

# **Kommunales Kreditwesen**

**Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement –  
öffentlich-private Partnerschaften**

Von

**Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Beigeordneter a.D.,  
Geschäftsführer des Städtetages  
Rheinland-Pfalz

3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage

---

**ERICH SCHMIDT VERLAG**

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

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

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

[ESV.info/3 503 09776 7](http://ESV.info/3_503_09776_7)

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

ISBN-13: 987 3 503 09776 0

ISBN-10: 3 503 09776 7

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2007

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

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

Gesetzt aus der 9/11 Punkt Times

Satz: multitext, Berlin

Druck: Druckhaus, Berlin-Mitte

### Vorwort zur 3. Auflage

Die zweite Auflage des Buches hat wieder eine erfreuliche Resonanz gefunden, so dass es nach nunmehr 6 Jahren geboten erschien, das Werk einer gründlichen Überarbeitung und Aktualisierung zu unterziehen. Dabei galt es, drei wichtige neuere Entwicklungen zu berücksichtigen:

- Mit der Einführung der Doppik und der erstmaligen Erstellung von Bilanzen wird die kommunale Kreditwirtschaft umfassender dargestellt und damit wesentlich transparenter; das könnte auch das haushaltswirtschaftliche Handeln der Akteure beeinflussen;
- Derivate waren Ende der 90er Jahre noch ein Novum im deutschen Kommunkredit; mittlerweile werden sie jedoch in einer Reihe von Kommunen ganz selbstverständlich genutzt;
- Die Diskussion um öffentlich-private Partnerschaften hat nicht nur zu einer Renaissance kreditähnlicher Rechtsgeschäfte geführt sondern auch neue Aspekte für die Beurteilung, z. B. die Frage der Risikoallokation, herausgearbeitet.

Soweit möglich ist daher in dieser Auflage dem neuen doppelischen Haushaltsrecht breiter Raum gegeben. Bezug genommen wird dabei in der Regel auf die Bestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen, bisweilen auch auf Regelungen aus Rheinland-Pfalz. Der Abschnitt zu Derivaten ist erheblich erweitert worden, zumal inzwischen eine Reihe von Erlassen zu dieser Thematik berücksichtigt werden konnte. Schließlich sind – in den Abschnitt zu Leasing und leasingähnlichen Rechtsgeschäften – die wichtigsten Erkenntnisse aus der Beschäftigung mit öffentlich-privaten Partnerschaften eingeflossen.

Erweitert wurden auch die Ausführungen zur Bonität des Kommunalkredits, die im Zuge der Diskussion um „Basel II“ gegenwärtig eine beachtliche Rolle spielt. Auch die interkommunale Kooperation im Kreditgeschäft konnte vertieft behandelt werden, da es inzwischen auch aus Deutschland erste Beispiele gibt. Vermehrte Aufmerksamkeit musste auch der Kassenkredit beanspruchen, der in den vergangenen Jahren in vielen, vor allem größeren Städten zum dauerhaften Finanzierungsinstrument geworden ist. Verzichtet wurde dafür auf das eigenständige Kapitel zur Konjunkturpolitik. Die Ausführungen wurden – soweit erforderlich – in die Darstellung der Haushaltsgrundsätze integriert. Dabei galt vor allem der innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes („Maastricht“) das Interesse. Im Übrigen wurden die Ausführungen aktualisiert.

Auch diesmal darf der Verfasser denen danken, die wertvolle Hinweise zu Teilen des Buches gegeben haben. Namentlich erwähnt seien Dr. Jörn Christen und Burkhard Landré, deren Ausführungen zu öffentlich-privaten Partnerschaften sehr

*Vorwort zur 3. Auflage*

hilfreich waren, Dr. Georg Schwarz, dessen Darstellung der interkommunalen Kooperation und der Nutzung von Derivaten viel zu meinem Verständnis beigetragen hat, Dr. Marco Daldoss und Dr. Terenzio Angelini, die mir die Bonitätsbeurteilung schweizerischer Gemeinden dargelegt haben, sowie Gernot Hub und meinen Kollegen in den anderen Landesverbänden des Deutschen Städtetages, die mich mit Materialien versorgt haben. Schließlich gilt mein Dank den Hörerinnen und Hörern der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, die in verschiedenen Seminaren und Arbeitsgemeinschaften durch ihre Fragen den Diskussionsprozess wesentlich vorangetrieben haben. Selbstverständlich trägt der Verfasser für alle Irrtümer und Fehler allein die Verantwortung.

Mainz, im August 2006

Gunnar Schwarting

## Vorwort zur 1. Auflage

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

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

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

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

*Vorwort zur 1. Auflage*

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

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

Mainz, im Juni 1994

Gunnar Schwarting

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 3. Auflage .....	5	
Vorwort zur 1. Auflage .....	7	
Abkürzungsverzeichnis .....	15	
Verzeichnis der Schaubilder .....	19	

### KAPITEL I

#### Finanzwirtschaftliche Grundlagen

1. Besonderheiten der Kommunalverschuldung .....	23	1– 8
1.1 Einzelwirtschaftliche Ausrichtung .....	23	2– 3
1.2 Strukturelle Unterschiede zur Staatsverschuldung .....	24	4– 6
1.3 Von der Schuldenverwaltung zum Schuldenmanagement ..	26	7– 8
2. Zur Begründung kommunaler Kreditaufnahme .....	27	9–29
2.1 Möglichkeiten der Investitionsfinanzierung .....	27	9–17
2.1.1 Die Zusammenhänge in der Kameralistik .....	27	9–14
2.1.2 Die Zusammenhänge in der Doppik .....	29	15–17
2.2 Gerechtere Belastung durch Kreditfinanzierung? .....	31	18–21
2.3 Kreditaufnahme und Vermögensbildung .....	32	22–23
2.4 Kreditaufnahme und Stadtentwicklung .....	33	24–27
2.5 Zur Begründung von Kreditgrenzen .....	36	28–29
3. Begriffe der kommunalen Kreditwirtschaft .....	37	30–34
4. Systematik des Kommunalkredits .....	40	35–60
4.1 Laufzeit und Kündigung .....	40	36–39
4.2 Gläubigerstruktur .....	42	40–49
4.2.1 Finanzierungsinstitutionen .....	42	40–42
4.2.2 Öffentlicher Kredit und Innere Darlehen .....	44	43–45
4.2.3 Anleihen und Verschuldung in fremder Währung ..	45	46–48
4.2.4 Die Kommune als Kreditgeber .....	47	49
4.3 Arten des Kommunalkredits .....	47	50–60
4.3.1 Schulscheindarlehen .....	47	50–55
4.3.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte .....	52	56–60
5. Entwicklung und Struktur der Kommunalverschuldung		
– ein empirischer Überblick .....	55	61–69
5.1 Kommunal- und Staatsverschuldung .....	55	61–66
5.2 Schwankungen in der Kommunalverschuldung .....	59	67–69

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

1. Kreditermächtigung und Veranschlagung .....	61	70– 80
1.1 Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung .....	61	70– 73
1.2 Veranschlagung .....	63	74– 80
1.2.1 Gesamtdeckungsprinzip .....	63	74
1.2.2 Veranschlagung in der Kameralistik .....	64	75
1.2.3 Veranschlagung in der Doppik .....	64	76– 77
1.2.4 Veranschlagung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte ..	66	78– 80
2. Nachweis von Schulden und Verpflichtungen .....	67	81– 84
2.1 In der Kameralistik .....	67	81– 83
2.2 In der Doppik .....	69	84
3. Kreditaufnahme und Finanzplanung .....	71	86– 87
4. Grenzen der Kreditaufnahme .....	72	88–126
4.1 Investitionsschranke und Subsidiaritätsprinzip .....	72	89– 92
4.2 Haushaltswirtschaftliche Grenzen .....	74	93–115
4.2.1 Das Prinzip der stetigen Aufgabenerfüllung .....	74	93– 95
4.2.2 Rentierliche und unrentierliche Verschuldung .....	75	96– 97
4.2.3 Die Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit	76	98–115
4.2.3.1 Die Ermittlung der dauerhaften		
Leistungsfähigkeit in der Kameralistik .....	77	100–102
4.2.3.2 „Freie Spitze“ und Pflichtzuführung .....	79	103–104
4.2.3.3 Die Ermittlung der dauerhaften		
Leistungsfähigkeit in der Doppik .....	80	105–109
4.2.3.4 Dauerhafte Leistungsfähigkeit und		
Kreditgenehmigung .....	82	110–115
4.3 Konjunkturpolitische Grenzen .....	86	116–126
4.3.1 Grundzüge antizyklischer Wirtschaftspolitik .....	86	116–117
4.3.2 Die konjunkturpolitische Verpflichtung		
der Kommunen .....	87	118–119
4.3.3 Grenzen konjunkturpolitischen Handelns		
der Kommunen .....	88	120–123
4.3.4 Die Anforderungen der Wirtschafts-		
und Währungsunion .....	89	124–126
5. Dauer der Kreditermächtigung .....	92	127–131
6. Einige Sonderfragen .....	94	132–138
6.1 Kreditwirtschaft bei vorläufiger Haushaltsführung .....	94	132–133
6.2 Kreditaufnahme und Haushaltssicherung .....	95	134–135
6.3 Veränderung der Kreditermächtigung im Haushaltsjahr ..	96	136–138
7. Kreditaufnahme kommunaler Unternehmen .....	97	139–145

	Seite	Randziffer
7.1 Öffentlich-rechtliche Formen . . . . .	98	141–143
7.1.1 Eigenbetriebe . . . . .	98	141–142
7.1.2 Anstalten und Zweckverbände . . . . .	99	143
7.2 Unternehmen in privater Rechtsform . . . . .	99	144–145

### KAPITEL III

#### Praktische Fragen der Kreditpolitik

1. Zeitpunkt der Kreditaufnahme . . . . .	101	146–165
1.1 Liquiditätsbedarf und Zinseinschätzung . . . . .	101	147–152
1.1.1 Liquiditätsbedarf . . . . .	101	147–148
1.1.2 Zinsentwicklung . . . . .	102	149–152
1.2 Zeitliche Verteilung von Zahlungsterminen . . . . .	106	153–154
1.3 Der Einsatz von Derivaten zur Zinsoptimierung . . . . .	107	155–165
1.3.1 Der Swap . . . . .	108	156–159
1.3.2 Forward-Agreements . . . . .	110	160–162
1.3.3 Haushaltsrechtliche Einordnung . . . . .	112	163–165
2. Laufzeit und Umschuldung . . . . .	114	166–172
2.1 Zinsbindungsfristen und Tilgungszeitraum . . . . .	114	166–168
2.2 Fragen der Umschuldungsplanung . . . . .	116	169–172
3. Kreditkonditionen . . . . .	118	173–179
3.1 Auszahlungskurs . . . . .	119	174–176
3.2 Freijahre und Zahlungstermine . . . . .	120	177–179
4. Sicherheiten und Kündigungsklauseln . . . . .	122	180–193
4.1 Sicherheiten . . . . .	122	180
4.2 Zur Bonität des Kommunalkredits . . . . .	123	181–185
4.2.1 Einstandspflicht der Länder? . . . . .	123	181–182
4.2.2 Basel II und der Kommunalkredit . . . . .	124	183–185
4.3 Forderungsabtretung . . . . .	126	186–187
4.4 Kündigung und Zinsanpassung . . . . .	130	188–190
4.5 Rückzahlung und Umschuldung . . . . .	131	191–193
5. Verfahren der Kreditaufnahme . . . . .	132	194–208
5.1 Einholung von Kreditangeboten . . . . .	132	194–197
5.2 Kreditaufnahme im Verbund . . . . .	134	198–200
5.3 Kredite in fremder Währung . . . . .	137	201
5.4 Bewertung von Kreditangeboten . . . . .	137	202–203
5.5 Abschluss des Kreditgeschafts . . . . .	138	204–208
5.5.1 Zuständigkeitsfragen . . . . .	138	204–206
5.5.2 Vertragsabschluss . . . . .	140	207–208
6. Liquiditätsmanagement . . . . .	141	209–215
6.1 Kredite zur Liquiditätssicherung . . . . .	141	209–212
6.2 Anlage von Kassenmitteln . . . . .	142	213–215

KAPITEL IV

**Alternative Finanzierungsmodelle und öffentlich-private Partnerschaften**

1. Grundlagen . . . . .	145	216–229
1.1 Eine kurze Systematik . . . . .	145	216–220
1.2 Haushaltsrechtliche Aspekte . . . . .	147	221–222
1.3 Wirtschaftlichkeitsüberlegungen . . . . .	148	223–226
1.4 Zusätzliche Handlungsspielräume? . . . . .	150	227–229
2. Bausparverträge . . . . .	151	230–236
2.1 Ansparverpflichtung . . . . .	151	230–232
2.2 Zuteilung und Auszahlung . . . . .	153	233–234
2.3 Haushaltswirtschaftliche Aspekte . . . . .	154	235–236
3. Leibrenten- und Erbbaurechtsverträge . . . . .	154	237–240
4. Vorfinanzierungsverträge . . . . .	156	241–246
4.1 Grundzüge . . . . .	156	241–243
4.2 Haushaltswirtschaftliche Aspekte . . . . .	158	244–246
5. Bürgschaften und Gewährleistungen für Dritte . . . . .	159	247–254
5.1 Grundzüge der Bürgschaft . . . . .	159	247–250
5.2 Haushaltswirtschaftliche Fragen . . . . .	164	251–252
5.3 Gewährverträge . . . . .	164	253–254
6. Forfaitierung . . . . .	166	255–257
7. Leasing und leasingähnliche Rechtsgeschäfte . . . . .	167	258–285
7.1 Grundzüge des Leasing . . . . .	167	258–268
7.1.1 Beteiligte und Vertragsstruktur . . . . .	167	258–262
7.1.2 Finanzierungsverpflichtungen . . . . .	169	263–265
7.1.3 Haushaltsrechtliche Aspekte . . . . .	170	266–268
7.2 Formen des Leasing . . . . .	172	269–273
7.3 Wirtschaftlichkeit von Leasingmodellen . . . . .	175	274–285
7.3.1 Finanzierungsaspekte . . . . .	175	275–278
7.3.2 Wirtschaftlichkeitsaspekte . . . . .	177	279–282
7.3.3 Bewertung von Leasing- und leasingähnlichen Modellen . . . . .	179	283–285

**Anhänge**

Anhang 1: Kreditwirtschaft der Gemeinden – Runderlass des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 26.8.2003 (Auszüge) . . . . .	183
Anhang 2: Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise (Thüringen) vom 29.6.1995 zuletzt geändert am 18.1.2002 (Auszüge) . . . . .	190

## *Inhaltsverzeichnis*

	Seite
Anhang 3: Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (Sachsen) vom 7.10.2005 (Auszüge) . . . . .	207
Anhang 4: Hinweise zu besonderen Formen der Zusammenarbeit mit Privaten bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben (Bayern) vom 20.3.2001 (Auszüge) . . . . .	216
Anhang 5: Schreiben zum Einsatz von Zinsderivaten (Swap- und Capverträge) in der kommunalen Kreditwirtschaft (Sachsen) Vom 28.4.1999 (Auszüge) . . . . .	225
Anhang 6: Runderlass zur Aufnahme von Krediten in fremder Währung Durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Nordrhein-Westfalen) vom 30.8.2004 . . . . .	230
Anhang 7: Musterdienstanweisung des Deutschen Städtetages für die Aufnahme von Krediten und die Umschuldung von Krediten (Auszüge) . . . . .	232
Anhang 8: Haftung des Freistaats für zahlungsunfähige Gemeinden – Kleine Anfrage im sächsischen Landtag . . . . .	238
Literaturverzeichnis . . . . .	241
Stichwortverzeichnis . . . . .	243