

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Empfängerinnen und Empfänger

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 305 - UV-7548/2022
Meine Nachricht vom: /

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

1. Februar 2022

Runderlass zu § 87 der Gemeindeordnung – Kassenkredite

1. Allgemeines

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

Kassenkredite sind keine Finanzierungsmittel. Sie sollen vielmehr die ständige Zahlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleisten. Bei ausgeglichenem Ergebnishaushalt dienen sie dazu, kurzfristigen Liquiditätsbedarf zu decken. Ein solcher Liquiditätsbedarf entsteht, wenn Auszahlungen bereits zu leisten sind und die dafür notwendigen Einzahlungen erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreffen. Vor der Inanspruchnahme von Kassenkrediten hat die Gemeinde zudem zu prüfen, ob andere Mittel zur Deckung des Liquiditätsbedarfs zur Verfügung stehen. Nicht zuletzt aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verbunden mit dem Risikominimierungsgebot sowie des Spekulationsverbots aus § 75 Absatz 2 GO ist die Inanspruchnahme von Kassenkrediten nicht nur der Höhe nach, sondern auch der Dauer nach so weit wie möglich zu begrenzen. Kurzfristige betriebswirtschaftliche Überlegungen sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines latenten Zinsänderungsrisikos zurückzustellen. Auf Ziffer 3.3 bis 3.5 des Runderlasses zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite vom 1. Februar 2022 wird verwiesen.

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

2. Kassenkredite bei mittelfristig defizitären Haushalten

Teilweise können Gemeinden trotz erheblicher Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ihren Ergebnishaushalt nicht ausgleichen und erwarten dies auch nicht in ihrer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung. Dies führt dazu, dass sich ein Bedarf an Kassenkrediten ergibt, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt in einem bestimmten zukünftigen Zeitraum unterschritten wird (Bodensatz). Es kann wirtschaftlich sein, diesen Bodensatz des Bedarfs an Kassenkrediten nicht kurzfristig, sondern mittelfristig zu finanzieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn das allgemeine Zinsniveau im Haushaltsjahr günstig ist und für die Folgejahre mit einem Anstieg der Zinsen gerechnet wird. Dies ist nach § 87 Absatz 2 GO kommunalhaushaltsrechtlich zulässig.

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

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

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

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

3. Kreditbedingungen

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

Ziffer 3.3 bis 3.6 des Runderlasses zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite vom 1. Februar 2022 sind entsprechend zu berücksichtigen.

Darlehensverträge können teilweise Erwägungsgründe der Kreditvergabe enthalten.

Solche Erwägungsgründe könnten als mögliche Gründe für eventuelle Nachverhandlungen interpretiert werden, um damit Änderungsrisiken im Bereich der Vorschriften des Kreditwesens auf Kommunen abzuwälzen. Beim Vergleich der Angebote ist dieser Sachverhalt gegebenenfalls zu berücksichtigen und hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf eine Vereinbarkeit mit § 85 Absatz 9 GO auch unter den Ziffern 3.3 bis 3.5 des Runderlasses zu § 85 der Gemeindeordnung – Kredite vom 1. Februar 2022 zu prüfen.

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

4. Kassenkredite in fremder Währung und Auslandskassenkredite

Nach § 85 Absatz 9 Satz 2 und 3 GO dürfen die Gemeinden aufgrund des Wechselkursrisikos Kreditverträge nur in inländischer Währung abschließen, selbst wenn keine außenwirtschaftlichen Beschränkungen bestehen. Eine Aufnahme von Fremdwährungskrediten ist zulässig, wenn das damit verbundene Wechselkursrisiko bezüglich Kapital und Zinsen in voller Höhe durch Wechselkurssicherungsgeschäfte ausgeschlossen wird. Generell haben die Kommunen abgeleitet aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten. Die vorangegangenen Ausführungen sind für Kassenkredite analog zu beachten. Auf § 75 Absatz 2 Satz 2 und 3 GO (Risikominimierungsgebot und Spekulationsverbot) wird verwiesen.

Auf die Meldepflichten gegenüber der Deutschen Bundesbank nach den Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. August 2021 (BAnz AT 07.09.2021 V1), bei Krediten von Gebietsfremden wird hingewiesen.

5. Derivative Finanzgeschäfte

Die Gemeindeordnung enthält lediglich in § 85 Absatz 9 GO einige wenige spezielle Regelungen über die Anwendung von derivativen Finanzgeschäften (im Folgenden: Zinsderivate). Die vorangegangenen Ausführungen sind für Kassenkredite analog zu beachten. Insoweit kann ein generelles Verbot aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung nicht abgeleitet werden. Einschränkungen ergeben sich jedoch aus § 75 Absatz 2 Satz 2 und 3 GO (Risikominimierungsgebot und Spekulationsverbot). Daher sind derivative Finanzinstrumente restriktiv einzusetzen. Insbesondere Zinsoptimierungsgeschäfte und Zinsbegrenzungsgeschäfte unterfallen dem

Spekulationsverbot, weil diesen Geschäften eine auf Grundlage der von den jeweiligen Vertragsparteien gebildeten eigenen „Marktmeinung“ beabsichtigte Gewinnerzielung zugrunde liegt.

Grundlage für derartige Finanzgeschäfte können daher nur bereits bestehende sowie neue mittelfristige Kassenkredite sein. Die derivativen Finanzgeschäfte müssen der Zinssicherung dienen und sind hinsichtlich ihrer Laufzeit auf jene des zugrundeliegenden abgesicherten Kredits zu begrenzen. Des Weiteren können für Kassenkredite, bei denen Zinskonditionen innerhalb des Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes auslaufen werden, bereits vorzeitig Konditionen durch derivative Finanzgeschäfte festgeschrieben werden. Derivative Finanzgeschäfte im Zusammenhang mit Kassenkrediten sind folglich nur mit einer Laufzeit bis höchstens zum Ende des Ergebnis- und Finanzplanungszeitraums zulässig. Die vorstehenden Beschränkungen ergeben sich daraus, dass die Kommunen das Spekulationsverbot zu beachten haben. Bei Kassenkreditaufnahmen in fremder Währung ist ein derivatives Sicherungsgeschäft, welches das Wechselkursrisiko vollständig über den gesamten Zeitraum und der vollen Höhe ausschließt, ebenfalls zulässig und dann auch notwendig (s. o.).

Derivative Finanzgeschäfte, bei denen die Wertveränderung des Derivats von anderen als im Grundgeschäft (Kreditvertrag) vorhandenen Parametern abhängt (z. B. Fremdwährungs-, Aktienkurse, Zinssätze für Fremdwährungen, Differenzen von Zinssätzen), verstoßen gegen das Kommunalhaushaltsrecht.

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

Ist die grundsätzliche Entscheidung der Gemeindevertretung gefasst worden, so muss über den Abschluss der einzelnen derivativen Finanzgeschäfte der Gemeindevertretung berichtet werden. Darüber hinaus ist der Gemeindevertretung in regelmäßigen Abständen über Art, Umfang und finanzielle Auswirkungen der abgeschlossenen derivativen Finanzgeschäfte zu berichten. Hierfür bietet sich der Vorbericht zum Haushalt an. Im Übrigen müssen derivative Finanzgeschäfte von den Kommunen ausführlich dokumentiert werden, einschließlich der Überlegungen, die zum Abschluss des derivativen Finanzgeschäfts geführt haben (eigene Zinsprognose, Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der eigenen Zinsprognose, eventuelle Prämien und sonstige Kosten –

z. B. Zeitaufwand für Informationsbeschaffung, Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Abwicklung, Dokumentation, laufende Betreuung und Ergebniskontrolle – des derivativen Finanzgeschäfts, Vergleich von Konditionen der verschiedenen Banken für das derivative Finanzgeschäft, Bonität der Partner).

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

Der Abschluss von derivativen Finanzgeschäften dürfte nur für eine begrenzte Zahl von Kommunen in Schleswig-Holstein in Frage kommen. Aufgrund der kommunalen Verwaltungsstruktur dürften die personellen und organisatorischen Voraussetzungen häufig nicht vorliegen, die für den Abschluss und die Betreuung derartiger Rechtsgeschäfte notwendig sind. Die qualitativen Voraussetzungen beziehen sich auf die Aus- und Fortbildung, die quantitativen Voraussetzungen auf eine ständige qualifizierte Vertretung. Unterstrichen wird diese Einschätzung durch ein Schreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vom 25. Juni 2010, in dem die BaFin klarstellt, dass generell alle kommunalen Körperschaften als Privatkunden im Sinne des § 31 a Absatz 3 des Wertpapierhandelsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), zuletzt geändert durch Artikel 56 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436), gelten.

Der Abschluss solcher derivativen Finanzgeschäfte bedarf keiner Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

6. Aufhebung von Erlassen

Den Runderlass zu §§ 87, 95 i der Gemeindeordnung – Kassenkredite vom 20. Oktober 2015 hebe ich auf.

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

Gez.
Mathias Nowotny