betracht kommen, wenn eine Haushaltssatzung nach § 55 Abs. 1 S. 2 ThürKO vorliegt, die Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre enthält (sog. Doppelhaushalt). Zudem würde die Aufnahme von überjährigen Festbetragskrediten bedeuten, dass die Stadt planmäßig davon ausgeht, zum Ende des Haushaltsjahrs in einen Liquiditätsengpass zu kommen, was wiederum dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs<sup>49</sup> entgegenstünde. Eine Statthaftigkeit könnte hier nur mit einem vertraglich festgelegten Sondertilgungsrecht vorliegen.<sup>50</sup>

Der Rechnungshof fordert, die Regelung einzuhalten.

## **4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte**

### **4.1 Fehler beim Vergabeverfahren**

Wie oben bereits dargestellt, fand der Rechnungshof bei Städten und Gemeinden aller GGK Fehler bei Vergabeverfahren. Mit der Reform des Vergaberechts 2016 und 2019 sind die getroffenen Feststellungen der geprüften Zeiträume nicht mehr aktuell, so dass hier nur auf Vergabegrundsätze eingegangen wird.

- Eine Stadt wollte einen PKW leasen. Dazu führte sie eine freihändige Vergabe durch und forderte drei Firmen – davon zwei Händler desselben Herstellers – auf, ein Angebot abzugeben. Die eingegangenen Angebote wertete sie aus, verglich sie und erteilte dem günstigsten Anbieter den Zuschlag. Sie fertigte einen Vergabevermerk. Gründe für die Wahl des Vergabeverfahrens sowie der Firmen/Anbieter dokumentierte sie nicht.
- Eine Gemeinde leaste 2018 einen Transporter eines Herstellers über eine Laufzeit von vier Jahren. Hierzu führte sie eine freihändige Vergabe durch und forderte drei verschiedene Händler des Herstellers auf, ein Angebot abzugeben. Die eingegangenen Angebote wertete sie aus, verglich sie und erteilte dem günstigsten Anbieter den Zuschlag. Einen Vergabevermerk hat die Gemeinde nicht gefertigt.

Vor Abschluss eines Leasingvertrags ist ein Vergabeverfahren durchzuführen.<sup>51</sup> Bei einem Vergabeverfahren ist auf einen fairen Wettbewerb durch Gewährleistung der Transparenz zu achten. Es ist daher produkt- und herstellernerneutral zu halten, um einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zu ermöglichen und zu sichern.

Sowohl die Stadt als auch die Gemeinde verstießen gegen das Gebot der produktneutralen Ausschreibung sowie gegen den Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz. Ebenso fertigten beide keinen Vergabevermerk an. Somit konnte der Rechnungshof die Gründe für das gewählte Verfahren nicht nachvollziehen.

Der Rechnungshof fordert die Städte und Gemeinden auf, die aktuellen Regeln des Vergaberechts einzuhalten. Ggf. sollten die Mitarbeiter entsprechende Schulungen besuchen und/oder eine zentrale Vergabestelle nutzen.

<sup>49</sup> Vgl. § 53 Abs. 3 ThürKO und § 3 Abs. 5 ThürKDG.

<sup>50</sup> Auszüge aus einem Schreiben des TLVwA an eine der vom Sachverhalt betroffenen Städte.

<sup>51</sup> Vgl. § 31 Abs. 1 ThürGemHV bzw. § 24 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

## 4.2 Dokumentation Vergabeverfahren

Fehlende oder unvollständige Dokumentationen von Vergabeverfahren stellte der Rechnungshof ebenfalls bei allen GGK fest.

- Mehrere Städte und Gemeinden dokumentierten die durchgeführten Vergabeverfahren nicht oder nicht vollumfänglich. Unvollständig waren die Vergabevermerke u. a. hinsichtlich der Ermittlung des geschätzten Auftragswerts, der Wahl des Vergabeverfahrens und der Durchführung.

Ein Vergabeverfahren muss transparent und die Vergabeentscheidung nachvollziehbar sein. Im Vergabevermerk<sup>52</sup> sind die einzelnen Stufen des Verfahrens festzuhalten, alle Maßnahmen, Feststellungen und Entscheidungen zu dokumentieren. Getroffene Entscheidungen sind darzulegen und zu begründen. Zu dokumentieren ist der formale Verfahrensablauf. Hierzu gehören je nach Verfahren vor allem die Bekanntmachung bzw. die Aufforderung zur Angebotsabgabe, die formelle und materielle Prüfung der Angebote, die Wertung der Angebote und die Zuschlagserteilung. Weiterhin sind u. a. vorbereitende Maßnahmen, wie die Bedarfsermittlung und die Auftragswertschätzung sowie die Wahl des Vergabeverfahrens, festzuhalten. Ferner sind die Festlegung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sowie sämtliche Vorgänge, die den Umgang mit Bietern betreffen, zu dokumentieren. Der Vergabevermerk ist nicht zwingend ein Dokument. Die Dokumentation in mehreren Teilvermerken ist möglich. Hierbei ist mit besonderer Sorgfalt auf Vollständigkeit zu achten. Die Städte und Gemeinden sind ihrer Dokumentationspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachgekommen und haben damit das vergaberechtliche Transparenzgebot verletzt.

Der Rechnungshof fordert die Städte und Gemeinden auf, einen Vermerk über das Vergabeverfahren anzufertigen.

## 4.3 Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde

Nicht eingeholte rechtsaufsichtliche Genehmigungen bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften stellte der Rechnungshof bei den Städten und Gemeinden aller GGK fest:

- Bei einer Gemeinde bestanden Zahlungsverpflichtungen aus gestundeten Investitionsanteilen zur Straßenoberflächenentwässerung gegenüber einem Zweckverband. Die beiden Stundungsvereinbarungen über jeweils mehr als 90.000 EUR schloss eine Gemeinde mit weniger als 3.000 EW ab. Für die beiden Stundungen lagen keine rechtsaufsichtlichen Genehmigungen vor.
- Eine Stadt schloss mehrere Erbbaurechtsverträge ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung ab.
- Mit einem freien Träger schloss eine Stadt 2011 einen Vertrag über den Betrieb einer Kindertagesstätte ab. Wegen baulicher Mängel am Gebäude vereinbarten die Vertragsparteien 2016 in einem Nachtrag zum Betreibervertrag, dass der Träger die Errichtung und Finanzierung des Neubaus übernehmen sollte. Die Stadt beteiligte sich an den Baukosten bis zu einer festgelegten Obergrenze in Form eines jährlichen Investitionszuschusses. Die vertragliche Gestaltung enthält sowohl Elemente eines Kommunal-Immobilien-Leasings als auch eines Kooperationsmodells. Die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde konnte die Stadt nicht vorlegen.

---

<sup>52</sup> § 20 VOL/A bis 30. November 2019; ab 1. Dezember 2019 gilt § 6 UVgO i. V. m. § 1 ThürVgG.

Nach der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise sind

- Stundungen von Zahlungsverpflichtungen aus Dienst-, Werk- und Kaufverträgen nach Nr. 8.1.1,
- die Bestellung eines Erbbaurechts nach Nr. 8.1.4 und
- Kooperationsmodelle als eine Form des PPP als auch der Abschluss von Leasing-Verträgen nach Nr. 8.1. und Nr. 8.1.2

Rechtsgeschäfte, die einer Kreditaufnahme gleichkommen. Der Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften bedarf nach § 64 Abs. 1 ThürKO der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht. Eine Genehmigung ist nicht erforderlich, soweit die Rechtsgeschäfte nach § 64 Abs. 5 ThürKO i. V. m. der Verordnung über die Genehmigungsfreiheit kreditähnlicher kommunaler Rechtsgeschäfte<sup>53</sup> hiervon freigestellt sind. Die Verordnung enthält Regelungen zu Stundungen und Leasing- bzw. Mietkaufverträgen beweglicher Gegenstände. Nach § 2 der Verordnung sind Stundungen über das Haushaltsjahr hinaus genehmigungsfrei, wenn der einzelne Stundungsfall bei Gemeinden bis 3.000 EW 25.000 EUR nicht überschreitet. Die Städte und Gemeinden haben somit gegen ihre Pflicht, eine rechtsaufsichtliche Genehmigung einzuholen, verstoßen.

Der Rechnungshof mahnt an, die für kreditähnliche Rechtsgeschäfte vorgesehenen rechtsaufsichtlichen Genehmigungen rechtzeitig einzuholen.

#### **4.4 Patronat**

Eine Stadt gab ohne vorherige rechtsaufsichtliche Genehmigung eine Patronatserklärung gegenüber einer Bank ab, um einer Eigengesellschaft (GmbH) einen Kredit zu Kommunalkreditbedingungen zu ermöglichen. Mit der Patronatserklärung verpflichtete sie sich, die GmbH finanziell so auszustatten, dass diese stets der Zahlungsverpflichtung aus dem Kreditvertrag nachkommen kann. Sie kann ihre Verpflichtung auch durch direkte Zahlung an die Bank erfüllen. Bei Zahlungsschwierigkeiten wird die Stadt die offenen Beträge begleichen. Die Patronatserklärung sicherte den Kredit von 1,3 Mio. EUR vollständig ab. Eine marktübliche Vergütung zahlte die GmbH nicht.

Eine Patronatserklärung ist kein gesetzlich geregeltes Rechtsinstitut. Sie ist i. d. R. eine Kreditsicherungsmaßnahme innerhalb eines Konzerns. Es wird unterschieden zwischen weicher und harter Patronatserklärung. Mit einer harten Patronatserklärung verpflichtet sich der Patron, die eigene Gesellschaft so auszustatten, dass sie ihren finanziellen Verpflichtungen aus einem Kreditvertrag nachkommen kann. Der Patron hat eine rechtsgeschäftliche Einstandspflicht gegenüber dem Adressaten der Patronatserklärung. Im Gegensatz zur Bürgschaft beinhaltet die Patronatserklärung keine Übernahme einer vertraglichen Zahlungsverpflichtung des Patrons gegenüber den Gläubigern der eigenen Gesellschaft bei Nichterfüllung. Harte Patronatserklärungen treten an die Stelle von Bürgschaften und ähnlichen Sicherungsinstrumenten.

Aus der Patronatserklärung ergibt sich eine Ausstattungsverpflichtung der Stadt und eine Zahlungsverpflichtung wie bei einer Bürgschaft. Es liegt eine harte Patronatserklärung vor.

Die Stadt verstieß somit gegen die Regelungen des § 64 Abs. 2 ThürKO. Danach bedürfen Rechtsgeschäfte, die vergleichbare Auswirkungen wie Bürgschaftsübernahmen haben, auch der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht.

---

<sup>53</sup> Verordnung vom 20. Mai 1997.

Der Rechnungshof fordert die Städte und Gemeinden auf, auch bei Geschäften, die einen kreditähnlichen Charakter aufweisen, stets die Genehmigungspflicht zu prüfen. Bei Unklarheiten sind die genehmigenden Stellen vor Abschluss des Rechtsgeschäfts zu kontaktieren.

#### 4.5 EU-Beihilferecht

Die o. g. Stadt prüfte auch nicht, ob die Patronatserklärung eine anmeldepflichtige Beihilfe darstellt.

Durch eine Patronatserklärung kann die Kreditwürdigkeit des Begünstigten erhöht werden. Sie wird deshalb nach dem EU-Beihilferecht einer Ausfallbürgschaft gleichgesetzt und unterliegt einer Notifizierungspflicht.

Ausführungen zum EU-Beihilferecht sind in der zum Zeitpunkt der Patronatserklärung gültigen Kreditwesenbekanntmachung<sup>54</sup> enthalten. Es wird darauf hingewiesen, dass die Mitteilung der Kommission vom 20. Juni 2008 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften zu beachten ist. Bei Bürgschaften ist zu prüfen, ob sie unter Beihilfen nach Artikel 107 AEUV<sup>55</sup> fallen und somit von der Europäischen Kommission zu genehmigen<sup>56</sup> sind.

Eine staatliche Beihilfe ist danach wie folgt definiert:

- die Maßnahme muss das Unternehmen begünstigen,
- die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln finanziert werden,
- die Maßnahme muss bestimmte Unternehmen (oder Produktionszweige) begünstigen, d. h. sie muss selektiv sein,
- die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels hervorrufen.

Damit eine kommunale Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, muss sie alle Voraussetzungen erfüllen. Liegt bei einer kommunalen Maßnahme eine dieser Voraussetzungen nicht vor, handelt es sich nicht um eine Beihilfe.

Bei Bürgschaften ist die Mitteilung der Kommission<sup>57</sup> über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften anzuwenden. Diese Mitteilung enthält Aussagen zum Beihilfecharakter von Bürgschaften und anderen Garantien. Sie nennt Umstände, bei deren Vorliegen eine Begünstigung und damit der Beihilfecharakter aus Sicht der Kommission verneint wird. Hiernach ist eine Bürgschaft keine staatliche Beihilfe, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Kreditnehmer befindet sich nicht in finanziellen Schwierigkeiten.
- Die Bürgschaft ist an eine bestimmte finanzielle Transaktion geknüpft, auf einen Höchstbetrag beschränkt und in der Laufzeit begrenzt.
- Die Bürgschaft deckt höchstens 80 Prozent des ausstehenden Kreditbetrags oder der sonstigen ausstehenden Verpflichtung(en).
- Für die Bürgschaft wird ein marktübliches Entgelt verlangt.

<sup>54</sup> Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 22. Januar 2010 in der Fassung vom 16. Februar 2018, gültig vom 17. Februar 2018 bis 31. Dezember 2020.

<sup>55</sup> Neunummerierung des EG-Vertrags ab 2. Oktober 1997; Artikel 92 (vormals Artikel 87); mit Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zum 1. Dezember 2009; Artikel 107 AEUV.

<sup>56</sup> Vgl. Artikel 108 Abs. 3 AEUV.

<sup>57</sup> Bürgschaftsmittteilung vom 20. Juni 2008.

Die Patronatserklärung der Stadt ist nicht auf 80 Prozent des Kreditbetrags beschränkt. Sie sichert vielmehr den vollständigen Kreditbetrag ab. Eine angemessene, marktübliche Gegenleistung zahlte die GmbH nicht. Die Patronatserklärung begünstigt somit ein bestimmtes Unternehmen. Sie wird aus staatlichen Mitteln finanziert. Eine wettbewerbsverfälschende/handelsbeeinträchtigende Wirkung kann nicht ausgeschlossen werden.

Mit der Entscheidung der Europäischen Kommission zur Beihilfe des Freizeitbads Dorsten<sup>58</sup> 2001 war bei Sachverhalten mit lokalem Charakter ohne weitere Prüfung der betroffenen Märkte auf Angebots- und Nachfrageseite eine Beihilfe zu verneinen. Von diesem lokalen Ansatz rückte die Europäische Kommission mit einer Entscheidung 2011<sup>59</sup> wieder ab. In der Entscheidung macht sie deutlich, dass es für die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels bereits ausreicht, wenn der Empfänger auf wettbewerbsoffenen Märkten mit anderen Unternehmen in Konkurrenz tritt. Üben Unternehmen Tätigkeiten nur im lokalen Umfang aus, verstößt ihre Begünstigung mangels Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels oftmals nicht gegen Europäisches Beihilferecht.<sup>60</sup>

Die Prüfung, ob im Einzelfall lediglich lokale Auswirkungen vorliegen, gestaltet sich oft schwierig. Im Grundsatz muss daher von einer Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels und damit von einer staatlichen Beihilfe ausgegangen werden.

Bürgschaften können auch wegen Geringfügigkeit beihilferechtlich unbedenklich sein. Nach der De-minimis-Verordnung<sup>61</sup> sind Beihilfemaßnahmen zugunsten eines Unternehmens bis zu einem Höchstbetrag von 200.000 EUR über drei Steuerjahre von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der Kommission befreit. Die Verordnung gilt nur für transparente Beihilfen, d. h. der Beihilfebetrags (Bruttosubventionsäquivalent) muss im Voraus berechnet werden können.

Beihilfen in Form von Bürgschaften gelten als transparente Beihilfen, wenn

- der Beihilfeempfänger sich nicht im Insolvenzverfahren befindet bzw. die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nicht vorliegen,
- die Bürgschaft höchstens 80 Prozent des zugrundeliegenden Kredits besichert und auf einen Kreditbetrag von 1.500.000 EUR mit einer Laufzeit von höchstens fünf Jahren bzw. von 750.000 EUR mit einer Laufzeit von höchstens zehn Jahren begrenzt ist oder
- das Bruttosubventionsäquivalent auf der Grundlage von in einer Mitteilung der Kommission festgelegten Safe-Harbour-Prämien berechnet wurde oder
- auf der Basis von der Europäischen Kommission genehmigter Methoden (sog. PWC-Beihilfewertrechner)<sup>62</sup>.

Da die Stadt mit der Patronatserklärung den vollständigen Kreditbetrag von 1,3 Mio. EUR besicherte, liegt hier keine transparente Beihilfe vor.

Die Patronatserklärung stellt nach alledem eine staatliche Beihilfe dar, die der Genehmigung der Europäischen Kommission bedürftig hätte. Der Verstoß gegen die Notifizierungspflicht führt dazu, dass die Beihilfe formell rechtswidrig ist. Diese formelle Rechtswidrigkeit führt unabhängig von einer etwaigen materiellen Rechtmäßigkeit zur Nichtigkeit nach § 134 BGB und zur Rückabwicklung des beihilfegewährenden Rechtsakts.

<sup>58</sup> Europäische Kommission, Entscheidung vom 12. Januar 2001, N 285/00.

<sup>59</sup> Europäische Kommission, Entscheidung vom 24. Juli 2011, SA. 33045.

<sup>60</sup> Nach der sog. „Sieben-Zwerg-Mitteilung“ der Europäischen Kommission vom 29. April 2015 kann angenommen werden, dass eine Tätigkeit sich nicht auf den innerstaatlichen Handel auswirkt, wenn sie in einem geografisch begrenzten Gebiet ausgeübt wird und allenfalls marginale Auswirkungen auf grenzüberschreitende Investition zu erwarten sind.

<sup>61</sup> Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des AEUV auf De-minimis-Beihilfen, gültig vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020.

<sup>62</sup> Für Bürgschaften für Investitionskredite an Unternehmen, für die ein Unternehmensrating vorliegt, wird die Beihilfeintensität entsprechend der von der Europäischen Kommission mit Entscheidung vom 25. September 2007 (ABl. C 248, S. 3) und mit Entscheidung vom 20. Dezember 2013 (ABl. C 233, S. 6) genehmigten Methode zur Berechnung der Beihilfeintensität von Bürgschaften berechnet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Prüfung der beihilferechtlichen Vorschriften den Städten und Gemeinden obliegt. Ist eine Notifizierung erforderlich, gilt nach Artikel 108 Abs. 3 der AEUV ein Durchführungsverbot, d. h. die Maßnahme darf nicht vollzogen werden und es dürfen keine Zahlungen erfolgen.

Der Rechnungshof merkt an, dass eine rechtsaufsichtliche Genehmigung nur für rechtmäßige Rechtsgeschäfte erteilt werden kann. Das setzt die Beachtung der beihilferechtlichen Vorschriften voraus. Ist aufgrund einer staatlichen Beihilfe eine Notifizierung bei der Europäischen Kommission erforderlich, kann die rechtsaufsichtliche Genehmigung allenfalls unter der aufschiebenden Bedingung erteilt werden, dass diese noch durchgeführt wird.<sup>63</sup>

#### **4.6 Bürgschaften**

Bürgschaften übernahmen vorwiegend die Städte über 10.000 EW. Beim überwiegenden Teil der Bürgschaften handelt es sich um „Altverträge“<sup>64</sup> mit langen Laufzeiten. Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, dass die Städte eine Prüfung des EU-Beihilferechts überwiegend nicht vornahmen.

Die beihilferechtliche Prüfung bei Bürgschaften obliegt den Städten. Sie müssen sicherstellen, dass Beihilfen als solche erkannt und geprüft werden. Das EU-Beihilferecht ist nicht nur bei Bürgschaften zu beachten, sondern auch bei Mittelgewährungen in verschiedenster Form.

Der Rechnungshof empfiehlt, die betreffenden Stellen in der Verwaltung für die Thematik des EU-Beihilferechts zu sensibilisieren. Aufgrund der Komplexität des EU-Beihilferechts sollte zudem eine einheitliche Handlungshilfe zur Prüfung beihilferechtlicher Tatbestände entwickelt werden. Damit können beihilferechtliche Risiken verringert und die Regelkonformität sichergestellt werden. Hierbei ist es wichtig, den aktuellen Regelungsrahmen zu kennen. Da die beihilferechtlichen Regelungen stetigen Änderungen und Anpassungen unterliegen, sind regelmäßige Aktualisierungen der Arbeitsunterlage erforderlich.

---

<sup>63</sup> Wachsmuth-Oehler, Kommentar zur ThürKO, Nr. 2.7 zu § 64 ThürKO.

<sup>64</sup> Verträge aus den 1990er Jahren.