



Bericht

über die überörtliche Querschnittsprüfung
Kredit- und Schuldenmanagement von
Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern

geprüfter Zeitraum 2013 bis 2019

Rudolstadt, 1. März 2021

3. Senat

Aktenzeichen: 1011-3.3-0784/96

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
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
0 Zusammenfassung	9
1 Einleitung	11
1.1 Prüfungsziel	11
1.2 Prüfungsverfahren	11
2 Abgrenzung Kredit- und Schuldenmanagement	13
3 Allgemeine Feststellungen	15
3.1 Schulden und Verbindlichkeiten	15
3.1.1 Kredite	15
3.1.2 Kreditähnliche Verpflichtungen und Sicherheiten	17
3.1.3 Kassen-/Liquiditätskredite	18
3.1.4 Derivate	19
3.2 Haushaltslage und -entwicklung	19
3.3 Organisation und Verwaltung	20
3.3.1 Bedienstete, Ausstattung und Regelungen	20
3.3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen und Verfahrensabläufe	20
3.3.3 Liquiditätsplanung	21
3.4 Informationsgewinnung	22
3.5 Kommunale Zusammenarbeit	23
4 Besondere Feststellungen	24
4.1 Aufnahme und Abwicklung von Krediten	24
4.1.1 Festlegung von Kreditlaufzeiten	24
4.1.2 Fehlende Dokumentation	25
4.1.3 Ausschluss von Kündigungsrechten	25
4.1.4 Tilgungsstreckung und tilgungsfreie Jahre	26
4.1.5 Eilentscheidung	27
4.1.6 Prüfung bestehender Verträge	28
4.1.7 Ablösung von Krediten/Rücklage und Negativzinsen	28
4.2 Einsatz derivater Finanzinstrumente	29
4.2.1 Fehlende Vergabeverfahren	29

4.2.2	Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Dokumentation	29
4.2.3	Fehlende strategische Ausrichtung	30
4.3	Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte	31
4.3.1	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen	31
4.3.2	Treuhändlerverträge	32
4.3.2.1	Änderungen der Treuhändlerverträge	33
4.3.2.2	Lange Laufzeiten	34
4.3.3	Fehler beim Vergabeverfahren	34
4.3.4	Dokumentation Vergabeverfahren	35
4.3.5	Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde	35
4.4	Bürgschaften und sonstige Sicherheiten	36
4.4.1	Bürgschaften	36
4.4.2	Patronat	37
4.4.3	EU-Beihilferecht	37
4.5	Kassen-/Liquiditätskredite	40
4.5.1	Fehlende Vergleichsangebote	40
4.5.2	Liquiditätsmanagement bei Kassen-/Liquiditätskrediten	40
4.5.3	Anlage von Kassenkreditmitteln	41
4.5.4	Überschreitung Höchstbetrag	41
4.5.5	Überjährige Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten	42
4.6	Sonstige Feststellungen	42
4.6.1	Entschuldungskonzept	42
4.6.2	Portfoliobeirat	43
4.6.3	Liquiditätsplanung	44
4.6.4	Cash-Pooling (Liquiditätsverbund)	45
4.6.5	Contracting als Finanzierungsalternative	46
4.6.6	Komplexe Strukturen	46
4.6.7	Anonymisierte Darstellung der Anbieter	47
4.6.8	Eingesetzte Software	47
5	Empfehlung Kommunale Zusammenarbeit	48
5.1	Einfacher Informationsaustausch	49
5.2	Gemeinschaftliche Kreditaufnahme	51
5.3	Gemeinschaftliche Schuldenverwaltung	52

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DS	Drucksache
etc.	et cetera
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
GGK	Gemeindegrößenklasse
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
lit.	littera
LKW	Lastkraftwagen
lt.	laut
Mio.	Million/-en
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. g.	oben genannt
PPP	Public-Private-Partnership
PWC	PricewaterhouseCoopers GmbH
Rn.	Randnummer

S.	Seite
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
ThürLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
ThürVVöA	Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Tn.	Textnummer
u. a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
VG	Verwaltungsgemeinschaft
Vgl.	Vergleiche
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Entwicklung der vereinbarten Festzinssätze 2013 bis 2019	17
Abbildung 2 - Verteilung kreditähnlicher Verpflichtungen und Sicherheiten nach Vertragsarten zum 31. Dezember 2019	18
Abbildung 3 - Verteilung Formen kommunaler Zusammenarbeit	24
Abbildung 4 - Verlauf Einzahlungen und Auszahlungen eines Monats	44
Abbildung 5 - Formen kommunaler Zusammenarbeit	48
Abbildung 6 - Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Jährliche Kreditaufnahme in Mio. EUR	16
Tabelle 2 - Kreditaufnahmen nach Betragsgrößen in EUR	16
Tabelle 3 - Laufzeiten der Kredite zum Stand 31. Dezember 2019	16
Tabelle 4 - Entwicklung der Zinszahlungen für Kassen-/Liquiditätskredite	19

0 Zusammenfassung

- 0.1** Der Rechnungshof prüfte gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a ThürPrBG querschnittlich das Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern der Haushaltsjahre 2013 bis 2019. Alle 34 Gemeinden dieser GgK, die allesamt die Bezeichnung Stadt tragen, bezog er in die Prüfung ein.

Allgemeine Feststellungen

- 0.2** Das Gesamtvolumen der Kreditabschlüsse der Städte betrug im geprüften Zeitraum 489,2 Mio. EUR. Pro Jahr waren das zwischen 36 und 84 Mio. EUR. Die Städte schlossen in diesem Zeitraum 294 Kreditverträge ab. Mehr als 63 % der Städte nahmen Kredite über 500.000 EUR auf. Kreditverträge unter 100.000 EUR waren die Ausnahme. (Tn. 3.1.1)
- 0.3** Umschuldungen führten 33 Städte durch. 26 Städte nahmen Kredite für Investitionen neu auf. Das heißt, mehr als 3/4 der Städte beanspruchten zusätzliche Kredite. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nahmen zwei Städte in Anspruch. (Tn. 3.1.1)
- 0.4** Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2019 bestehenden Kredite waren meist langfristig vereinbart. Das betraf etwa 85 % der Kreditaufnahmen. In wenigen Fällen überstiegen die Laufzeiten 40 Jahre. (Tn. 3.1.1)
- 0.5** Die Zinszahlungen sind im geprüften Zeitraum deutlich gesunken. 2013 zahlten die Städte noch 29,08 Mio. EUR, 2019 nur noch 13,56 Mio. EUR. Diese Entwicklung ist sowohl auf gesunkene Kreditbestände als auch auf niedrigere Zinssätze zurückzuführen. (Tn. 3.1.1)
- 0.6** 24 Städte nahmen Kassen-/Liquiditätskredite in Anspruch. Eine Stadt konnte bei Kassen-/Liquiditätskrediten negative Zinsen erwirtschaften. (Tn. 3.1.3)
- 0.7** Derivate schlossen drei Städte ab. Der Rechnungshof hält Derivate grundsätzlich nicht für ein geeignetes Instrument zur Steuerung der Zinsbindungsstruktur. (Tn. 3.1.4)
- 0.8** Die Städte haben ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen. 26 Städte gaben an, dies zu tun. Die übrigen Städte haben gegen diese Regelung verstoßen. (Tn. 3.3.3)
- 0.9** 31 Städte hatten Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit. Dies betraf vor allem die Bereiche Ver- und Entsorgungsleistungen sowie verschiedene nicht näher bestimmte Aufgaben. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben fünf Städte an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen bzw. direkt zusammenzuarbeiten. (Tn. 3.5)

Besondere Feststellungen

- 0.10** Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, dass Städte bei der Aufnahme von Krediten die rechtlichen Vorgaben nicht konsequent anwendeten. Beispielsweise fragten sie Angebote ab, verglichen sie und entschieden sich jedoch für das Angebot eines Anbieters, das nicht der Abfrage entsprach und damit nicht vergleichbar war. (Tn. 4.1.1)
- 0.11** Mehrere Städte setzten am Anfang oder während der Laufzeit die Tilgung aus. Das führte regelmäßig zu deutlich höheren Zinszahlungen. Geprüfte Städte mussten dafür Ausgaben im fünf- bis sechsstelligen Bereich leisten. (Tn. 4.1.4 und 4.1.8)
- 0.12** Beim Abschluss von Derivaten verstießen die Städte gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Sie schrieben die Derivate nicht aus (Tn. 4.2.1), führten keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch und dokumentierten den Abschluss nicht vollständig. (Tn. 4.2.2) Eine Strategie beim Einsatz der Finanzinstrumente war nicht zu erkennen. (Tn. 4.2.3)
- 0.13** Die Städte vereinbarten kreditähnliche Rechtsgeschäfte in unterschiedlichen Formen. Beim Fahrzeugleasing erfolgten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/-betrachtungen. (Tn. 4.3.1) Bei Treuhandverträgen war die unterbliebene Vergabe der Verträge zweifelhaft und die Laufzeit zu lang. (Tn. 4.3.2)
- 0.14** Bei Kassen-/Liquiditätskrediten verglichen einige Städte nicht die Konditionen. Dadurch konnten sie die Wirtschaftlichkeit der Verträge nicht nachweisen. (Tn. 4.5.1) Andere Städte pflegten ein aktiveres Liquiditätsmanagement. Durch den Abschluss von Einzelverträgen konnte eine Stadt 2019 negative Zinsen erwirtschaften. (Tn. 4.5.2)
- 0.15** Einige Städte verfolgten vergleichsweise innovative Ansätze und Strategien. Eine Stadt setzt seit Jahren ein dokumentiertes Entschuldungskonzept, das bis 2024 zur Schuldenfreiheit führen soll, um. (Tn. 4.6.1) Eine andere Stadt installierte einen Portfoliobeirat, um das Portfolio mit Hilfe von Strategien, Steuerungsgrößen und Finanzinstrumenten aktiver und effektiver zu steuern und zu gestalten. (Tn. 4.6.2)
- 0.16** Eine Stadt betrieb ein Cashpoolsystem. Dadurch konnte sie die überschüssige Liquidität gezielt steuern und die Zahlung negativer Zinsen weitestgehend vermeiden. (Tn. 4.6.8)

Empfehlungen

- 0.17** Weitere Effizienzgewinne sieht der Rechnungshof in einer verstärkten Zusammenarbeit. In diesem Bericht werden unter Tn. 5.1 Kooperationen innerhalb bestehender Strukturen und unter Tn. 5.2 und 5.3 verschiedene Stufen kommunaler Zusammenarbeit skizziert.

1 Einleitung

Der Rechnungshof prüfte gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a ThürPrBG querschnittlich das Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern der Haushaltsjahre 2013 bis 2019.

1.1 Prüfungsziel

Bereits 2018 führte der Rechnungshof eine vergleichende Prüfung zum Kredit- und Schuldenmanagement bei Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern und 2019 bei Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern durch. Aufgrund der Ergebnisse dehnte er 2020 seine Erhebungen auch auf Gemeinden bzw. Städte¹ mit mehr als 10.000 Einwohnern aus.

Der Rechnungshof hatte das Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, wie die großen Städte Thüringens mit dem Kredit- und Schuldenmanagement verfahren. Dazu nutzte er die bisher angewandten Methoden.

Im Anschluss an diese Prüfung beabsichtigt der Rechnungshof als Abschluss des Prüfungszyklus, die aus den drei vergleichenden Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse in einem gesonderten Bericht zu veröffentlichen.

1.2 Prüfungsverfahren

Zum Stand 31. Dezember 2018 hatten 34 Städte Thüringens mehr als 10.000 Einwohner. Der Rechnungshof bezog alle 34 Städte dieser GGK in die Prüfung ein. 27 Städte führten eine kamerale Haushaltswirtschaft, sieben Städte führten ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Im Bericht sind die differierenden gesetzlichen Regelungen² und Begrifflichkeiten berücksichtigt.

Aufgrund der positiven Erfahrungen aus den beiden vorhergehenden vergleichenden Prüfungen entschied sich der Rechnungshof wieder für ein zweistufiges Vorgehen.

In der ersten Stufe, der sog. Orientierungsstufe, fragte er bei den Städten im Juli und August 2020 mithilfe eines Fragebogens Informationen

- zum Stand und zur Struktur der Schulden bzw. Verbindlichkeiten,
- zur Haushaltslage und -entwicklung,
- zur Organisation und Verwaltung,
- zu Regelungen und Verfahren und
- zur kommunalen Zusammenarbeit

ab.

Alle Städte sandten den Fragebogen vollständig ausgefüllt zurück. Anhand dieser führte der Rechnungshof eine vergleichende Analyse durch. Hieraus konnte er bereits erste Erkenntnisse ableiten. Beispielsweise war zu erkennen, dass die Städte teilweise sehr umfangreiche kreditähnliche Verpflichtungen in verschiedensten Formen und Bereichen

¹ Alle Gemeinden dieser Größenklasse führten die Bezeichnung Stadt und werden so auch in diesem Bericht bezeichnet.

² Insbesondere für die kameral buchenden Städte die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) und Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) sowie für die doppisch buchenden Städte das Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG) und die Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik).

eingegangen waren. Bei den Kassen-/Liquiditätskrediten zeigten sich deutliche Unterschiede bei den Zinskonditionen.

Diese und andere Auffälligkeiten nahm der Rechnungshof zum Anlass, acht Städte genauer zu prüfen. Bei diesen fanden im September und Oktober 2020 örtliche Erhebungen statt. Dabei führten die Prüfer ein strukturiertes Interview und ein Aktenstudium durch.

Die Ergebnisse aus den Fragebögen und örtlichen Erhebungen sind im Nachfolgenden zusammengefasst. Der Bericht ist entsprechend aufgebaut. Zur Abgrenzung des Prüfungsgegenstands wird im Abschnitt 2 kurz das Kredit- und Schuldenmanagement erläutert. Danach folgt in Abschnitt 3 die Darstellung der zentralen Erkenntnisse zu Stand und Struktur der Schulden bzw. Verbindlichkeiten, zu Organisation und Verwaltung sowie zu Verfahren und Arbeitsweisen. Die Daten hierfür stammen aus den Fragebögen. Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen sind vorwiegend in den besonderen Feststellungen des Abschnitts 4 enthalten. Aus den Erkenntnissen der Erhebungen entwickelt der Rechnungshof zwei verschiedene Ansätze für Verbesserungen. Zum einen können Städte mit organisatorischen und strukturellen Veränderungen selbst Verbesserungen erreichen. Dieses Verbesserungspotential ist jedoch begrenzt. Der Rechnungshof sieht ein größeres Verbesserungspotential in der kommunalen Zusammenarbeit. In Abschnitt 5 entwickelt er Ansätze in drei verschiedenen Stufen.

2 Abgrenzung Kredit- und Schuldenmanagement

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

1. den Haushalt finanzieren³ und
2. die Ausgaben bzw. Aufwendungen – für den Kapitaldienst – optimieren⁴.

Zur Finanzierung des Haushalts sind folgende Verschuldungsformen zugelassen:

- Kredite für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen, Umschuldungen und bis 2019 für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen,⁵
- Rechtsgeschäfte, die der Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen⁶, und
- Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben⁷ bzw. Kredite zur Liquiditätssicherung zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen⁸.

Die Städte mit kameraler Buchführung haben für Aufgaben aus dem Vermögenshaushalt und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen zu bilden.⁹ Entsprechende Vorgaben gibt es für Städte mit einer doppelten Buchführung nicht.

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

- Die Aufnahme von Krediten bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Bei den hier betrachteten Städten ist dies das Landratsamt bzw. das Landesverwaltungsamt.¹⁰ Es genehmigt die Kredite, soweit die Stadt leistungsfähig ist und der Zweck der Kreditaufnahme mit den o. g. Regelungen übereinstimmt.¹¹
- Der Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften bedarf grundsätzlich der Genehmigung. Ausnahmen sind jedoch zugelassen.¹² Insbesondere Leasinggeschäfte und Stundung von Zahlungsverpflichtungen aus Rechtsgeschäften sind unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfrei.
- Beim Abschluss von Kassen-/Liquiditätskrediten ist eine Genehmigung i. d. R. nicht notwendig. Lediglich den Höchstbetrag legt die Stadt in ihrer Haushaltssatzung fest. Erst ab einer bestimmten Höhe ist dieser genehmigungspflichtig.¹³

Die Optimierung der Ausgaben bzw. Aufwendungen für den Kapitaldienst wird mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz begründet. Die Kreditwesenbekanntmachung des TMIK¹⁴ gibt den Städten einen Rahmen für die Verwaltung bzw. das Management vor. Die Optimierung der Ausgaben bzw. Aufwendungen ist durch die Kreditwesenbekanntmachung nicht abschließend definiert. Vielmehr bedarf es hier weiterer – zumeist organisatorischer – Anforderungen an die Verwaltung. Die Begriffsdefinition des Online-Lexikons „HaushaltsSteuerung.de“ gibt einen ersten Eindruck davon wieder, was dies umfasst:

³ Vgl. §§ 54 und 65 ThürKO, § 5 und § 16 ThürKDG.

⁴ Vgl. § 53 ThürKO, § 3 und ThürKDG.

⁵ Vgl. § 63 Abs. 1 ThürKO, § 14 Abs. 1 ThürKDG.

⁶ Vgl. § 64 Abs. 1 ThürKO, § 15 Abs. 1 ThürKDG.

⁷ Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO.

⁸ Vgl. § 16 Abs. 1 ThürKDG.

⁹ Vgl. § 68 ThürKO.

¹⁰ Vgl. § 118 Abs. 1 und 2 ThürKO.

¹¹ Vgl. § 63 Abs. 2 ThürKO.

¹² Vgl. Verordnung über die Genehmigungsfreiheit kreditähnlicher kommunaler Rechtsgeschäfte vom 20. Mai 1997.

¹³ Vgl. § 65 Abs. 2 ThürKO und § 16 Abs. 2 ThürKDG.

¹⁴ Vgl. Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

„Das Schuldenmanagement ist in einer öffentlichen Verwaltung bzw. einem Unternehmen verantwortlich für die Verwaltung von Krediten, Kassenkrediten und anderen Schulden. Die Aufgaben des Schuldenmanagements umfassen u. a. die fristgerechte Tilgung von Verbindlichkeiten, mögliche Umschuldungsmaßnahmen und die Einholung des günstigsten Angebots für die Aufnahme neuer Kredite und Kassenkredite.“¹⁵

Mit dem aktiven Management von Krediten und anderen Schulden bzw. Verbindlichkeiten kann eine Stadt ihre Haushalte deutlich entlasten. Das kann sie beispielsweise durch die Optimierung von Zinskonditionen oder auch durch eine bestmögliche Abstimmung von Liquiditätsbedarf und Kreditaufnahme erreichen. Wie tief oder wie aktiv dieses Management ausgeprägt ist, hängt maßgeblich vom Kreditvolumen, aber auch von der Ausbildung und der Zahl der für diese Aufgabe zur Verfügung stehenden Bediensteten ab. Bei einem vertieften Management müssen sie zeitlich und fachlich in der Lage sein, regelmäßige Kapitalmarktbeobachtungen durchzuführen.¹⁶

¹⁵ Vgl. [HaushaltsSteuerung.de](https://www.haushaltssteuerung.de), Stand: 6. Februar 2020.

¹⁶ Vgl. Schwarting, Kommunales Kreditwesen, 2007, S. 26.

3 Allgemeine Feststellungen

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

3.1 Schulden und Verbindlichkeiten

Bei Städten mit kameraler Buchführung ist der Begriff Schulden zu verwenden. Hierunter fallen Zahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen, sogenannte kreditähnliche Verpflichtungen, sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten.¹⁷

Bei Städten mit doppelter Buchführung bezeichnen Verbindlichkeiten u. a. Zahlungsverpflichtungen aus Krediten, kreditähnlichen Verpflichtungen und Liquiditätskrediten. Der Begriff Verbindlichkeiten in diesem Bericht umfasst ausschließlich die drei genannten Verpflichtungen.

Die Struktur und der Stand der Schulden bzw. Verbindlichkeiten sind in den 34 Städten sehr heterogen. Neben dem klassischen Kommunalkredit verschuldeten sich die Städte auch durch kreditähnliche Verpflichtungen, wie z. B. Mietkauf- und Leasingverträge, Leistungsverträge, Bürgschaften und Patronate. Zur Sicherstellung ihrer Liquidität mussten einige Städte im geprüften Zeitraum zudem Kassen-/Liquiditätskredite in Anspruch nehmen.

3.1.1 Kredite

Als Kredit erfassen die Städte das unter Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnungen aufgenommene Kapital ohne die Kassen-/Liquiditätskredite.¹⁸

Zum 31. Dezember 2019 bestanden bei 33 Städten Kredite. Eine Stadt war im geprüften Zeitraum vollständig kreditschuldenfrei. Der Stand der Kreditschulden/-verbindlichkeiten betrug insgesamt rund 577,7 Mio. EUR. 29 Städte konnten ihre Kreditschulden/-verbindlichkeiten verringern. Lediglich bei vier Städten erhöhte sich der Bestand der Kreditschulden/-verbindlichkeiten. Die Anzahl der Kreditverträge der einzelnen Städte lag zwischen drei und 42.

Im geprüften Zeitraum hatten 26 Städte Kredite neu aufgenommen und 33 Städte Kredite umgeschuldet. Das heißt, mehr als 3/4 der Städte beanspruchten zusätzliche Kredite. Mit ihnen finanzierten sie i. d. R. notwendige Investitionen. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme für energetische Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen nahmen lediglich zwei Städte in Anspruch.¹⁹

Das Gesamtvolumen der abgeschlossenen Kreditverträge betrug rund 489,2 Mio. EUR. Für die einzelnen Jahre des geprüften Zeitraums stellt sich das Volumen der Kreditaufnahmen wie folgt dar:

¹⁷ Vgl. § 87 Nr. 26 ThürGemHV.

¹⁸ Vgl. § 87 Nr. 24 ThürGemHV und § 63 Nr. 44 ThürGemHV-Doppik.

¹⁹ Grundsätzlich befürwortet der Rechnungshof die Aufnahme dieser sog. rentierlichen Kredite. Da die Regelung bis 2019 befristet war, enthält der Bericht keine weiteren Ausführungen dazu. Die Vorteile skizzierte der Rechnungshof jedoch im Bericht zum Kredit- und Schuldenmanagement bei Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern.

Tabelle 1 - Jährliche Kreditaufnahmen in Mio. EUR

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Summe der Kreditaufnahmen	84,26	83,88	59,44	104,99	55,61	36,14	64,85

Die Schwankungen sind auf homologe Umschuldungstermine und Maßnahmen einzelner Städte zurückzuführen. Eine konjunkturelle Abhängigkeit ist nicht ablesbar.

Insgesamt hatten die Städte 294 Kredite aufgenommen. Die Höhe der aufgenommenen Kreditbeträge war sehr unterschiedlich. Rund 63 % der Kredite lagen über einem Betrag von 500.000 EUR. Die nachfolgende Tabelle zeigt das aufgenommene Kreditvolumen nach Betragsgrößen geordnet.

Tabelle 2 - Kreditaufnahmen nach Betragsgrößen in EUR

	unter 100.000	100.000 – 500.000	500.001 – 1.000.000	1.000.001 – 2.000.000	über 2.000.000
Anzahl	30	79	54	56	75
Anteil in %	10,20	26,87	18,37	19,05	25,51

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Städte vornehmlich Kredite mit höheren Kreditsummen aufnehmen. Kreditverträge mit Kreditsummen unter 100.000 EUR waren eher die Ausnahme. Gründe hierfür sind höhere Investitionsvolumen und bei den kreisfreien Städten zudem noch zusätzliche Aufgabenbereiche mit investiven Vorhaben als Schulträger, Träger des öffentlichen Personennahverkehrs, des Rettungsdiensts und des überörtlichen Brand- und Katastrophenschutzes.

Laufzeiten und Zinsbindungsfristen beeinflussen die Finanz- und Vermögenslage der Städte. Lange Laufzeiten führen zu längeren Tilgungszeiträumen und damit zur Verlängerung der Vorbindung von Mitteln zukünftiger Haushalte. Lange Zinsbindungsfristen bieten einerseits Planungssicherheit, verhindern häufig aber ein vorzeitiges Ablösen der Kredite.

Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2019 bestehenden Kredite der einzelnen Städte deckten eine große Bandbreite ab. Sie stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 3 - Laufzeiten der Kredite zum Stand 31. Dezember 2019

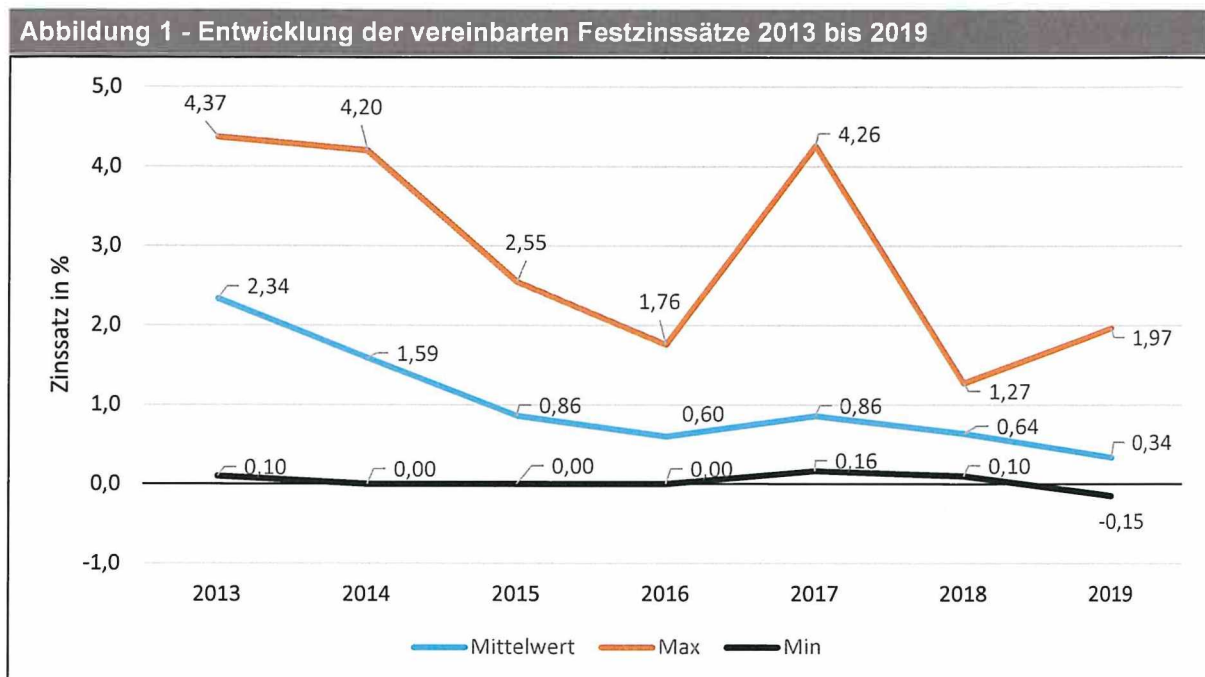
Laufzeit in Jahren	unter 4	4 – 9	10 – 20	über 20 – 30	über 30 – 40	über 40
Einordnung	kurzfristig	mittelfristig	langfristig	langfristig	langfristig	langfristig
Anzahl	7	81	362	139	16	6
Anteil in %	1,14	13,26	59,25	22,75	2,62	0,98

Mehr als 85 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen erfolgten langfristig. Mehr als die Hälfte der Verträge hatte Laufzeiten zwischen zehn und 20 Jahren. Kredite mit kurzen oder sehr langen Laufzeiten bildeten die Ausnahme. Mittelfristige Kredite nahmen die Städte eher selten in Anspruch.

Die Zinszahlungen sind im geprüften Zeitraum deutlich gesunken. 2013 zahlten die Städte noch 29,08 Mio. EUR, 2019 nur noch 13,56 Mio. EUR. Diese Entwicklung ist einerseits auf

den gesunkenen Kreditbestand zurückzuführen. Andererseits verringerten die Städte die Zinslast durch den Abschluss neuer Kreditverträge im Rahmen von Umschuldungen.

Die aktuelle Zinssituation und auch letztendlich die Haushaltsituation der Städte waren für diese Entwicklung ursächlich. Die Zinssätze für Kredite sind im geprüften Zeitraum gesunken. Die vereinbarten Zinssätze der Städte stellen sich wie folgt dar:



Der überwiegende Teil der Städte nutzte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze. Eine Stadt nahm 2019 sogar einen Kredit mit einem negativen Zinssatz auf.

Es gibt jedoch auch Ausnahmen. So schlossen vier Städte 2013 Kreditverträge mit Zinssätzen zwischen 4 % - 4,37 % ab. 2014 lag der Zinssatz bei Kreditverträgen von fünf Städten zwischen 3,60 % - 4,20 %, in 2015 bei einer Stadt bei 2,55 %. Kreditverträge mit einem Zinssatz von 4,26 % bzw. 3,77 % gingen zwei Städte 2017 ein. 2019 finanzierte eine Stadt mit einem Zinssatz von 1,97 %. Einige Ursachen dafür werden im Abschnitt 4 dieses Berichts näher beleuchtet.

3.1.2 Kreditähnliche Verpflichtungen und Sicherheiten

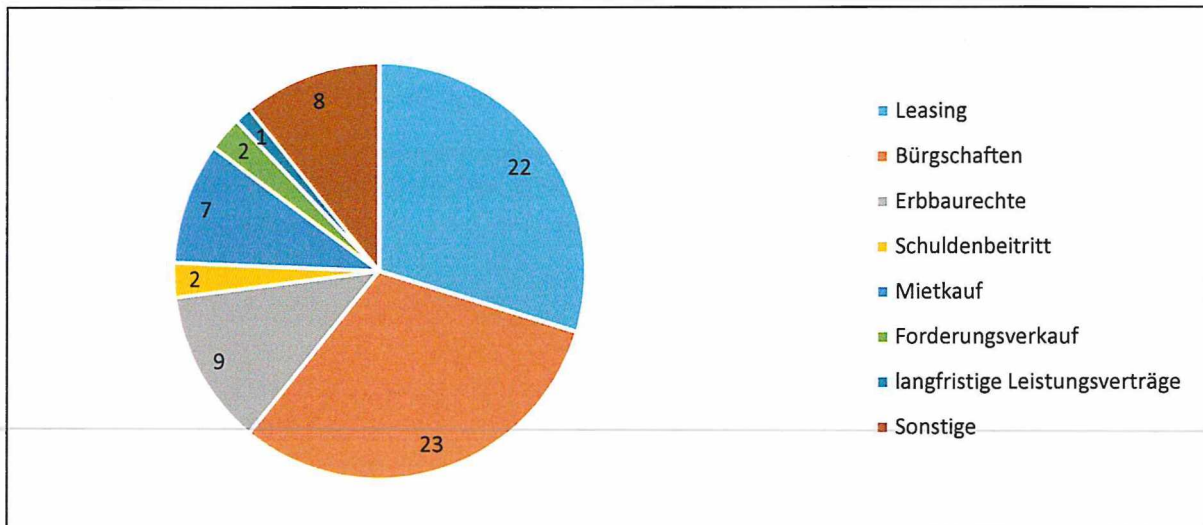
Kreditähnliche Verpflichtungen umfassen Rechtsgeschäfte, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen.²⁰ Zu den kreditähnlichen Rechtsgeschäften gehören u. a. Leasingverträge, Erbbaurechtsverträge, Mietkaufverträge und langfristige Leistungsverträge.

Zum 31. Dezember 2019 hatten 32 Städte kreditähnliche Verpflichtungen sowie Verpflichtungen aus Bürgschaften und sonstigen Sicherheiten. Nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung zwischen den verschiedenen Vertragsformen zum 31. Dezember 2019 auf:²¹

²⁰ Vgl. § 64 ThürKO und § 15 ThürKDG.

²¹ Bei dieser Darstellung ist zu berücksichtigen, dass die Städte mehrere Vertragsarten gewählt hatten.

Abbildung 2 - Verteilung kreditähnlicher Verpflichtungen und Sicherheiten nach Vertragsarten zum 31. Dezember 2019



Vornehmlich schlossen die Städte Leasingverträge ab. Dabei handelte es sich ausschließlich um Mobilien-Leasingverträge. Zudem bestanden im geprüften Zeitraum bei 25 der 32 Städte Bürgschaften, zum Teil in erheblichem Umfang.

Das Gesamtvolumen der kreditähnlichen Verpflichtungen und Sicherheiten betrug zum 31. Dezember 2019 rund 162,67 Mio. EUR. Einschränkend ist hier zu berücksichtigen, dass Bürgschaften und Patronate einer Stadt ein Volumen von rund 50,50 Mio. EUR umfassten. Im Verhältnis zu den Krediten nutzten diese Form der Verschuldung die Städte somit nur in geringem Umfang.

3.1.3 Kassen-/Liquiditätskredite²²

Kassen-/Liquiditätskredite sind Kredite, die die Städte nur kurzfristig zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit aufnehmen dürfen.²³ Sie unterscheiden sich damit grundsätzlich vom klassischen Kommunalkredit, der meist lange Laufzeiten hat und dem, weil er an ein Investitionsvorhaben gekoppelt ist, ein entsprechender Sachwert gegenübersteht.

Im geprüften Zeitraum nahmen 24 von 34 Städten Kassen-/Liquiditätskredite in Anspruch. Verträge über eine mögliche Inanspruchnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten hatten die Städte in Form von Rahmenverträgen²⁴, Kontokorrentverträgen oder Verträgen, die sowohl als Kreditlinie als auch als Festkredite beansprucht werden können, abgeschlossen. Der überwiegende Teil der Städte (23) besaß einen Kontokorrentvertrag. Einen oder mehrere Rahmenverträge hatten im geprüften Zeitraum dreizehn Städte. Sechs Städte hatten sowohl einen Rahmenvertrag als auch einen Kontokorrentvertrag. Drei Städte hatten aufgrund ausreichender Eigenmittel keinen Kassenkreditvertrag. Daneben gab es eine Stadt, die über keinen Vertrag verfügte, der die Aufnahme eines Kassenkredits im laufenden Jahr ermöglicht. Sie schloss bei Bedarf ausschließlich Einzelverträge ab. Mehr als ein Drittel der Städte

²² ThürKO und ThürKDG verwenden unterschiedliche Begriffe.

²³ Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO und § 16 Abs. 1 ThürKDG.

²⁴ 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.

verlängerte jährlich ihre Verträge bzw. schloss sie neu ab. Die übrigen Verträge liefen über mehrere Jahre.

Die Zinszahlungen für Kassen-/Liquiditätskredite sind im geprüften Zeitraum gesunken.

Tabelle 4 - Entwicklung der Zinszahlungen für Kassen-/Liquiditätskredite

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zinszahlungen in EUR	753.287,08	499.763,19	379.393,84	158.776,47	58.966,49	38.782,02	-8.202,31

Ursächlich dafür waren neben dem niedrigen Zinsniveau, dass die Städte zum einen bessere Vertragskonditionen aushandelten und zum anderen, dass sie Vergleichsangebote einholten und vorwiegend Festbetragskredite über Einzelverträge in Anspruch nahmen.

Die Verzinsung der Verträge erfolgte überwiegend variabel. Aufgrund der variablen Zinssätze, die täglich oder in bestimmten Intervallen angepasst werden, ist ein Vergleich der Zinssätze nicht möglich. Unterschiede sind zumindest bei den fest verzinsten Kassen-/Liquiditätskrediten deutlich. Beispielsweise lagen die Zinssätze 2019 zwischen -0,25 % und 2,4 %. Eine Stadt konnte 2017 und 2018 zinslose Kassenkredite und 2019 Kassenkredite mit negativen Zinssätzen in Anspruch nehmen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Konditionen für Kassen-/Liquiditätskredite regelmäßig zu prüfen und Vergleichsangebote einzuholen.²⁵ Teilweise bestehen bei Städten alte Verträge über Kassen-/Liquiditätskredite mit deutlich zu hohen Zinssätzen.

3.1.4 Derivate

Zinsderivate sind rechtlich selbstständige Rechtsgeschäfte, die eine Zinsvereinbarung zum Gegenstand haben. Aufgrund des Spekulationsverbots ist es den Städten untersagt, Zinsderivate ohne einen inhaltlichen und zeitlichen Bezug zu einem konkreten Grundgeschäft zum Einsatz zu bringen.

Über Zinsderivate verfügten drei Städte. Sie stellen damit eine Ausnahme dar.

Der Rechnungshof hält Derivate grundsätzlich nicht für ein geeignetes Instrument zur Steuerung der Zinsbindungsstruktur bei den geprüften Städten. Auf die Feststellungen zum Einsatz derivater Finanzinstrumente in Tn. 4.5 wird verwiesen.

Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass nur bei einer Stadt die Voraussetzungen, insbesondere der Markteinschätzung, in ausreichender Qualität vorlagen. Die meisten Städte können die Voraussetzungen zum Abschluss von Derivaten nicht erfüllen.

3.2 Haushaltslage und -entwicklung

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

²⁵ Vgl. Tn. 4.5.1.

Städte in finanzieller Notlage sind verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.²⁶

Im geprüften Zeitraum befanden sich sechs der 34 Städte in der Haushaltssicherung. Neun Städte mussten Bedarfszuweisungen und zwei Städte Überbrückungshilfen in Anspruch nehmen.

Bei diesen Städten ist der finanzielle Handlungsspielraum sehr eingeschränkt. Dennoch kann ein gezieltes Schuldenmanagement die Haushaltslage entlasten.

3.3 Organisation und Verwaltung

3.3.1 Bedienstete, Ausstattung und Regelungen

In den 34 Städten waren im geprüften Zeitraum insgesamt 63 Bedienstete mit der Verwaltung der Schulden bzw. Verbindlichkeiten betraut. Im Durchschnitt waren das zwei Bedienstete pro Verwaltung. Die Ausbildung und Befähigung der Bediensteten waren innerhalb der Städte sehr verschieden. 37 Bedienstete verfügten über eine finanzwirtschaftliche Ausbildung und/oder ein finanzwirtschaftliches Studium. Das entspricht 58 % des Personals. 25 Bedienstete verfügten dagegen lediglich über ein Basiswissen.

Für die Verwaltung der Schulden/Verbindlichkeiten setzten 18 der 34 Städte eine Software ein. Dabei handelte es sich um eigenständige Programme oder um zusätzliche Module der vorhandenen HKR-Software.²⁷

Separate Dienstanweisungen zur Verwaltung der Schulden/Verbindlichkeiten hatten im geprüften Zeitraum insgesamt 17 Städte. Darunter waren zwölf Städte mit einer zusammengefassten Dienstanweisung. Eine dieser Städte legte zudem Regelungen zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente separat in einer Dienstanweisung fest. Vier Städte verfügten über Dienstanweisungen zur Neuaufnahme und zu Umschuldungen von Krediten sowie zur Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten. Eine Stadt hatte nur eine Dienstanweisung zur Neuaufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten.

Die übrigen Städte hatten keine separaten Dienstanweisungen. Das sind 50 %. Häufig liegen keine klaren Regelungen zum Verfahrensablauf, d. h. Vorgaben für die Angebotseinholung und Angebotsauswertung, zur Aufgabenverteilung sowie zur Dokumentation, vor. Einige Städte betrieben zwar auch ohne Dienstanweisungen ein geordnetes 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, Dienstanweisungen zu erlassen. Für die Erarbeitung können die Städte beispielsweise auf Musterdienstanweisungen des Deutschen Städtetags zurückgreifen.

3.3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen und Verfahrensabläufe

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.²⁸ Vor Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung sind angemessene Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und -untersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ (z. B. Notwendigkeit, Erforderlichkeit von

²⁶ Vgl. § 53 a ThürKO und § 4 ThürKDG.

²⁷ Vgl. Tn. 4.6.8.

²⁸ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO und § 3 Abs. 2 ThürKDG.

Investitionen) und das „Wie“ einer Maßnahme (z. B. Kauf, Leasing, Eigenmittel, eigene Aufgabenwahrnehmung, Ausgliederung, PPP).

Bevor Investitionen beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten bzw. durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.²⁹

Eine Stadt darf Kredite nur aufnehmen, soweit eine andere Finanzierung ausgeschlossen oder wirtschaftlich unzumutbar ist.³⁰ Die Umschuldung von Krediten zu Erreichung günstigerer Zinskonditionen ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stets geboten und umzusetzen. Auch vor der Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten sind andere Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen.³¹

29 Städte führten vor der Neuaufnahme von Krediten und 25 vor der Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Vor Umschuldung von Krediten stellten 30 Städte Wirtschaftlichkeitsüberlegungen an.³² Dem Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte gingen bei 30 Städten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen voraus.

Vor der Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten sind mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen.³³ Einen vorgeschriebenen Ablauf und Umfang dieses Verfahrens gibt es nicht. Die Städte müssen hierzu eigene Festlegungen und Regelungen treffen. In Bezug auf die Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten enthält die VV keine Vorgaben. Aber auch hier ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einschlägig. Dieser gebietet den Städten, die Marktbedingungen und Konditionen zu eruieren, um sparsam und wirtschaftlich handeln zu können. Damit ist die Einholung von mehreren Angeboten verpflichtend. Vor Abschluss von Leasing-Verträgen ist ein Vergabeverfahren durchzuführen.³⁴

Alle Städte holten nach eigenen Angaben vor der Aufnahme und Umschuldung von Krediten mehrere Angebote ein. Bei der Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten forderten 23 von 33 Städten Vergleichsangebote ab.³⁵ Vor Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften führten 30 Städte Vergabeverfahren durch.

3.3.3 Liquiditätsplanung

In einem Liquiditätsplan werden alle erwarteten Einnahmen/Einzahlungen und Ausgaben/Auszahlungen innerhalb einer festgelegten Planungsperiode gegenübergestellt. Liquiditätsplanung ist die Umsetzung des Liquiditätsplans. Der Planungshorizont erstreckt sich auf bis zu zwölf Monate, so dass noch relativ hohe Eintrittswahrscheinlichkeiten der Planungsdaten vorliegen. Aufgabe des Liquiditätsplans ist es, die verschiedenen Einnahmen/Einzahlungen und Ausgaben/Auszahlungen zeitgerecht einzuordnen, mögliche Liquiditätsrisiken frühzeitig aufzudecken und durch geeignete Gegenmaßnahmen zu beseitigen. Der Liquiditätsplan bedarf einer rollierenden Planung, bei der die Pläne fortlaufend aktualisiert und angepasst werden.³⁶

²⁹ Vgl. § 10 ThürGemHV und § 10 ThürGemHV-Doppik.

³⁰ Vgl. § 54 Abs. 3 ThürKO und § 5 Abs. 3 ThürKDG.

³¹ Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO und § 16 Abs. 1 ThürKDG.

³² Eine Stadt ist aufgrund eines Entschuldungskonzepts und der Teilnahme an einem CashPooling nicht in die Auswertung einbezogen.

³³ Vgl. § 31 ThürGemHV und § 24 ThürGemHV-Doppik i. V. m. Nr. 4 und 5 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

³⁴ Vgl. § 31 Abs. 1 ThürGemHV und § 24 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

³⁵ Eine Stadt ist aufgrund der Teilnahme an einem Cash-Pooling nicht in die Auswertung einbezogen.

³⁶ Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Liquidit%C3%A4tsplan>.

Die Städte haben ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen.³⁷ 26 Städte gaben an, dies zu tun. Die übrigen Städte haben gegen diese Regelung verstoßen.

Insbesondere bei einer Haushaltsnotlage ist es nach Auffassung des Rechnungshofs besonders notwendig, dass die Städte alle Instrumente der Haushaltsoptimierung nutzen. Aus diesem Grund ist es bemerkenswert, dass sieben Städte mit Kassen-/Liquiditätskrediten, wovon sich zwei Städte in der Haushaltssicherung befinden, keine Liquiditätsplanung durchführten.

Mittlerweile ist die Liquiditätsplanung aber auch bei einer soliden Haushaltslage unerlässlich, um Negativzinsen zu vermeiden. Von den acht Städten, bei denen der Rechnungshof örtliche Erhebungen durchführte, mussten im geprüften Zeitraum sieben Städte negative Zinsen auf ihre Guthaben bezahlen. Sie versuchten, mit der Verteilung der Bestände auf verschiedene Konten die Zahlung von Negativzinsen zu vermeiden. Eine Stadt hatte mit ihren Eigenbetrieben einen Cash-Pool, in dem die über den Freibeträgen liegenden und vorübergehend nicht benötigten Finanzmittel bewirtschaftet wurden. Eine andere Stadt nutzte Festgelder oder Bausparverträge für nicht benötigte Kassenmittel.

Weitere Ausführungen und Anregungen zur Liquiditätsplanung sind in diesem Bericht unter Tn. 4.6.3 beschrieben. Weitere Ausführung zur Thematik Cash-Pooling sind unter Tn. 4.6.4 dargestellt.

3.4 Informationsgewinnung

Für die Aufnahme von Krediten ist neben dem Liquiditätsbedarf der aktuelle und der erwartete Zinssatz ein entscheidendes Kriterium. Im geprüften Zeitraum sank der durchschnittlich vereinbarte Zinssatz kontinuierlich.³⁸ Diese Entwicklung ist über einen so langen Zeitraum eher untypisch und auch endlich.

Zumeist schwanken Zinssätze im Zeitablauf. Die Bediensteten müssen erkennen, in welcher Phase der Zinsentwicklung der Markt sich momentan befindet, und beurteilen, wie er sich entwickeln wird. Sie haben die Frage zu beantworten, ob ein Kreditvertrag sofort abgeschlossen werden soll oder doch erst einen Monat später. Außerdem müssen sie entscheiden, für welchen Zeitraum der Zinssatz fixiert werden soll. Die Städte stehen somit vor der Aufgabe, sowohl den günstigen Zeitpunkt der Kreditaufnahme zu wählen als auch eine Prognose über die Zinsentwicklung zu erstellen. Dazu ist eine regelmäßige Kapitalmarktbeobachtung notwendig.

Die geprüften Städte erhielten die dafür notwendigen Marktinformationen auf folgende Weise:

- Beratung durch Dritte,

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

- Austausch mit anderen Städten,

Fünf Städte gaben an, in einem Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen.

- durch selbstständige Informationsbeschaffung.

³⁷ Vgl. § 53 Abs. 4 ThürKO und § 3 Abs. 3 ThürKDG.

³⁸ Vgl. Tn. 3.1.1.

Bei den örtlichen Erhebungen fragte der Rechnungshof zudem ab, inwieweit sich die Verwaltung selbstständig weitere Marktinformationen einholte. Alle Bediensteten informierten sich im Vorfeld, und zwar durch

- Internetrecherche (4),
- Vorabanfragen bei Banken (4) und
- Zeitschriften/Newsletter (5).

Da in jüngster Vergangenheit immer mehr Online-Kreditplattformen³⁹ auftraten, fragte der Rechnungshof nach den Erfahrungen mit diesen Angeboten. Vier der acht Städte hatten 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.

3.5 Kommunale Zusammenarbeit

Formen kommunaler Zusammenarbeit sind in Thüringen vorrangig im ThürKGG geregelt. Danach ist der Zweck der kommunalen Gemeinschaftsarbeit die gemeinsame Aufgabenerfüllung.⁴⁰ Damit meint das Gesetz auch und gerade die Übertragung einer Aufgabe auf einen von mehreren Beteiligten oder auf einen den Beteiligten gegenüber verselbstständigten Zweckverband.

Voraussetzung ist, dass jeder Beteiligte eigene Aufgaben einbringt und dass sich diese Aufgaben für eine gemeinsame Erfüllung eignen. Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, können sich auch Kommunen verschiedener Ebenen, also Landkreise und Gemeinden, zusammenschließen, z. B. um den Winterdienst für Kreis- und Gemeindestraßen gemeinsam durchzuführen. Dagegen kann sich eine Kommune nicht an der Erfüllung einer Aufgabe beteiligen, die ausschließlich anderen Kommunen obliegt, etwa um diese anderen Kommunen finanziell zu unterstützen.⁴¹

Neben den gesetzlich geregelten Formen sind auch weitere lose Formen der Zusammenarbeit, wie z. B. reine Erfahrungsaustausche, denkbar und können auf die Arbeit der einzelnen Stadt effizienzsteigernd wirken. Dies alles wird im Folgenden unter kommunaler Zusammenarbeit verstanden.

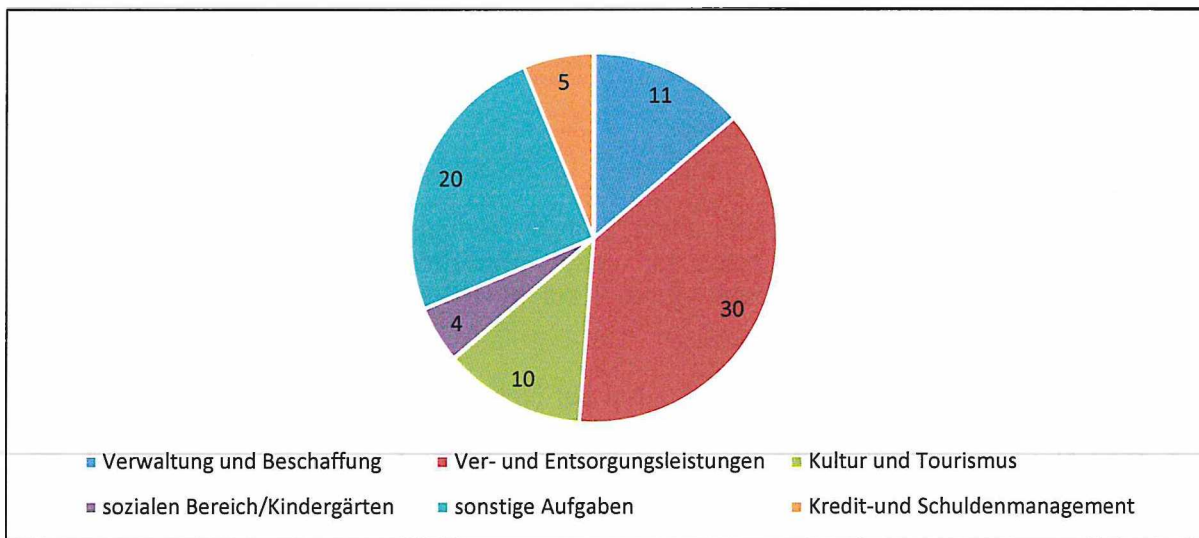
Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit haben 31 von 34 Städten. Nachfolgende Abbildung gibt die Verteilung der Formen wieder. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Mehrfachnennungen möglich waren.

³⁹ Online-Plattformen vermitteln zwischen Kreditnehmer und Kapitalgeber, sind jedoch keine Vertragspartei. (Vgl. <https://bankinghub.de/innovation-digital/kommunalfinanzierung-online-kreditplattformen>)

⁴⁰ Vgl. § 3 Abs. 1 ThürKGG.

⁴¹ Vgl. § 3 ThürKGG – Uckel / Dressel / Noll – S. 5 – Lfg. 29.

Abbildung 3 - Verteilung Formen kommunaler Zusammenarbeit



Die Städte arbeiten demnach vor allem in den Bereichen Ver- und Entsorgungsleistungen sowie bei verschiedenen nicht näher benannten Aufgaben zusammen. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben fünf Städte an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen. Bei örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, dass es sich hierbei zumeist um einen losen Erfahrungsaustausch handelt. Er sieht jedoch ein größeres Potenzial in der Zusammenarbeit. Verschiedene Vorschläge enthält der Bericht unter den Tn. 5.

4 Besondere Feststellungen

Der Rechnungshof führte bei acht Städten örtliche Erhebungen durch. In diesem Abschnitt sind die Feststellungen aus einzelnen Vorgängen dieser Städte dargestellt. Bei gleichartigen Vorgängen fasste er die Feststellungen in einer Textnummer zusammen.

4.1 Aufnahme und Abwicklung von Krediten

4.1.1 Festlegung von Kreditlaufzeiten

Eine Stadt⁴² wollte einen Kreditvertrag mit einem Volumen von etwa einer Mio. EUR abschließen. Dazu erbat sie bei verschiedenen Banken Angebote mit Zinsbindungsfristen von 10, 15 und 20 Jahren. Die Ergebnisse der Angebotsabfrage stellte die Verwaltung in einer Übersicht zusammen. Nach dieser Übersicht lag beispielsweise das günstigste Angebot mit einer Zinsbindung von 15 Jahren bei einem Zinssatz von 4,49 %. Eine Bank gab zusätzlich ein Angebot über die Gesamtlaufzeit von 25 Jahren ab. Hier verlangte die Bank 4,56 %. Die Stadt schloss mit dieser Bank den Vertrag.

Die Städte haben ihre Haushaltsführung sparsam und wirtschaftlich zu führen.⁴³ Die Stadt verstieß gegen diesen Grundsatz. Sie führte eine Angebotsabfrage mit festgelegten Vorgaben durch, verglich die Angebote, entschied sich aber letztendlich für ein nicht vergleichbares Angebot. Ob dieses Angebot tatsächlich das wirtschaftlichste war, konnte sie nicht belegen.

⁴² Die Haushaltswirtschaft wird zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung geführt.

⁴³ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

Der Rechnungshof empfiehlt, vor der Angebotsabfrage konkrete Rahmenkriterien festzulegen. Angebote, die von diesen Kriterien abweichen, sind nicht vergleichbar und sollten nicht mit in die Auswertung einbezogen werden.

Zudem verstieß die Stadt gegen Dokumentationspflichten. Der Rechnungshof konnte aus den Unterlagen nicht erkennen, warum die Stadt sich für das Angebot mit einer Laufzeit von 25 Jahren entschieden hat.

4.1.2 Fehlende Dokumentation

Mehrere Städte dokumentierten die Verfahren zur Angebotseinholung bei Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen nicht oder nicht vollumfänglich. Teilweise lagen die Vergleichsangebote nicht vor oder die Entscheidung zur Angebotsannahme war nicht nachvollziehbar.

Die Haushaltswirtschaft haben die Städte sparsam und wirtschaftlich zu führen.⁴⁴ Vor einer Kreditaufnahme oder Umschuldung haben sie mehrere Angebote einzuholen und zu vergleichen. Das Ergebnis des Vergleichs und der geführten Verhandlungen sowie die Gründe für die Entscheidung sind schriftlich zu dokumentieren und mit den Verhandlungs- und Vertragsunterlagen zu Prüfungszwecken aufzubewahren.⁴⁵

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Verfahren einschließlich aller Unterlagen, dem Ergebnis und der Entscheidung schriftlich zu dokumentieren ist. Nur so ist es den Prüfbehörden im Nachgang möglich, die Entscheidung der Verwaltung nachzuvollziehen und das wirtschaftliche und sparsame Handeln zu testen.

4.1.3 Ausschluss von Kündigungsrechten

Die Sollzinsbindungen laufen bei vielen geprüften Verträgen länger als zehn Jahre. Mehrere Städte schlossen bei Neuaufnahmen und Umschuldungen von Krediten Kreditverträge ab, die nicht ordentlich kündbar sind bzw. bei denen die Vertragsparteien das Kündigungsrecht nach § 489 BGB ausschlossen. Eine Stadt nahm beispielsweise 2010 einen Kredit neu auf. Den Zinssatz von 3,819 % vereinbarte sie fest bis zum Ende der Kreditlaufzeit. Das Kündigungsrecht des Darlehensnehmers nach § 489 Abs. 1 BGB war vertraglich ausgeschlossen. Der Kredit wird 2034 nach 24 Jahren getilgt sein. Die Stadt konnte den Kredit nach zehn Jahren nicht kündigen und zu günstigeren Konditionen umschulden. Hierdurch muss sie den Kredit über die gesamte Laufzeit mit 3,819 % verzinsen. Im Prüfungszeitraum lag der Zinssatz nahe 0 %.

Das Kündigungsrecht ermöglicht es dem Darlehensnehmer, bei Darlehensverträgen mit gebundenen Sollzinssatz nach Ablauf der Sollzinsbindung bzw. nach Ablauf von zehn Jahren den Kredit zu kündigen.⁴⁶ Dieses ordentliche Kündigungsrecht eines Kreditnehmers kann durch Vertrag erschwert oder ausgeschlossen werden.⁴⁷ Die Städte konnten Kreditverträge bei günstigeren Konditionen 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 Kündigungsrecht nach § 489 Abs. 1 BGB nicht auszuschließen. Nur so haben die Städte die Möglichkeit, nach Ablauf der Sollzinsbindung sowie spätestens nach zehn Jahren Kredite entsprechend

⁴⁴ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürGemHV bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG.

⁴⁵ Vgl. Nr. 4.1 i. V. m. Nr. 5.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

⁴⁶ Vgl. § 489 Abs. 1 BGB.

⁴⁷ Vgl. § 489 Abs. 4 Satz 2 i. V. m. Satz 1 BGB.

anzupassen oder umzuschulden bzw. bei entsprechender Haushaltslage und Liquidität Kredite vorzeitig zu tilgen. Hierdurch können sie auf Zinsänderungen reagieren und günstigere Konditionen nutzen. Die beispielhaft aufgeführte Stadt hätte dadurch erhebliche Zinsausgaben einsparen können.

Der Rechnungshof regt an, den Ausschluss von Kündigungsrechten zukünftig in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Ein ggf. bestehender wirtschaftlicher Vorteil aus dem Verzicht auf die Kündigungsrechte ist zu dokumentieren.

Finanzielle Konsequenzen eines fehlenden Kündigungsrechts

Eine Stadt nahm 1999 einen Kredit mit einer Laufzeit von 25 Jahren und einer Verzinsung von 5,78 % auf. Im Kreditvertrag war das Kündigungsrecht des Darlehensnehmers nach § 489 Abs. 1 BGB ausgeschlossen. Die Sollzinsbindung endet 2024 nach 25 Jahren. Die Stadt versuchte 2011, den Kreditvertrag zu kündigen. Eine vorzeitige Ablösung des Kredits wäre mit einer hohen Vorfälligkeitsentschädigung verbunden gewesen.

Angenommen, eine Umschuldung wäre nach zehn Jahren in 2009 möglich gewesen, ergibt sich bei Annahme des Zinssatzes von 3,52 %⁴⁸ folgende Berechnung:⁴⁹

▪ Zinsen lt. ursprünglichen Vertrag:	5,78 %
▪ Zinsen nach fiktiver Umschuldung:	3,52 %
▪ Mehrbelastung:	2,26 %
▪ bis zum 30. September 2019 berechnet:	152.153,75 EUR

Bei Annahme einer weiteren Umschuldung nach Ablauf von weiteren zehn Jahren in 2019 unter Zugrundelegung eines durchschnittlichen Zinssatzes von 0,35 %⁵⁰ ergibt sich folgende Berechnung:

▪ Zinsen lt. ursprünglichen Vertrag:	5,78 %
▪ Zinsen nach Umschuldung:	0,35 %
▪ Mehrbelastung:	4,43 %
▪ bis zum Laufzeitende 2024 berechnet:	37.640,26 EUR
▪ Mehrbelastung insgesamt:	189.794,02 EUR

Der Stadt werden durch die nicht durchführbaren Umschuldungen am Ende der Laufzeit somit Mehrausgaben von 189.794,02 EUR entstanden sein.

4.1.4 Tilgungsstreckung und tilgungsfreie Jahre

Mehrere Städte schlossen Kreditverträge mit anfänglich tilgungsfreien Jahren ab. Bei einigen dieser Städte gab es mehrere solcher Verträge. Eine Stadt nahm 1998 einen Kredit auf und schuldete diesen mehrmals um. 2013 setzte die Stadt die Tilgung für zwei Jahre aus. Hierdurch verlängerte sich die Laufzeit des Kredits um zwei Jahre und erhöhten sich die Zinsausgaben um 197.215,22 EUR. Eine andere Stadt setzte nach 16 Jahren die Tilgung für drei Jahre aus. Als Grund gab sie an, dass sie geplante Investitionen nur so finanzieren könne. Die Bank teilte der Stadt mit, dass ihr dadurch Mehraufwendungen von 42.000 EUR entstehen.

⁴⁸ Zu diesem Zinssatz nahm die Stadt 2009 eine Umschuldung vor.

⁴⁹ Grundlage der Ermittlung ist der Tilgungsplan des Kredits.

⁵⁰ Die Ermittlung erfolgte anhand der Zinssätze für Kreditaufnahmen der Städte in 2019.

Die Haushaltswirtschaft ist nach § 53 Abs. 3 ThürGemHV bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Tilgungsstreckung und -aussetzung steht dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entgegen. Kredite später zu tilgen, führt kurzfristig zu einer Haushaltsentlastung. Langfristig bedeuten tilgungsfreie Jahre oder geringe jährliche Tilgungsleistungen jedoch eine höhere Zinsbelastung, wie die im Sachverhalt beschriebenen Beispiele zeigen, und zukünftig eingeschränkte Handlungsspielräume. Diese Lastenverschiebung sollten die Städte auch im Hinblick auf eine generationengerechte Verteilung vermeiden.

Mit Tilgungsaussetzungen Investitionen zu finanzieren, ist nach Auffassung des Rechnungshofs kein geeignetes Mittel, um einen Haushalt mit hohen Investitionsaufwendungen auszugleichen. Diese Vorgehensweise belastet zukünftige Haushalte und verlängert Kreditlaufzeiten. Die Verlängerung der Laufzeit kann dazu führen, dass Nutzungs- und Tilgungszeitraum auseinanderfallen. Zusätzliche Ausgaben bzw. Aufwendungen für Reparaturen oder Ersatzbeschaffungen können zukünftig neben den noch ausstehenden Tilgungsleistungen die Liquidität belasten und wirken sich unmittelbar auf die dauernde Leistungsfähigkeit aus.

Der Rechnungshof empfiehlt, Tilgungsaussetzungen grundsätzlich nur als das letzte Instrument für temporäre Notlagen einzusetzen.

4.1.5 Eilentscheidung

Der Oberbürgermeister einer Stadt nahm 2020 im Wege der Eilentscheidung einen Kredit für eine Umschuldung auf. Die Stadt regelte die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters sowie die vom Stadtrat zusätzlich auf ihn übertragenen Aufgaben in der Hauptsatzung. Danach obliegt dem Oberbürgermeister nicht die Aufgabe der Umschuldung von Krediten.

Der 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. Laufende Angelegenheiten sind regelmäßig wiederkehrende Vorgänge und Handlungen, die für die Stadt keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.⁵¹ Anstelle des Stadtrats kann der Bürgermeister Eilentscheidungen treffen, wenn die Erledigung nicht ohne Nachteil für die Stadt bis zur nächsten Stadtratssitzung aufgeschoben werden kann.⁵²

Der Stadtrat hatte keinen Beschluss über die Umschuldung des Kredits gefasst. Im Regelfall ist vor Abschluss des Vertrags ein Beschluss notwendig. Gründe für eine ausnahmsweise Eilentscheidung des Oberbürgermeisters liegen auch nicht vor, da die Umschuldung eines Kredits kein kurzfristiges, unvorhersehbares Ereignis ist. Vielmehr steht der jeweilige Zeitpunkt fest, so dass die Einberufung des Stadtrats entsprechend terminiert werden kann.

Der Rechnungshof empfiehlt, in einem für jede 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 Stadtrat sollte in jedem Fall über die Umschuldung informiert werden. Sollte der Stadtrat eine Übertragung der Aufgabe auf den Ober-/Bürgermeister nicht in Betracht ziehen, so kann er vorab einen Beschluss fassen, der den Ober-/Bürgermeister ermächtigt, eine Kreditaufnahme zu den vom Stadtrat festgelegten Konditionen vorzunehmen. Auch hier sollte der Stadtrat über den Vertragsabschluss informiert werden.

⁵¹ Vgl. § 29 Abs. 2 ThürKO.

⁵² Vgl. § 30 ThürKO.

4.1.6 Prüfung bestehender Verträge

Eine Gemeinde schloss 1994 einen Kreditvertrag mit einem Kreditinstitut über rund 500.000 DM mit einer Laufzeit von 92 Jahren ab. Anfänglich betrug der Zinssatz 0 %. Zusätzlich erhob das Kreditinstitut einen Verwaltungskostenbeitrag von 0,5 % des Nennbetrags des Kredits. Nach der Hälfte der planmäßigen Tilgung soll der Berechnung des Verwaltungskostenbeitrags die Hälfte des ursprünglichen Kreditbetrags zugrunde gelegt werden. Bei der jährlichen Tilgung von 1 % wird der Kredit 2043 zur Hälfte zurückgezahlt sein. Zum 31. Dezember 2019 wies das Konto einen Saldo von 202.699,75 EUR aus. Der aktuelle Zinssatz beträgt 0,224 %. Der Verwaltungskostenbeitrag änderte sich nicht. Der Kredit kann zu festgelegten Leistungszeitpunkten zweimal jährlich ganz oder teilweise zurückgezahlt werden. Die Gemeinde ist zwischenzeitlich in eine Stadt eingemeindet worden. Die Stadt ist Rechtsnachfolger für den Kredit und übernahm die dazugehörigen Unterlagen.

§ 53 Abs. 2 ThürKO verlangt von den Städten, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Das schließt eine regelmäßige Überprüfung der Ausgaben bzw. Aufwendungen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit ein. Im vorliegenden Fall besteht der derzeit vertraglich zu zahlende Betrag aus dem Zinssatz von 0,224% und dem Verwaltungskostenbeitrag von 0,5 % auf den Nennbetrag des Kredits. Hierbei ist nicht nur der zu zahlende Zinssatz zu berücksichtigen, sondern auch der ungewöhnlich hohe jährliche Verwaltungskostenbeitrag. Mit fortschreitender Tilgung des Kredits steigt die prozentuale Belastung, da der Verwaltungskostenbeitrag auf den Nennbetrag des Kredits zu zahlen ist. Damit wirkt er letztendlich wie ein steigender Zinssatz. In den vergangenen Jahren ist das Zinsniveau gesunken. Die Stadt als Rechtsnachfolgerin überprüfte bisher nicht, ob sie diesen Vertrag zu besseren Konditionen umschulden könnte. Aufgrund der langen Laufzeit des Vertrags führt der feststehende Verwaltungskostenbeitrag zu Mehrausgaben. Eine Überprüfung ist dringend geboten.

Der Rechnungshof empfiehlt, Verträge mit außerordentlichen jährlichen Rückzahlungsmöglichkeiten oder mit jährlichen Kündigungsrechten regelmäßig daraufhin zu prüfen, ob sie beizubehalten sind oder ob die Rückzahlung der Schuld nicht wirtschaftlicher ist. Insbesondere bei Gemeindeneugliederungen ist die aufnehmende Stadt oder Gemeinde gefordert, übernommene Verträge auch hinsichtlich ihrer Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

4.1.7 Ablösung von Krediten/Rücklage und Negativzinsen

Eine Stadt führte ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung. Sie verfügte im geprüften Zeitraum über Kredite, die sie jederzeit kostenfrei abführen konnte. Gleichzeitig verfügte sie über eine erhebliche allgemeine Rücklage, die deutlich über der Mindestrücklage lag. Zum Zeitpunkt der Erhebungen zahlte die Stadt Negativzinsen auf ihre Bankguthaben.

Städte haben ihre Haushalte sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Stadt nutzte ihre Rücklage nicht, um den Kredit kostenfrei abzulösen, womit sie gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstieß.

Der Rechnungshof empfiehlt, Kredite auf ihre Tilgungsmöglichkeit regelmäßig zu prüfen. Dadurch kann die Stadt Zinsausgaben für den Kredit einsparen, die Zahlung von Negativzinsen für die Kassenmittel vermeiden, Verwaltungsaufwand bei der Kreditüberwachung und -bedienung einsparen und die Komplexität ihres Kreditportfolios von 34 Krediten reduzieren.

Dieses Beispiel zeigt, dass ein aktives Management von kommunalen Krediten zu Einsparungen führen kann. Dabei ist es nicht notwendig, auf spekulative Finanzprodukte zurückzugreifen. Eine vorausschauende Planung und Strategie sind jedoch Voraussetzung für ein solches Handeln.

4.2 Einsatz derivater Finanzinstrumente

4.2.1 Fehlende Vergabeverfahren

Eine Stadt nahm einen Kredit mit einem variablen Zinssatz auf Basis des 3-Monats-EURIBORs zuzüglich einer Marge von 0,6 % auf. Zusätzlich schloss sie ein Zinsderivat ab. In den Unterlagen befand sich nur die Vereinbarung mit dem Kreditinstitut, aber keine zu einem durchgeführten Vergabeverfahren. Eine andere Stadt schloss einen sog. Payer-Swap⁵³ 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 ist nicht dokumentiert. Zum Basisgeschäft lagen Ausschreibungsunterlagen 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ Die Ausschreibung des Basisgeschäfts ist somit nicht ausreichend. Nur durch die Einholung verschiedener Angebote kann sichergestellt werden, die wirtschaftlichste und sparsamste Variante gewählt zu haben. Die Städte holten vor Abschluss der Zinsderivatgeschäfte keine Vergleichsangebote ein. Damit konnten sie nicht sichergehen, dass sie zur aktuellen Marktlage auch die günstigsten Verträge schlossen. Sie sind von der Einholung 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 vom Derivateinsatz ab. Falls die Städte dennoch Derivate nutzen möchten, müssen sie den Einsatz vollkommen selbständig beurteilen und betreuen können. Dabei muss Absicherung und Planbarkeit des Grundgeschäfts im Vordergrund stehen. Beratung und Abschluss von Derivatgeschäften sollten die Städte strikt trennen. Nur so ist eine unabhängige Beratung gewährleistet. Sowohl für das Basisgeschäft als auch für das Derivat sind mehrere Vergleichsangebote einzuholen.

4.2.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Dokumentation

Beide Städte 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.

⁵³ Variante eines Swaps, bei dem zwei Vertragsparteien verbindlich vereinbaren, auf einen festgelegten Nominalbetrag variable, z. B. an den EURIBOR gekoppelte Zinszahlungen gegen Festzinsszahlungen über die gesamte Laufzeit des Swaps zu tauschen. (Quelle: <https://www.versicherungsmagazin.de/lexikon/payer-swap-1985981.html>)

⁵⁴ Vgl. § 31 Abs. 1 ThürGemHV bzw. § 24 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

⁵⁵ Vgl. Nr. 11.2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

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 und
- 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.⁵⁶

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

4.2.3 Fehlende strategische Ausrichtung

Eine Stadt schloss 1994 einen Kreditvertrag über 5,3 Mio. DM zur Neugestaltung eines Industriegeländes ab. Sie vereinbarte mit der kreditgebenden Bank ein Darlehen mit einer variablen Verzinsung entsprechend dem 3-Monats-EURIBOR und einer zusätzlichen Marge von 0,6 %. Das Darlehen sollte am Ende der Laufzeit getilgt werden. Sondertilgungen waren auch jederzeit zum Ende der laufenden Zinsfixierung⁵⁷ möglich. Davon machte die Stadt bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keinen Gebrauch. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, warum die Stadt den Kredit nicht tilgte. Sie schuldete den Kredit mehrfach um, holte aber keine Vergleichsangebote ein, sondern vereinbarte mit der kreditgebenden Bank die Margen neu. Die Marge 2019 betrug 0,25 %. Die Stadt schloss 1994 und 2013 jeweils ein Derivat ab. Ausschreibungsunterlagen lagen dazu nicht vor. In den vorhandenen Unterlagen war nur die Vereinbarung mit dem Kreditinstitut abgelegt. Weitere Unterlagen, 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 Sparsamkeit⁵⁸ 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

⁵⁶ Vgl. Nr. 12.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

⁵⁷ Am Quartalsende.

⁵⁸ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

und zu Prüfungszwecken aufzubewahren.⁵⁹ Die Stadt holte vor den Umschuldungen weder Vergleichsangebote ein noch begründete sie ihre Vorgehensweise.

Die Städte haben besondere Anforderungen beim Abschluss von Derivaten zu beachten. Grundsätzlich gilt das Spekulationsverbot.⁶⁰ Dennoch sind in engen Grenzen Derivatgeschäfte nach der Kreditwesensbekanntmachung 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 kritisiert, 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 allen Städten, Strategien⁶¹ 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 und die Finanz- und Haushaltssituation in die Betrachtung einbezogen werden.

4.3 Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte

4.3.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/-untersuchungen⁶²

Eine Stadt führte vor der Entscheidung zur Finanzierung von Fahrzeugen mittels Leasing keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Ebenso dokumentierte sie nicht, ob sie das jeweilige Fahrzeug tatsächlich noch benötigte.

Die Stadt unterliegt bei ihren Investitions- und Finanzierungsentscheidungen nach § 3 Abs. 2 ThürKDG dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Damit hat sie vor jeder Beschaffung sorgfältig zu prüfen, ob tatsächlich ein Bedarf vorliegt und in welchem Umfang er besteht. Sie hat zu Investitionsvorhaben von finanzieller Bedeutung und auch zu deren Finanzierungsmöglichkeiten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁶³ Sie muss vorab die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung, z. B. Kauf, Miete, Leasing etc. prüfen, um das für sie wirtschaftlichste und günstigste Finanzierungsmodell zu ermitteln.

Der Rechnungshof hält Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/-betrachtungen auch im Bereich der Finanzierung von Investitionen für unerlässlich. Sie dienen dazu, nicht nur den günstigsten Anbieter, sondern zugleich das wirtschaftlichste Finanzierungsmodell zu ermitteln. Durch eine ausreichende und gute Vorbereitung des Vergabeverfahrens lässt sich eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Beschaffung erreichen.

Eine andere Stadt entschied, aufgrund des hohen Wartungsaufwands an ihrem 24 Jahre alten LKW einen neuen anzuschaffen. Dazu forderte sie verschiedene Unternehmen auf, Angebote für ein Leasingmodell und einen Kauf abzugeben. Drei Unternehmen nahmen am Wettbewerb

⁵⁹ Vgl. Nr. 5. 1 i. V. m. Nr. 4. 1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

⁶⁰ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

⁶¹ 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>

⁶² ThürGemHV und ThürGemHV-Doppik verwenden unterschiedliche Begriffe.

⁶³ Vgl. § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

teil. Die Gesamtverpflichtung lt. Angebot aus dem Leasinggeschäft betrug 100.947 EUR brutto für eine Laufzeit von 60 Monaten. Zuzüglich verlangte der Leasinggeber eine Schlusszahlung von 43.000 EUR netto (= 51.170 EUR brutto) nach der Grundlaufzeit. Als Kaufpreis sind im Vertrag 117.915 EUR netto (= 140.318,85 EUR brutto) angegeben.

Die Stadt verstieß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 3 Abs. 2 ThürKDG, gegen § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik und gegen die Vorgaben der Kreditwesenbekanntmachung Nr. 8.2. Vor Abschluss eines Leasing-Vertrags sind neben den laufenden Verpflichtungen aus dem Vertrag auch die finanzielle Gesamtbelastung mit in die Beurteilung einzubeziehen.

Die Stadt berücksichtigte bei ihrer Betrachtung nicht den Zeitraum der Nutzung, denn den nun abgeschlossenen Vertrag von fünf Jahren mit einer Nutzung von 24 Jahren im Fall des Kaufs zu vergleichen, ist nicht sachgerecht. Die gegenübergestellten Optionen Kauf und Leasing sind damit nicht im vergleichbaren Verhältnis abgebildet. Während beim Kauf der LKW länger als fünf Jahre im Einsatz ist, ist bei der Leasingvariante nach fünf Jahren erneut ein LKW zu beschaffen. Anders verhält es sich, wenn der LKW dann gekauft wird. In diesem Fall ist jedoch die Kaufvariante der Leasingvariante überlegen. Insofern hätte die Stadt auch abwägen müssen, ob sie ggf. den LKW durch einen Kommunalkredit beschafft.

Alle diese Überlegungen hätte die Stadt vor der Durchführung des Vergabeverfahrens anstellen müssen.

Der Rechnungshof empfiehlt, beim Fahrzeug-Leasing vorab die voraussichtliche geplante Nutzungsdauer des zu beschaffenden Fahrzeugs zu ermitteln. Es sind alle Aufwendungen, wie z. B. für Reparaturen oder Versicherungen, zu berücksichtigen. Stehen der Zeiträumen und die Aufwendungen fest, hat die Stadt dann die Finanzierung des Fahrzeugs zu klären.

4.3.2 Treuhändlerverträge

Eine Stadt schloss für drei städtische Sanierungsgebiete 1990, 1993 und 2001 jeweils einen Treuhändlervertrag ab. Inhalt der Verträge ist die Durchführung von Maßnahmen zur Erneuerung des jeweils benannten Sanierungsgebiets. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens vor Abschluss des jeweiligen Vertrags war anhand der Unterlagen nicht mehr nachvollziehbar. In den Verträgen sind die jeweiligen Aufgaben des Sanierungsträgers beschrieben, die Rechtsstellung und die Weisungsgebundenheit gegenüber der Stadt geregelt und die Vergütungen festgelegt. Die Verträge enthalten zudem Regelungen zu Anpassungen der Vergütungen. Sollten im Laufe der Sanierungsmaßnahme sachliche, räumliche oder zeitliche Änderungen des Auftrags zur Erreichung des Sanierungsziels notwendig werden, so sollen diese nach § 1 Abs. 3 des Treuhändlervertrags im gegenseitigen Einvernehmen vereinbart werden. Eine feste Laufzeit oder ein Laufzeitende war in den Verträgen nicht vereinbart.

Mit einem Änderungsvertrag 2007 zu einem Treuhändlervertrag übertrug die Stadt dem Sanierungsträger weitere Aufgaben, um städtebaulich notwendige und nachhaltig vermarktbar bauliche Lösungen zu verwirklichen. Dem Sanierungsträger war es danach erlaubt, Grundstücke im eigenem Namen mit Zustimmung der Stadt zu erwerben und in Abstimmung mit der Stadt zu bebauen oder darauf befindliche Gebäude zu sanieren, um sie anschließend selbst zu vermarkten. Die Vertragsänderung erfolgte ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens. Zudem passte die Stadt bei zwei Verträgen im April 2019 die Stundensätze für die Vergütungen nach Zeitaufwand an.

4.3.2.1 Änderungen der Treuhänderverträge

Ein Treuhändervertrag regelt umfassende Dienstleistungen für Planungen und Steuerung von Sanierungsmaßnahmen sowie – nach den konkreten Anforderungen der durchzuführenden Gesamtmaßnahme – auch für die Bodenordnung, den Grunderwerb und die Bewirtschaftung und Verwaltung von Treuhandvermögen.

Ein Dienstleistungsauftrag liegt nach § 103 Abs. 4 GWB vor, wenn Leistungen erbracht werden, die weder zu Lieferaufträgen noch zu Bauaufträgen passen. Bei Dienstleistungsverträgen gibt es keine festgelegten Laufzeiten. Die Fortsetzung solcher Vertragsverhältnisse geschieht insbesondere wegen der Nichtausübung des Kündigungsrechts, nach Wahrnehmung einer Option oder im Wege einer von vornherein geplanten Vertragsverlängerung.

Unter Vergabe eines öffentlichen Auftrags ist grundsätzlich nur die Begründung neuer vertraglicher Verpflichtungen zu verstehen, so dass sich das bloße Weiterlaufen eines Vertrags durch Nichtstun bzw. Nichtkündigung nicht als Auftragsvergabe darstellt.

Für die Bewertung bei Verlängerungen von Dienstleistungsaufträgen sind im Oberschwellenbereich die gesetzlichen Vorgaben des § 132 GWB⁶⁴ einschlägig. Hiernach erfordern wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit ein neues Vergabeverfahren. Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der öffentliche Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen öffentlichen Auftrag unterscheidet. Nach § 132 Abs. 3 GWB ist die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und der Wert der Änderung den entsprechenden EU-Schwellenwert nach § 106 GWB nicht übersteigt oder nicht mehr als 10 % des ursprünglichen Auftragswerts beträgt.

Die Regelungen im Oberschwellenrecht⁶⁵ sind auch im Unterschwellenbereich anzuwenden⁶⁶. Darüber hinaus ist ein neues Vergabeverfahren nicht durchzuführen, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und der Wert der Änderung nicht mehr als 20 % des ursprünglichen Auftragswerts beträgt.⁶⁷

Vor der Einführung des § 132 GWB bzw. § 47 UVgO ergaben sich die Grundsätze zu Vertragsänderungen aus der EUGH-Rechtsprechung zur VOL/A, wobei diese inhaltsgleich zum heutigen § 132 GWB war.

Die Anpassung des Treuhändervertrags in 2007 führte nicht zu einer wesentlichen Änderung, da sich hierdurch der ursprüngliche Auftrag nicht änderte. Zudem ist im Treuhändervertrag geregelt, dass für die Durchführung des Vertrags erforderliche Ergänzungen durch die Vertragsparteien zu treffen sind. Die Vertragsparteien sind also verpflichtet, die Anpassungen vorzunehmen. Die Möglichkeit des Grundstückserwerbs durch den Sanierungsträger war notwendig, um bessere vermarktbare Lösungen anbieten zu können. Da die Vertragsänderung sich nicht auf die Vergütung auswirkte, war ein Vergabeverfahren nicht notwendig.

Die Anpassungen 2019 im Rahmen der vertraglich festgelegten Lohnleitklausel entsprechend den Veränderungen basieren auf einer Regelung aus dem jeweils abgeschlossenen Treuhändervertrag. Die ursprünglichen Auftragswerte, die den drei Treuhänderverträgen zugrunde lagen, können nicht mehr nachvollzogen werden. Unterlagen zu eventuell durchgeführten Vergabeverfahren konnte die Stadt nicht vorlegen. Es kann somit

⁶⁴ Gültig seit 18. April 2016.

⁶⁵ Vgl. § 132 Abs. 1, 2 und 4 GWB.

⁶⁶ Vgl. § 47 Abs. 1 UVgO gültig ab 1. Dezember 2019.

⁶⁷ Vgl. § 47 Abs. 2 UVgO.

nicht geprüft werden, ob die wertmäßigen Änderungen die Wertgrenzen überschreiten und damit neue Vergabeverfahren erforderlich gemacht hätten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei Verträgen mit langen Laufzeiten eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs und ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vorliegen können.

4.3.2.2 Lange Laufzeiten

Das europäische und nationale Vergaberecht sehen keine Höchstlaufzeiten bei Leistungsverträgen vor. Lediglich bei Rahmenvereinbarungen und Konzessionen gibt es festgelegte Höchstlaufzeiten, die nur in begründeten Sonderfällen überschritten werden dürfen. Damit sind langfristige Verträge grundsätzlich zulässig, soweit dem keine konkreten wettbewerblichen Bedenken entgegenstehen.

Bei einer (auch stillschweigenden) Verlängerung von Verträgen empfiehlt der Rechnungshof, die Gründe für die Verlängerung zu dokumentieren.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht muss auch die Fortsetzung eines Vertrags dem Prinzip sparsamer Mittelverwendung genügen. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollten die Städte bestehende Verträge regelmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit hin überprüfen.

4.3.3 Fehler beim Vergabeverfahren

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 danach dem günstigsten Anbieter den Zuschlag. Sie fertigte einen Vergabevermerk. Gründe für die Auswahl des Vergabeverfahrens sowie der Firmen/Anbieter dokumentierte sie nicht. Der Auftragswert lag unter 20.000 EUR netto.

Vor Abschluss eines Leasingvertrags ist nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV ein Vergabeverfahren durchzuführen. Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen sind die Vorschriften des ThürVgG sowie die VOL/A und die VV des Landes zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu beachten. Bei Lieferleistungen bis zu einem Auftragswert von 20.000 EUR (ohne USt) ist die freihändige Vergabe zulässig (§ 1 Abs. 2 ThürVgG i. V. m. Nr. 1.2.2.2 der ThürVVöA⁶⁸). Bei einer freihändigen Vergabe sollen grundsätzlich drei Vergleichsangebote von unterschiedlichen Anbietern eingeholt werden.⁶⁹ Auch bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben ist auf einen fairen Wettbewerb durch Gewährleistung der Transparenz zu achten.⁷⁰ Das Vergabeverfahren ist daher produkt- und herstellernerneutral zu halten, um einen transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerb zu ermöglichen und zu sichern.

Die freihändige Vergabe war zwar zulässig, aber durch die Nachfrage bei Händlern, die denselben Hersteller vertreten, holte sie lediglich zwei vollwertige Vergleichsangebote ein. Damit verstieß die Stadt gegen die Vergabevorschriften, da sie das Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgebot außer Acht ließ. Zudem kam sie ihrer Dokumentationspflicht nicht vollumfänglich nach.

⁶⁸ Thüringer VV zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 16. September 2014 (ThürStAnz Nr. 41/2014, S. 1299).

⁶⁹ Vgl. Nr. 1.2.2.2 Abs. 4 der ThürVVöA.

⁷⁰ Vgl. Nr. 1.2.2.2 Abs. 6 der ThürVVöA.

4.3.4 Dokumentation Vergabeverfahren

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

Ein Vergabeverfahren muss transparent und die Vergabeentscheidung nachvollziehbar sein.

Nach § 20 VOL/A⁷¹ ist das Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren. Im Vergabevermerk 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 auch möglich. Hierbei ist mit besonderer Sorgfalt auf Vollständigkeit zu achten.

Die Städte sind ihrer Dokumentationspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachgekommen und haben damit das vergaberechtliche Transparenzgebot verletzt.

4.3.5 Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde

Eine Stadt schloss 2011 mit einem freien Träger einen Vertrag über den Betrieb einer Kindertagesstätte ab. Bauliche Mängel am Gebäude machten einen Neubau erforderlich. In einem Nachtrag zum Betreibervertrag kamen die Vertragsparteien 2016 überein, dass der Träger die Errichtung und Finanzierung des Neubaus übernehmen sollte. Hierzu bestellte die Stadt zugunsten des Trägers ein Erbbaurecht an dem für den Neubau vorgesehenen Grundstück. An den Baukosten beteiligte sie sich bis zu einer festgelegten Obergrenze in Form eines jährlichen Investitionszuschusses. Den Beschluss zur Durchführung des Projekts fasste der Stadtrat. Die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde konnte die Stadt nicht vorlegen.

Da sich die Stadt an den Investitionskosten über einen langfristigen Betreibervertrag beteiligte, belastete sie ihren Haushalt ebenfalls langfristig, ähnlich wie bei einem Kreditvertrag. Die vertragliche Gestaltung enthält sowohl Elemente eines Kommunal-Immobilien-Leasing als auch eines Kooperationsmodells.

Sowohl ein Kooperationsmodell als eine Form des ÖPP als auch der Abschluss von Leasing-Verträgen sind nach Nr. 8.1. der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise als kreditähnliche Rechtsgeschäfte i. S. d. § 64 Abs. 1 ThürKO zu bewerten. Diese bedürfen danach grundsätzlich der rechtsaufsichtlichen Genehmigung. Bis zu deren Erteilung oder Versagung bleibt das genehmigungspflichtige Rechtsgeschäft schwebend unwirksam⁷² und darf nicht vollzogen werden.

⁷¹ Ab 1. Dezember 2019 gilt § 6 UVgO i. V. m. § 1 ThürVgG. Die hier geschilderten Verfahren führten die Städte vor 2019 durch.

⁷² Vgl. § 123 Abs. 2 ThürKO.

Die Stadt verstieß gegen § 64 Abs. 1 ThürKO, denn sie hätte den Nachtrag zum Betreibervertrag der Rechtsaufsicht zur Genehmigung vorlegen müssen.

Eine andere Stadt schloss mehrere Erbbaurechtsverträge ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung ab.

Die Bestellung eines Erbbaurechts ist nach Nr. 8.1.4 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise ein kreditähnliches Rechtsgeschäft. Der Abschluss von Rechtsgeschäften, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen, bedarf gemäß § 64 Abs. 1 ThürKO grundsätzlich der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht.

Der Abschluss der Erbbaurechtsverträge hätte rechtsaufsichtlich genehmigt werden müssen.

Beide Städte schlossen weiterhin mehrere Contractingverträge ab und legten auch diese Verträge nicht der Rechtsaufsicht zur Genehmigung vor.

Contracting ist ein vertraglich gebundenes Kooperationsmodell zur Lieferung bzw. Bereitstellung von Betriebsstoffen und/oder dem Betrieb der dazugehörigen Anlagen. Hierbei werden durch den Contractor Investitionen vorfinanziert. Die Investitionen werden dann durch den Contracting-Nehmer je nach Contracting-Modell, z. B. über den Energiepreis oder durch eingesparte Ausgaben bzw. Aufwendungen, refinanziert. Für Städte bedeutet das: Anstatt einen Kommunalkredit aufzunehmen und die Investition selbst durchzuführen, bedienen sie sich einer alternativen Beschaffung und Finanzierung. Die hierbei geschlossenen Verträge führen regelmäßig zu einer längerfristigen Belastung des Haushalts. Diese Rechtsgeschäfte kommen damit einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleich. Die Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise enthält zum Contracting explizit keine Erläuterungen und Regelungen. Dennoch sind solche Verträge unter ÖPP und damit unter kreditähnlichen Rechnungsgeschäften zu subsumieren und bedürfen daher der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch bei Kommunal-Leasing-Modellen, Kooperationsmodellen und Contracting-Verträgen die rechtsaufsichtliche Genehmigungspflicht aufgrund ihrer kreditähnlichen Wirkung zu prüfen.

4.4 Bürgschaften und sonstige Sicherheiten

4.4.1 Bürgschaften

Ein Bürgschaftsvertrag ist ein einseitig verpflichtender Vertrag, durch den sich der Bürge gegenüber dem Gläubiger verpflichtet, für die Erfüllung einer Verbindlichkeit des Hauptschuldners einzustehen.⁷³ Von den 34 Städten schlossen 26 Städte Bürgschaftsverträge ab. Beim überwiegenden Teil der Bürgschaften handelt es sich um „Altverträge“⁷⁴ mit langen Laufzeiten. Bei den örtlichen Erhebungen prüfte der Rechnungshof verschiedene Bürgschaftsverträge. Dabei stellte er fest, dass die Städte eine Prüfung hinsichtlich 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. Zudem sollte aufgrund der Komplexität des

⁷³ Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/buergschaft-29924/version-368019>.

⁷⁴ Verträge aus den 1990er Jahren.

EU-Beihilferechts 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.

Der nachfolgende Sachverhalt zeigt beispielhaft eine beihilferechtliche Prüfung.

4.4.2 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 sich die Stadt, die GmbH finanziell so auszustatten, dass sie stets ihrer Zahlungsverpflichtung aus dem Kreditvertrag nachkommen kann. Die Stadt 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 vollständig ab. Eine marktübliche Vergütung zahlte die GmbH nicht.

Eine Patronatserklärung ist kein gesetzlich geregeltes Rechtsinstitut. Sie ist eine Kreditsicherungsmaßnahme i. d. R. 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.

4.4.3 EU-Beihilferecht

Da mit einer Patronatserklärung die Kreditwürdigkeit erhöht wird, liegt eine Begünstigung vor. Die Patronatserklärung wird nach dem EU-Beihilferecht einer Ausfallbürgschaft gleichgesetzt. Sie unterliegt ebenfalls einer Notifizierungspflicht.

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

Ausführungen zum EU-Beihilferecht sind in der zum Zeitpunkt der Patronatserklärung gültigen Kreditwesenbekanntmachung⁷⁵ enthalten. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Mitteilung der Kommission vom 20. Juni 2008 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des

⁷⁵ 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.

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 (vormals Artikel 92 / Artikel 87 EG-Vertrag)⁷⁶ fallen und somit von der Europäischen Kommission nach Artikel 108 Abs. 3 AEUV zu genehmigen sind.

Eine staatliche Beihilfe ist danach wie folgt definiert:

1. die Maßnahme muss das Unternehmen begünstigen,
2. die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln finanziert werden,
3. die Maßnahme muss bestimmte Unternehmen (oder Produktionszweige) begünstigen, d. h. sie muss selektiv sein und
4. 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 Kommission⁷⁷ über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (Bürgschaftsmitteilung) 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 % des ausstehenden Kreditbetrags oder der sonstigen ausstehenden Verpflichtung(en).
- Für die Bürgschaft wird ein marktübliches Entgelt verlangt.

Die Patronatserklärung der Stadt ist nicht auf 80 % des Kreditbetrags beschränkt. Sie sichert 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 Dorsten⁷⁸ 2001 war bei Sachverhalten mit lokalem Charakter ohne weitere Prüfung der betroffenen Märkte auf Angebots- und Nachfrageseite eine Beihilfe zu verneinen. Von dem lokalen Ansatz rückte die Europäische Kommission mit einer Entscheidung 2011⁷⁹ wieder ab. In der Entscheidung macht die Kommission 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

⁷⁶ Neunummerierung des EG-Vertrags ab 2. Oktober 1997; mit Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zum 1. Dezember 2009; Artikel 107 AEUV.

⁷⁷ Bürgschaftsmitteilung vom 20. Juni 2008.

⁷⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 12. Januar 2001, N 285/00.

⁷⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 24. Juli 2011, SA. 33045.

zwischenstaatlichen Handels oftmals nicht gegen Europäisches Beihilferecht.⁸⁰ Die Prüfung, ob im Einzelfall lediglich lokale Auswirkungen vorliegen, gestaltet sich oft schwierig.

Im Grundsatz muss daher von einer Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels ausgegangen werden. Es liegt eine staatliche Beihilfe vor.

Bürgschaften können wegen Geringfügigkeit beihilferechtlich unbedenklich sein. Nach der De-minimis-Verordnung⁸¹ 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 % 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)⁸².

Die Stadt besicherte mit der Patronatserklärung den vollständigen Kreditbetrag von 1.300.000 EUR. Eine transparente Beihilfe liegt nicht vor. Die staatliche Beihilfe fällt nicht unter die De-minimis-Verordnung.

Die Patronatserklärung stellt eine staatliche Beihilfe dar, die der Genehmigung der Europäischen Kommission bedurft 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.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Prüfung der beihilferechtlichen Vorschriften der Stadt 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.

Zudem weist der Rechnungshof darauf hin, dass eine rechtsaufsichtliche Genehmigung nur für rechtmäßige Rechtsgeschäfte erteilt werden kann. Das setzt die Beachtung der beihilferechtlichen Vorschriften voraus. Soweit aufgrund einer staatlichen Beihilfe eine Notifizierung bei der Europäischen Kommission erforderlich ist, kann die rechtsaufsichtliche Genehmigung allenfalls unter der aufschiebenden Bedingung erteilt werden, dass diese noch durchgeführt wird⁸³.

⁸⁰ Nach der sog. „Sieben-Zwerge-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.

⁸¹ 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.

⁸² 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.

⁸³ Wachsmuth-Oehler, Kommentar zur ThürKO, Nr. 2.7 zu § 64 ThürKO.

4.5 Kassen-/Liquiditätskredite

4.5.1 Fehlende Vergleichsangebote

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

Die Haushaltsführung ist nach § 53 Abs. 2 ThürKO bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.

Die Konditionen der Kassen-/Liquiditätskredite konnten die Städte aufgrund fehlender Vergleichsangebote im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung nicht prüfen.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch bei Kassen-/Liquiditätskrediten Vergleichsangebote von anderen Banken abzufordern, um so die günstigsten Konditionen nutzen zu können. Weiterhin weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch mehrere Kassen-/Liquiditätskreditverträge jeweils zum Höchstbetrag lt. Haushaltssatzung mit verschiedenen Banken abgeschlossen werden können. So haben die Städte die Möglichkeit, auch unterjährig die Kreditkonditionen zu vergleichen und das günstigste Angebot in Anspruch zu nehmen. Hierbei ist besondere Sorgfalt bei der Überwachung der Höchstbetragsgrenze geboten. Eine angemessene Liquiditätsplanung ist durchzuführen.

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 % (2013), 0,07 % (2015) oder -0,32 % (2019) deutlich unter Kassen-/Liquiditätskreditverträgen mit einem variablen Zinssatz (meist 0,00 % 3-Monats-EURIBOR zzgl. 0,5 % Gebühr).

Der Rechnungshof empfiehlt, neben dem klassischen Kontokorrentkredit auch andere Formen kurzfristiger Kredite in Betracht zu ziehen bzw. zu prüfen. Hier besteht durchaus Einsparpotential wie nachfolgendes Beispiel zeigt.

4.5.2 Liquiditätsmanagement bei Kassen-/Liquiditätskrediten

Eine Stadt war im geprüften Zeitraum durchgängig auf Kassenkredite angewiesen. Sie hatte bei verschiedenen Banken Rahmen- und Kontokorrentverträge. 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 ihr 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 ein Ausfluss aus den gesunkenen Zinssätzen, sondern vor allem einem guten und gründlichen Liquiditätsmanagement mit einer genauen und vorausschauenden Liquiditätsplanung geschuldet.

Der Rechnungshof möchte an diesem Beispiel verdeutlichen, dass die Einholung 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. 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. Auf die Ausführungen zur Liquiditätsplanung in Tn. 4.6.3 wird hingewiesen.

4.5.3 Anlage von Kassenkreditmitteln

Dieselbe Stadt legte Kassenkreditmittel längerfristig als Festgeld an.

Es ist unzulässig, einen Betrag des in der Haushaltssatzung festgehaltenen Kassenkreditlimits als Festgeld über mehrere Jahre anzulegen. Zwar kann die Wirtschaftlichkeit eines solchen Zinsarbitragegeschäfts⁸⁴ zum damaligen Zeitpunkt einerseits nachvollzogen werden, andererseits lassen die rechtlichen Bestimmungen der ThürKO dies jedoch nicht zu. Zum einen liegt hierdurch ein Verstoß gegen § 65 Abs. 1 Satz 1 ThürKO, wonach die Mittel lediglich zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben zur Verfügung stehen, vor. Zum anderen gilt gemäß § 65 Abs. 1 Satz 2 ThürKO die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten aus einer Haushaltssatzung nur bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung.⁸⁵

Der Rechnungshof bitte um künftige Beachtung.

4.5.4 Überschreitung Höchstbetrag

Eine Stadt überschritt im geprüften Zeitraum den lt. Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag für Kassenkredite. Sie führte keine Liquiditätsplanung durch. Eine andere Stadt überschritt trotz Liquiditätsplanung in mehreren Jahren den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag.

⁸⁴ Zinsarbitrage: Geschäfte am Geldmarkt, bei denen neben dem Ziel der Liquiditätsversorgung versucht wird, durch Ausnutzung von Zinsdifferenzen an verschiedenen Geldhandelsplätzen einen Zinsgewinn zu erzielen. Quelle: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/arbitrage-29775>.

⁸⁵ Auszug aus dem Schreiben des ThürLVwA zum Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung der Jahresrechnung einer Stadt.

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Aufgaben können Städte nach § 65 ThürKO bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag Kassenkredite aufnehmen, soweit keine anderen Deckungsmittel vorhanden sind. Eine Überschreitung des festgesetzten Höchstbetrags ist nicht zulässig. Auf die Ausführungen zur Liquiditätsplanung in Tn. 4.6.3 wird hingewiesen.

4.5.5 Überjährige Aufnahme von Kassen-/Liquiditätskrediten

Zwei Städte waren im geprüften Zeitraum durchgängig auf Kassen-/Liquiditätskredite angewiesen. Aus den Liquiditätsplanungen war ersichtlich, dass ein „Sockel-Bedarfsumbetrag“ über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen werden muss. Eine Stadt nahm bis zu zweijährige Festbetragskredite über die entsprechenden Sockel-Bedarfsumbeträge 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.⁸⁶

Kassen-/Liquiditätskredite sind am Ende des Haushaltsjahres zurückzuführen, da sie keine eigenständigen Deckungsmittel darstellen. Eine Ermächtigung über das Haushaltsjahr hinweg könnte lediglich in Betracht kommen, wenn eine Haushaltssatzung nach § 55 Abs. 1 Satz 2 ThürKO vorliegt, die Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre enthält. 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 Haushaltsausgleichs⁸⁷ entgegenstünde. Eine Statthaftigkeit könnte hier nur mit einem vertraglich festgelegten Sondertilgungsrecht vorliegen.⁸⁸

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Aufnahme eines Sockel-Bedarfsumbetrags von Kassen-/Liquiditätskrediten über das Haushaltsjahr hinaus nur bei einer Haushaltssatzung, die Festsetzungen für zwei Jahre und ein eingeräumtes Sondertilgungsrecht enthält, zulässig ist.

4.6 Sonstige Feststellungen

4.6.1 Entschuldungskonzept

Nach dem 2009 beschlossenen Entschuldungskonzept einer Stadt ist deren vollständige Entschuldung bis zum 31. Dezember 2024 geplant. Hierzu übertrug die Stadt 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

⁸⁶ Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO und § 16 Abs. 1 ThürKDG.

⁸⁷ Vgl. § 53 Abs. 3 ThürKO und § 3 Abs. 5 ThürKDG.

⁸⁸ Auszüge aus einem Schreiben des ThürLVWA.

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 legten dort die Kammereien interne, nicht festgeschriebene Vorgaben und Regelungen fest. Beispielsweise drängten sie auf eine Begrenzung der Kreditneuaufnahmen, eine Mindesttilgungsleistung pro Jahr oder die Sondertilgung von Krediten.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Rahmenbedingungen zum Abbau der Schulden bzw. Verbindlichkeiten durch 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 der Stadt Planungssicherheit bei der Aufstellung ihrer Haushalte ebenso wie die Beschränkung der Kreditaufnahme auf rentierliche Maßnahmen. Dieses Neuverschuldungsverbot verankert die Stadt zudem in ihrer Hauptsatzung. Die Änderung der Hauptsatzung bedarf der Mehrheitsentscheidung aller Mitglieder des Stadtrats und bietet deshalb zusätzlich ein gewisses Maß an Kontinuität. Damit wird auch den Bürgern die Selbstverpflichtung klar mitgeteilt. Hierdurch ist gesichert, dass das Entschuldungskonzept und die langfristige Entschuldung nicht gefährdet werden.

4.6.2 Portfoliobeirat

Eine Stadt führte einen Portfoliobeirat als zentrales Informations-, Kompetenz- und Entscheidungsgremium der Stadtverwaltung ein. Er erarbeitete die Portfoliostrategie, definierte die Zinserwartung der Stadt, 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.

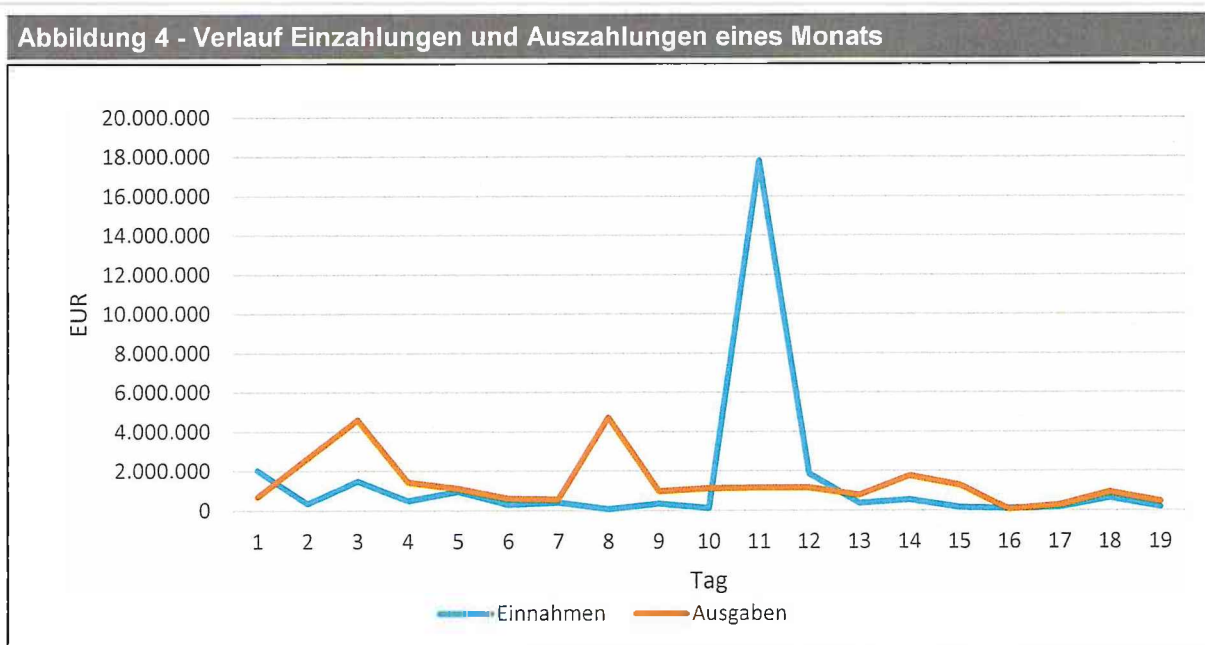
Der Rechnungshof sieht Vorteile in einer zentralen Steuerung des Portfolios durch einen Portfoliobeirat. Ein solches Gremium kann als zentrales Informations- und Kompetenzzentrum das Kredit- und Schuldenmanagement aktiver und effektiver gestalten. Es sollte aus Entscheidungsträgern und Bediensteten der 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.

4.6.3 Liquiditätsplanung

Der Rechnungshof stellte fest, dass 1/4 der Städte keine Liquiditätsplanung durchführen. Sie verfügten somit nicht über genaue Kenntnisse, wie sich ihre Liquiditätszu- und -abflüsse im Jahresverlauf verhalten.

Städte, 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 Stadt⁸⁹ eines Monats⁹⁰ 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. In der Beispielstadt ging innerhalb des Monats eine größere Summe Geldes ein. Bis zu diesem Tag überstiegen die Auszahlungen regelmäßig die Einzahlungen. Die Stadt musste entsprechende Maßnahmen zum Kontenausgleich treffen. Da sie den Verlauf weitestgehend planen konnte, war es ihr möglich, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen.

Die Städte haben ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen.⁹¹ Dabei ist nicht geregelt, welchen Umfang diese annehmen soll.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Liquiditätsplanung angepasst an die Haushaltssituation durchzuführen. Dabei sollten die Städte 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. Einnahmen bzw. Einzahlungen sind periodischen Schwankungen unterworfen, Ausgaben bzw. Auszahlungen fallen hingegen eher gleichmäßig

⁸⁹ Die Haushaltswirtschaft wird nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt.

⁹⁰ Die nachfolgende Abbildung enthält nur Arbeitstage. Aus diesem Grund sind lediglich 19 Tage dargestellt.

⁹¹ Vgl. § 53 Abs. 3 ThürKO und § 3 Abs. 3 ThürKDG.

an. Eine Liquiditätssteuerung kann in Bezug auf das Kredit- und Schuldenmanagement insofern nützlich sein, als dass bereits bei den Vorüberlegungen zur Angebotsabfrage die aufgezeigten Schwankungen bei den Einnahmen bzw. Einzahlungen einbezogen werden, um den Kapitaldienst eines Kreditvertrags 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 beitragen.

4.6.4 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 Zwecke⁹²:

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

Es ist ein Instrument des konzerninternen Cash-Managements zur Bündelung von Liquiditätsüberschüssen.

Eine Stadt⁹³ 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, wurden Beträge über Guthabenlimit auf Konten mit einem freien Limit verteilt. Darüber hinaus konnten notwendige Anlagegeschäfte zusätzlich abgestimmt werden. Die Stadt erwartete nicht, über Anlagen Erträge zu 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. 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. Für gewährte Liquiditätshilfen sah die Vereinbarung eine Verzinsung vor. Diese orientierte sich an der Verzinsung der kurzfristigen Geldanlagen der beteiligten Partner.

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

⁹² Erläuterung zum Fragebogen der Schuldenstatistik(en) – Merkmal Cash-pooling – des TLS.

⁹³ Die Haushaltswirtschaft wird nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt.

Liquiditätsüberschüsse sowie einer ordnungsgemäßen Dokumentation. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass die Städte 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 Stadt beherrschten Unternehmen, soweit sie öffentliche Aufgaben für die Stadt erfüllen, jedoch unproblematisch, da hier das sogenannte Konzernprivileg⁹⁴ Anwendung findet.⁹⁵ Eine Einzelfallprüfung ist jedoch immer geboten. Die Einrichtung eines Liquiditätsverbunds kann vor allem bei größeren Einheiten zu Synergieeffekten führen.

4.6.5 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 Investitionskosten, 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. Darüber hinaus liegt das Risiko von Nachbesserungen und der 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 das Contracting in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

4.6.6 Komplexe Strukturen

Eine Stadt schloss für Schulsanierungen mehrere Mietkaufverträge ab. Das jeweilige Mietkaufkonzept war sehr komplex aufgebaut und unterteilte sich in verschiedene Vertragsbestandteile. Die Unterlagen waren sehr umfangreich. Einige Vorgänge waren mehrfach auch an unterschiedlichen Stellen abgelegt. In den Akten befanden sich zudem

⁹⁴ § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG.

⁹⁵ Vgl. Erting, Ingo: Bankaufsichtsrechtliche Grenzen kommunaler Darlehensgeschäfte, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 21, 2009, Seite 1339 ff.

verschiedene Stände bei den einzelnen Vertragsbestandteilen. Hierdurch waren die Vorgänge teilweise schwer nachvollziehbar.

Der Rechnungshof empfiehlt eine vorgangs-/projektbezogene chronologische Ablage von Unterlagen, wenn notwendig unterteilt z. B. nach einzelnen Vertragsbestandteilen oder Projektphasen. Verschiedene Fassungen und Verfahrensstände sind zu kennzeichnen. Es ist darauf zu achten, dass ein Vielfaches an Duplikaten desselben Dokuments die Akten unnötig füllt.

4.6.7 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.

4.6.8 Eingesetzte Software

Der Rechnungshof erfragte bei den Städten, ob sie eine spezielle Software zum Kredit- und Schuldenmanagement nutzen. 18 Städte gaben an, eine Software zu verwenden. Das entspricht einer Quote von 53 %. Bei seinen örtlichen Erhebungen fragte er nach der konkreten Nutzung der Software. Dabei stellte er fest, dass einige Städte Zusatzmodule für die Kredit- und Schuldenverwaltung ihrer HKR-Programme nutzen und einige auf Software sonstiger externer Anbieter zurückgreifen.

Die Städte pflegten die Daten der Kredite über strukturierte Masken in die Software ein. Aufgrund dessen war es ihnen möglich, verschiedene vordefinierte Auswertungen zu generieren. Beispielsweise konnten sie Übersichten zu ihrem aktuellen Portfolio erstellen, die Entwicklung des Kapitalsdienstes aus Tilgungs- und Zinszahlungen analysieren und prognostizieren, Soll-Ist-Vergleiche durchführen bzw. verschiedene Szenarien der Entschuldung berechnen. Grafische Darstellung 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.

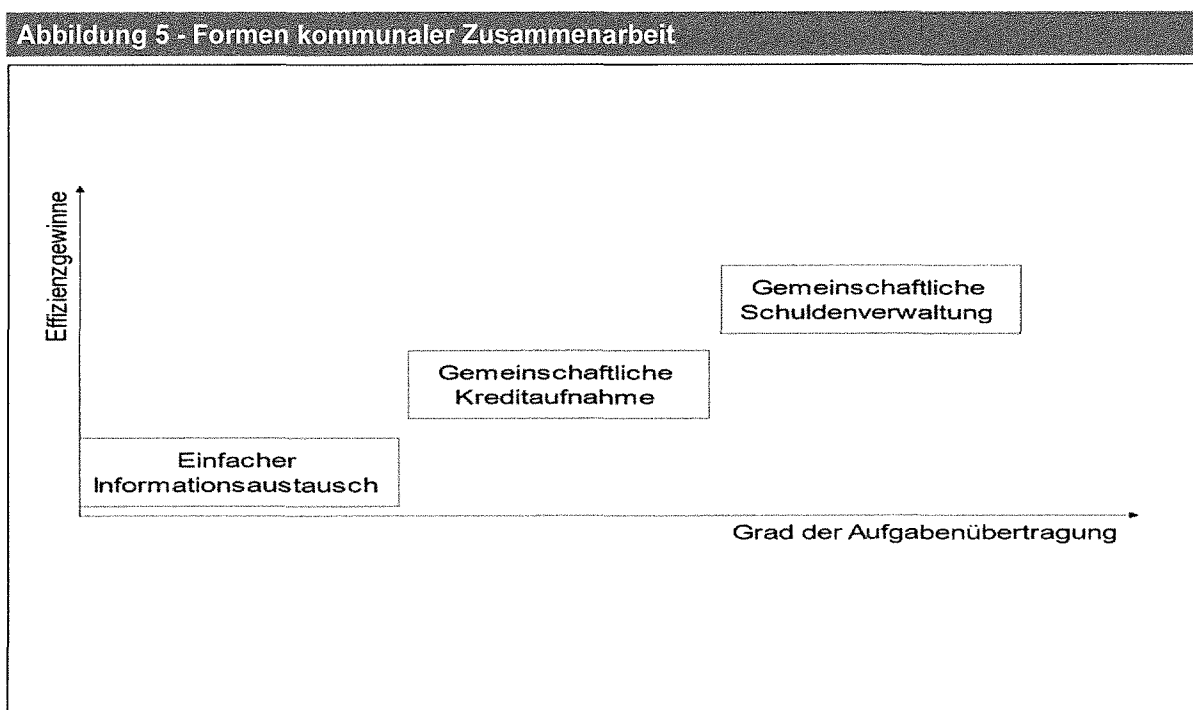
Einige dagegen nutzten kostenlose Programme mit der Einschränkung, dass hier teilweise keine Updates mehr zur Verfügung gestellt werden.

Der Rechnungshof sieht die Verwendung einer Software grundsätzlich positiv. Diese geben zumeist 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 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.

Der Rechnungshof begrüßt daher den Einsatz der eingangs beschriebenen Software. Die Auswertungen waren flexibel und konnten leicht individuellen Bedürfnissen angepasst werden. Vor allem aber erspart letztendlich die Verbindung zum HKR-Programm Arbeitsaufwand und vermeidet Übertragungsfehler.

5 Empfehlung Kommunale Zusammenarbeit

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

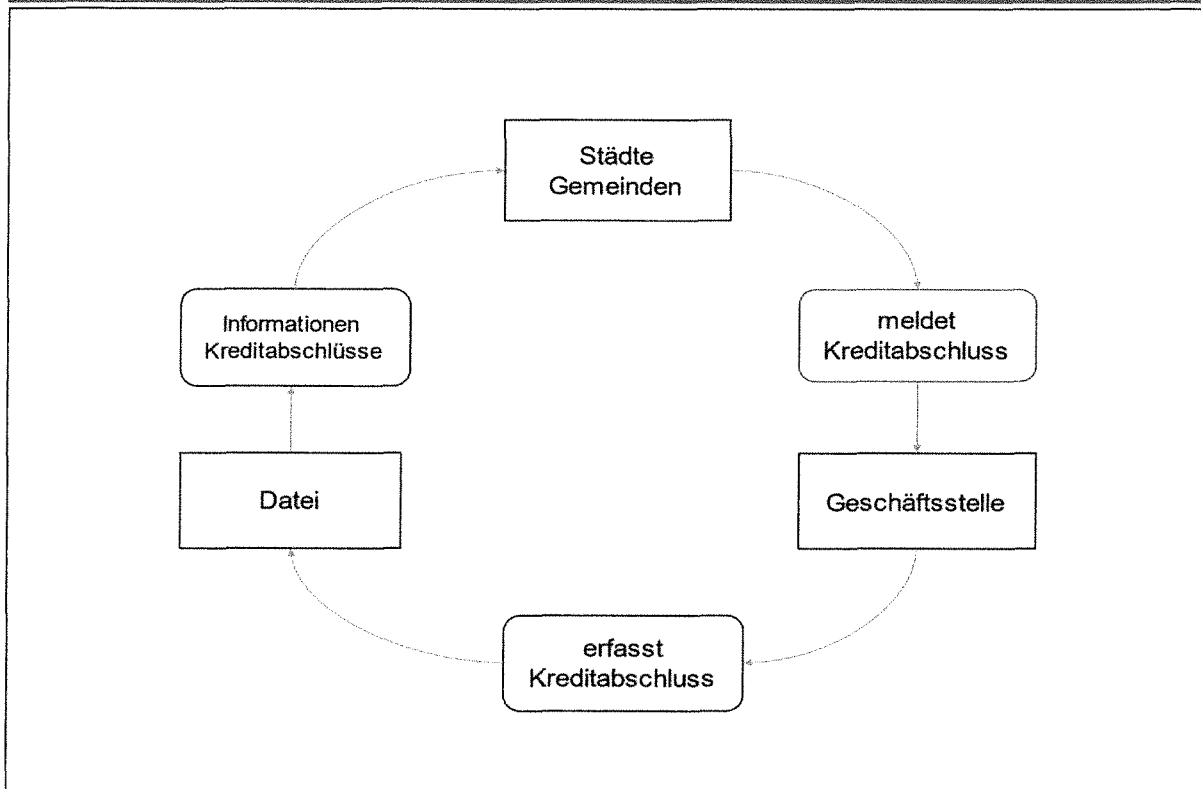


Auf den einzelnen Stufen werden unterschiedliche Aufgaben auf eine zentrale Einheit übertragen. Aufgaben wie die Entscheidung über die Kreditaufnahme, die Tilgungshöhe, das Liquiditätsmanagement sind ureigenste gemeindliche Aufgaben und sollten nicht übertragen werden. Dagegen sind die Informationsgewinnung,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

5.1 Einfacher Informationsaustausch

Aufgrund des größeren Volumens an Kreditabschlüssen pro Jahr und pro Stadt könnte bereits ein regelmäßiger persönlicher Austausch angemessen und zielführend sein. Die interessierten Städte 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 auf dieser unteren Stufe der kommunalen Zusammenarbeit die Städte unterstützend eine zentrale Austauschplattform nach folgendem Schema einrichten:

Abbildung 6 - Ablaufschema zentrale Datenaustauschplattform



In diesem Modell informieren sich die Städte anhand definierter Daten zu ihren Kreditabschlüssen gegenseitig. Aufgaben werden nicht übertragen. Der Teilnehmerkreis kann gegenüber der 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 abgeben, 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 sollen die Städte aktuelle und vergleichbare

Informationen zu Kreditkonditionen mit relativ geringem Verwaltungsaufwand erhalten. Die Daten dienen nur zur Orientierung und ggf. als Grundlage für weitere Verhandlungen. Dennoch entpflchtet es die Stadt nicht, mehrere Kreditinstitute zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.

Die Städte könnten eine zentrale Stelle auf verschiedenen Ebenen einrichten. Die Stelle kann bei einer Stadt, bei einem Landratsamt, beim Landesverwaltungsamt oder dem für Kommunales oder Finanzen zuständigen Ministerium angesiedelt werden. Die Ansiedelung beim für Finanzen zuständigen Ministerium hätte beispielsweise den Vorteil, dass die Expertise der sehr professionellen 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.⁹⁶

5.2 Gemeinschaftliche Kreditaufnahme

Darüber hinaus könnte eine zentrale Stelle weitere Aufgaben wahrnehmen. Die Datenanalyse unter Tn. 3.1 zeigte, dass die Städte insgesamt Verträge mit einem jährlichen Volumen zwischen 35 und 105 Mio. EUR abschließen. Jede einzelne dagegen erreicht selten die 10 Mio. EUR-Grenze. Die zentrale Stelle hat den Kreditbedarf der Städte in regelmäßigen Abständen zu ermitteln und eine gemeinsame Anleihe zu platzieren. Die Verhandlungsmacht ist somit deutlich erhöht. Günstigere Konditionen können erzielt werden.

Die gemeinsame kommunale Zusammenarbeit wird in verschiedenen Ländern bereits diskutiert, aber auch praktiziert. Beispielsweise diskutierte der Landtag Nordrhein-Westfalens 2015 die Einführung einer Kommunalfinanzagentur zur Unterstützung der Kommunen im Zins- und Schuldenmanagement.⁹⁷ Den Antrag dazu brachte die damalige oppositionelle CDU ein. Der Antrag fand keine Mehrheit.

Die Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz sind bei der gemeinsamen Aufnahme von Krediten weiter. Dort werden u. a. mit Unterstützung des Fachreferats des Ministeriums der Finanzen kommunale Kooperationen im Bereich des Zins- und Schuldenmanagements geführt. Kern der Zusammenarbeit ist eine sog. Darlehensgemeinschaft. Hier konnten nachweislich Vorteile bereits generiert werden.⁹⁸

5.3 Gemeinschaftliche Schuldenverwaltung

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

Bei einer so weitgehenden Zusammenarbeit sind Skaleneffekte leicht zu generieren. Die zentrale Stelle verfügt über ein großes Kreditvolumen aus Neu- und Altverträgen. Sie kann die Risikostruktur selbst bestimmen, indem aufgrund von aktuellen Marktdaten Entscheidungen

⁹⁶ Vgl. § 4 ThürKGG.

⁹⁷ Vgl. Landtag NRW DS 16/8121.

⁹⁸ Vgl. Geschäftsbericht Landkreistag 2017, S. 307/308.

getroffen werden. Ihre Bediensteten sind täglich am Markt tätig und besitzen somit vertiefte Marktkenntnis. Die Städte treffen lediglich im Rahmen ihrer Haushaltsverantwortung die Entscheidung zur Kreditaufnahme. Der übrige Verwaltungsaufwand entfällt bei ihnen. Die Schulden bzw. Verbindlichkeiten sind jedoch nach wie vor im Haushalt der Stadt nachzuweisen.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

Kämmer
Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte



