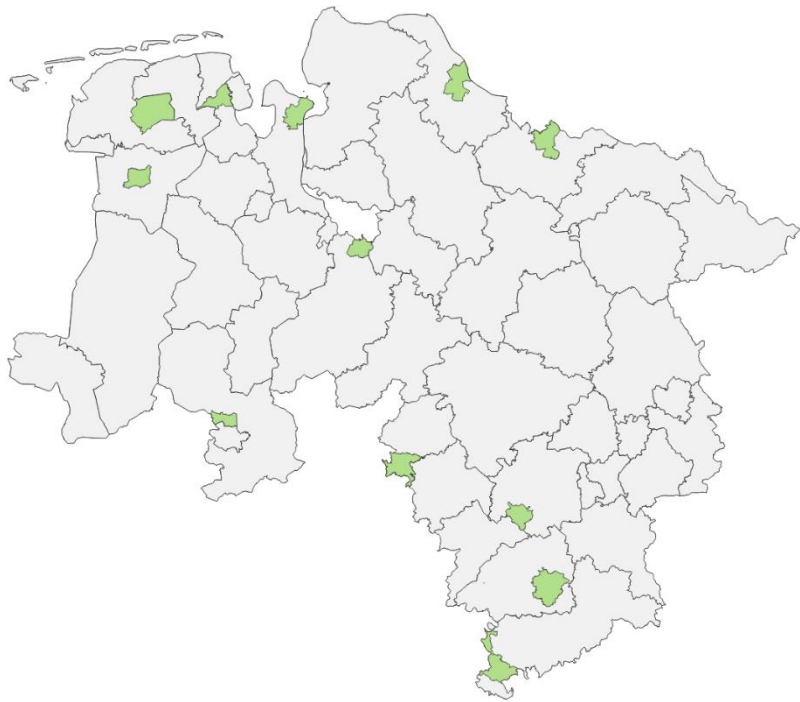


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Schuldenmanagement bei
selbständigen Gemeinden**



Übersandt an

- Hansestadt Stade
- Städte Alfeld (Leine), Aurich, Hann. Münden, Leer (Ostfriesland), Nordenham, Northeim, Rinteln, Schortens
- Gemeinden Seevetal, Wallenhorst, Weyhe
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 25.04.2024
Az.: 10712/6.2 – 1/2023



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	4
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Prüfungsgegenstand	8
2.3	Stellungnahmeverfahren	9
3	Verschuldungssituation	11
3.1	Entwicklung der Verschuldung in den geprüften Kommunen.....	12
3.1.1	Investive Verschuldung	12
3.1.2	Mittelfristige Belastungen durch weitere investive Verschuldung.....	14
3.1.3	Liquiditätsverschuldung.....	15
3.2	Kennzahlenvergleich	18
3.3	Überblick über Entwicklung und Art des investiven Kreditbestandes	22
4	Steuerungsprozesse des Schuldenmanagements	24
4.1	Handlungsrahmen im Schuldenmanagement.....	26
4.1.1	Kreditrichtlinie	26
4.1.2	Dienstanweisungen und weitere interne Regelungen	28
4.2	Personaleinsatz im Schuldenmanagement.....	30
4.3	Kreditbestandsanalyse	33
4.4	Bedarfsermittlung	34
4.5	Marktbeobachtung	35
4.6	Berichtswesen.....	36
4.7	Kreditaufnahmeprozess	37
4.7.1	Kreditanfrage	37
4.7.2	Kreditvergabe.....	40
5	Schlussbetrachtung.....	42

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 - Gesamtvolumen der Investitionskredite (in Mio. €)</i>	<i>4</i>
<i>Abbildung 2 - Kennzahlenübersicht für Aurich.....</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 3 - Vergleich Leitzins EZB mit der Inflationsrate.....</i>	<i>8</i>
<i>Abbildung 4 - Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €).....</i>	<i>11</i>
<i>Abbildung 5 - Übersicht über die investive Verschuldung (in € je Einw.)</i>	<i>13</i>
<i>Abbildung 6 - Gesamtvolumen der Investitionskredite (in Mio. €)</i>	<i>15</i>
<i>Abbildung 7 - Übersicht zur Liquiditätsverschuldung (in € je Einw.)</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 8 - Pro-Kopf-Verschuldung (in € je Einw.) und Zinsdeckungsquote.....</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 9 - Entwicklung des Cashflows aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in € je Einw.)</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 10 - durchschnittlicher Tilgungsdeckungsgrad der Jahre 2019 bis 2022</i>	<i>21</i>
<i>Abbildung 11 - Entwicklung des Kreditbestandes</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 12 - Ablauforganisation Schuldenmanagement.....</i>	<i>25</i>
<i>Abbildung 13 - Durchschnittliche Anfragen / eingegangene Angebote.....</i>	<i>38</i>

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Kennzahlen-Übersicht
Anlage 2	Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung der Gemeinde Weyhe vom 21.08.2014
Anlage 3	Eine stichpunktartige Übersicht regelungswürdiger Aspekte bei der Aufnahme von Investitionskrediten

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate (Europäischer Referenzzinssatz)
EZB	Europäische Zentralbank
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
HSK	Haushaltssicherungskonzept
KAB	Kommunalaufsichtsbehörde
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter
Tz.	Textziffer
üöKp	Überörtliche Kommunalprüfung
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) prüfte bei zwölf selbständigen Gemeinden das Schuldenmanagement. Dazu untersuchte sie die jeweilige kommunale Schuldensituation (Abschnitt 2.3), befasste sich mit den Steuerungsinstrumenten des Schuldenmanagements (Abschnitt 4) und prüfte die Einhaltung des rechtlichen Handlungsrahmens (Abschnitt 4.1). Die Prüfung führte zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- Seit 2017 stellt die üöKp fest, dass die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte moderat aber stetig ansteigt. Dies trifft auch auf 75 % der geprüften Kommunen zu, zu denen auch Aurich gehörte. Sie verzeichneten durch notwendige Investitionen eine ansteigende investive Verschuldung (vgl. Abschnitt 3.1).

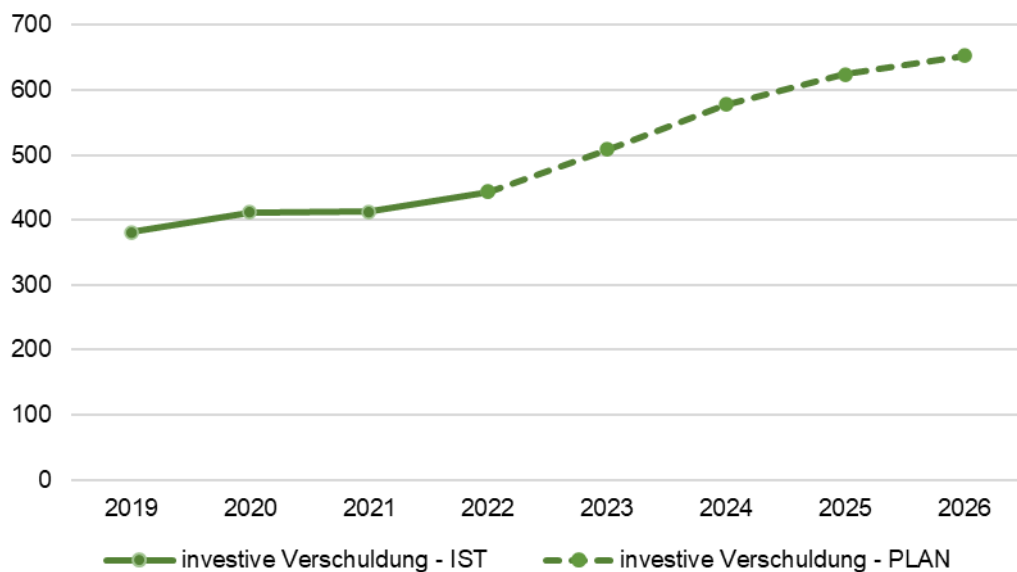


Abbildung 1 - Gesamtvolumen der Investitionskredite (in Mio. €)

- Viele niedersächsische Kommunen konnten in den Vorjahren durch konjunkturbedingt gute Jahresergebnisse die Höhe der Liquiditätskredite reduzieren. Sieben geprüfte Kommunen, auch die Stadt Aurich, wiesen im Prüfungszeitraum Liquiditätskredite aus (vgl. Abschnitt 3.1.3).

- Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der geprüften Kommunen betrug rd. 1.554 € je Einwohner/Einwohnerin. *In Aurich lag dieser Wert bei rd. 2.265 € und damit über dem Durchschnittswert im Vergleich der geprüften Kommunen* (vgl. Abschnitt 3.2).

Stadt Aurich	Einheit	Ø Vergleichswerte 2019-2022			Durchschnittswert für Aurich 2019-2022
		min.	Ø	max.	
Pro-Kopf-Verschuldung	€/ EW	424,62	1.554,11	4.828,32	2.265,07
Zinsdeckungsquote	%	0,24	1,14	4,04	0,70
Cashflow lfd. Verwaltungst. je EW	€/ EW	45,46	155,91	263,63	183,13
Tilgungsdeckungsgrad	%	78,77	268,48	500,78	240,58

Abbildung 2 - Kennzahlenübersicht für Aurich

- Alle Kommunen erließen nach den Anforderungen des Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) eine Kreditrichtlinie. Bei mehr als der Hälfte der Prüfkommunen, *so auch bei der Stadt Aurich*, war diese überarbeitungsbedürftig (vgl. Abschnitt 4.1.1). *Aurich beschloss im Anschluss an die örtlichen Erhebungen eine aktualisierte Kreditrichtlinie.*
- Vier der geprüften Kommunen, *zu denen Aurich nicht gehörte*, trafen individuelle Regelungen für die Aufnahme von Krediten, z. B. in Form von Dienstanweisungen. Sie erzielten dadurch einen Mehrwert für die einheitliche und rechtssichere Aufnahme von Krediten (vgl. Abschnitt 4.1.2).
- Nur Weyhe erstellte in Ergänzung zur Kreditrichtlinie einen Vermerk mit umfassendem Ansatz als "Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und Schuldenverwaltung". Beginnend mit der Planung im Rahmen der Haushaltsaufstellung beinhaltet der Vermerk – als Beispiel guten Verwaltungshandelns – auch Hinweise zur Kreditbeschaffung und -entscheidung. Darüber hinaus sind die Beschäftigten gehalten, das Kreditportfolio und die Quartalsberichte auszuwerten (vgl. Anlage 2).
- Neben Rinteln und Weyhe betrieb insbesondere Schortens ein regelmäßiges Berichtswesen innerhalb des Schuldenmanagements. Die Stadtverwaltung entwickelte in Zusammenarbeit mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss einschlägige Kennzahlen, die als Grundlage für das quartalsweise Berichtswesen zum Gesamthaushalt dienten (vgl. Abschnitt 4.6).

- Der überwiegende Teil der Prüfkommunen dokumentierte und belegte in den stichprobenartig ausgewählten Kreditakten den Entscheidungsprozess sowie die Auswahlentscheidung bei der Kreditvergabe nicht vollständig. Anders in Nordenham und Weyhe: Nordenham ermittelte nach verschiedenen Laufzeiten u. a. die Summe der Zinsen, die Annuität sowie das Restdarlehen. Sie stellte diese Einflussgrößen vergleichbar nebeneinander und unterstützte somit die Entscheidungsfindung. Weyhe dokumentierte die Begründung für die Auswahl einer Laufzeit bei einer Ausschreibung verschiedener Laufzeiten anhand eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs in Vermerken (vgl. Abschnitt 4.7.2).

2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer Rezession. Die kommunale Finanzlage ist vielerorts angespannt. Ging es in der Vergangenheit vielerorts darum, ein ausgeglichenes Verhältnis von Erträgen und Aufwendungen zu erreichen, so liegt heute die Hauptaufgabe in der Konsolidierung. Im Wesentlichen gilt: Pflichtaufgaben müssen erfüllt, Aufwand weitestgehend gesenkt und Investitionen günstig (fremd-)finanziert werden. Der Tarifabschluss des öffentlichen Dienstes und die Aufwendungen für Flüchtlingsunterbringung spiegeln die Entwicklung wider, nach der auch ein Großteil der niedersächsischen Kommunen die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erreicht. Selbst erhebliche kommunale Steuer- und Gebührenerhöhungen werden vermutlich nicht mehr ausreichen, um das finanzielle Delta ohne Liquiditätskredite zu schließen.

Die üöKp prüft regelmäßig, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG)). In diesem Zusammenhang untersucht sie die Liquiditätsslage der Kommunen und unterstützt diese durch anlassbezogene Prüfungen, wie vorliegend die des Schuldenmanagements.

2.1 Ausgangslage

Neben den Prüfverfahren greift die üöKp regelmäßig die Verschuldungssituation niedersächsischer Kommunen im Rahmen des Kommunalberichts auf. Seit 2017 stellt sie fest, dass die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte moderat aber stetig ansteigt. Konnten die Kommunen konjunkturell bedingt durch gute Jahresergebnisse die Höhe der Liquiditätskredite reduzieren, verzeichnen sie durch notwendige Investitionsmaßnahmen eine deutlich ansteigende Investitionverschuldung. Angesichts der von der üöKp in mehreren Erhebungen festgestellten hohen Investitionsrückstände ist davon auszugehen, dass diese investive Verschuldung künftig zunehmen wird.¹

Während den Kommunen zu Beginn der COVID-19-Pandemie Haushaltsüberschüsse Handlungsspielräume verschafften, zeichnete sich seit Mitte 2022 ein verändertes Bild ab: Die inflationäre Entwicklung und die aktuellen Krisen zehrten

¹ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, S. 54 ff.; Kommunalbericht 2022, S. 125 ff. sowie Kommunalbericht 2023, S. 87 ff.

die Rücklagen (nahezu) auf. Gleichzeitig traten bedeutende Veränderungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ein. Konnten die Kommunen in den letzten Jahren Kredite zu historisch niedrigen Zinskonditionen aufnehmen, wird die Leitzinsanhebung zu einem erheblichen Anstieg der langfristigen Zinsen für Kredite und damit der zukünftigen kommunalen Aufwendungen führen.

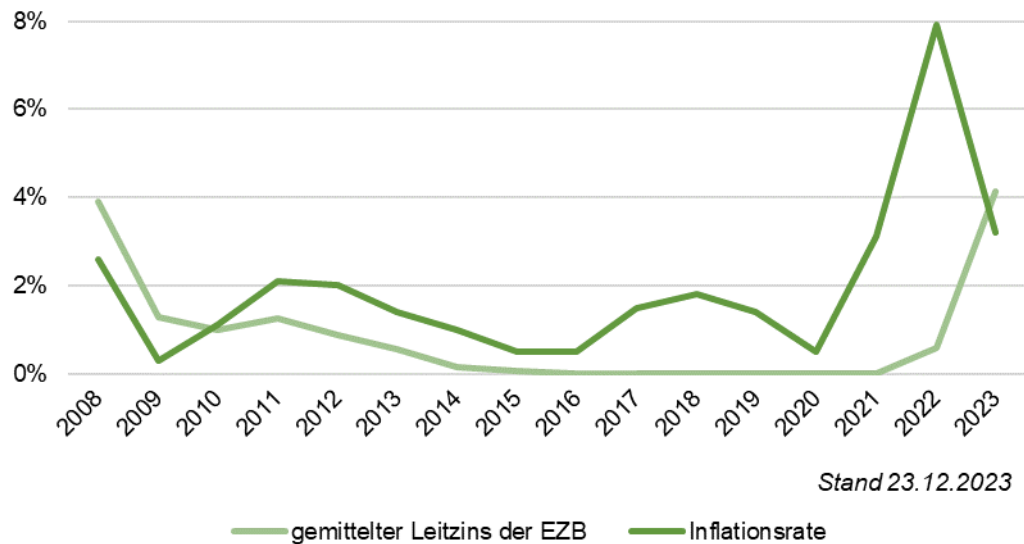


Abbildung 3 - Vergleich Leitzins EZB mit der Inflationsrate

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass das kommunale Schuldenmanagement in den kommenden Jahren eine noch wichtigere Rolle einnehmen wird. Dieses Zins- und Schuldenmanagement wird mehr erfordern als eine reine Schuldenverwaltung. Die üöKp erwartet angesichts deutlich gestiegener Zinssätze eine veränderte Situation bei den Kreditangeboten.

Bereits im Jahr 2015 prüfte die üöKp das kommunale Schuldenmanagement exemplarisch bei fünf kleineren Kommunen². Sie stellte fest, dass diese kein aktives Schuldenmanagement im o. g. Sinne betrieben. Vornehmlich verwalteten diese Kommunen ihre Schulden. Auch Aspekte des Liquiditäts- und Risikomanagements blieben in der Regel unberücksichtigt.³

2.2 Prüfungsgegenstand

Die Prüfungsergebnisse des Jahres 2015 und die veränderten Rahmenbedingungen veranlassten die üöKp, das Schuldenmanagement als Prüfungsthema erneut

² Geprüft wurden die Stadt Bad Salzdetfurth sowie die Gemeinden Bissendorf, Ihlow, Jork und Worpswede.

³ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, S. 61 ff.

aufzugreifen. Sie möchte die geprüften Kommunen ermutigen, sich mit dem Themenfeld Schuldenmanagement verstärkt auseinanderzusetzen. Beispiele guten Verwaltungshandelns sowie Arbeitshilfen sollen hierzu zweckdienliche Informationen bieten (vgl. u. a. Abschnitt 4.1.2).

Die üöKp führte diese Prüfung bei zwölf selbständigen Gemeinden in der Größenklasse von 18.000 bis 50.000 Einwohner/Einwohnerinnen durch.⁴ Diese Kommunen boten aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts einen repräsentativen Querschnitt der niedersächsischen Kommunen.

In die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit bezieht die üöKp die der Verschuldung zugrunde liegenden – teilweise vorläufigen – Haushaltsdaten der Jahre 2019 bis 2022 ein.

Die üöKp berücksichtigte sämtliche laufende Kreditverträge sowie die von den Kommunalaufsichten genehmigten Kreditermächtigungen in der Prüfung. Diesbezüglicher Betrachtungszeitraum ist der 01.01.2019 bis 30.04.2023. Des Weiteren untersuchte sie die von den Kommunen erlassenen Kreditrichtlinien sowie innerbehördlichen Anweisungen.

2.3 Stellungnahmeverfahren

Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 19.01.2024 an die zwölf geprüften Kommunen mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (19.03.2024) nutzten die Städte Alfeld, Aurich und Schortens diese Möglichkeit.

Die Kommunen führten in ihren Stellungnahmen aus, welche Einschätzung sie teilen und welche Maßnahmen sie aufgrund der festgestellten Handlungsfelder bereits umgesetzten bzw. planen haben. So führten Alfeld und Aurich aus, dass sie bereits ihre Kreditrichtlinie überarbeiteten (vgl. Abschnitt 4.1.1).

Zudem äußerte sich Alfeld dahingehend, dass die Stadt zukünftig nur noch eine Kreditvariante (Raten- oder Annuitätendarlehen) ausschreiben werde, weil man

⁴ Hansestadt Stade, Städte Alfeld (Leine), Aurich, Hann. Münden, Leer (Ostfriesland), Nordenham, Northeim, Rinteln und Schortens; Gemeinden Seevetal, Wallenhorst und Weyhe. Zur besseren Lesbarkeit werden die Städte und Gemeinden im weiteren Text ausschließlich mit ihren Gemeindennamen betitelt. Auf den Zusatz „Hansestadt“, „Stadt“, „Gemeinde“ sowie regionale Bezeichnungen vor oder hinter dem jeweiligen Gemeindennamen wird verzichtet.

sich bereits im Vorfeld eine Meinung bilden, wie sich der Kredit auf die Haushalts- und Finanzplanung auswirken werde (vgl. Abschnitt 4.7.2).

Die unterschiedlichen Standpunkte Aurichs wurden in den Abschnitten 3.1.3 und 4.3 dieser Prüfungsmitteilung behandelt und herausgestellt. Ein Hinweis der Stadt Schortens führte zu einer Ergänzung in Abschnitt 4.2.

3 Verschuldungssituation

Die kommunale Verschuldungssituation verschärft sich zusehends, das zeigen auch die Erkenntnisse der üöKp.⁵ Zwar erreichte der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit 2022 ein Rekordniveau von 3,4 Mrd. €, das insbesondere aus gestiegenen Steuereinzahlungen um über 10 % resultierte. Allerdings steht der Steigerung der Einzahlungen auch eine erhebliche Steigerung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gegenüber. Dies führte dazu, dass trotz der positiven Entwicklung die Kreditaufnahmen für Investitionen anstiegen. In den Kernhaushalten nahmen die Investitionskredite 2022 um 1,2 Mrd. € (10,6 %) zu. Sie trugen damit maßgeblich zum Anstieg der Gesamtverschuldung im nicht-öffentlichen Bereich bei, die bei 13,9 Mrd. € lag.

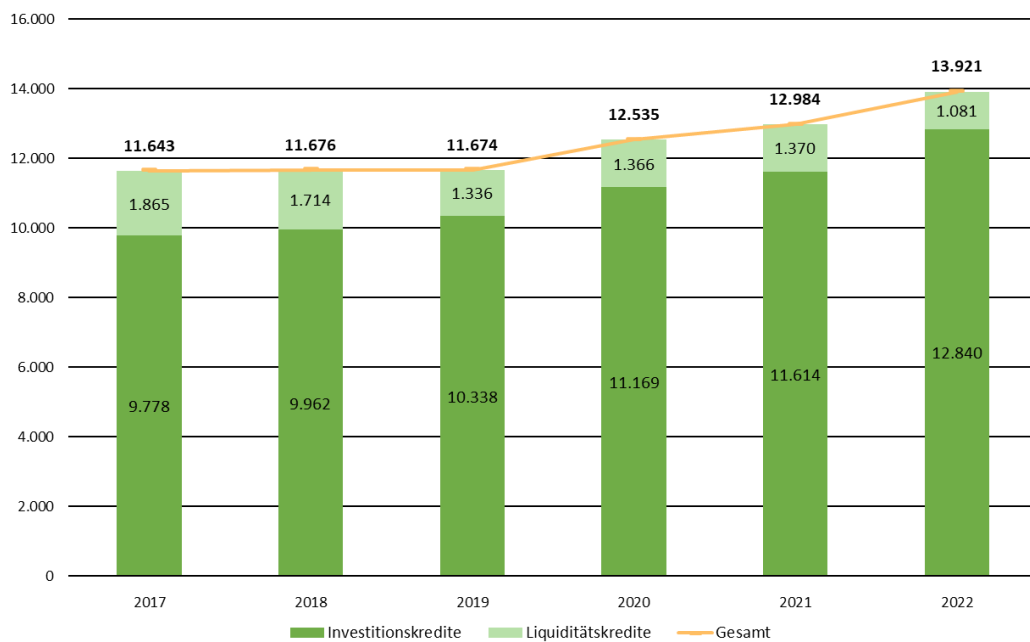


Abbildung 4 - Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten konnte dagegen um 289 Mio. € auf 1,1 Mrd. € verringert werden. Der Stand der Liquiditätskredite ist damit der niedrigste seit 2017 und die Höhe der Zinsen für Liquiditätskredite belasten mit 3,5 Mio. € die Kommunalhaushalte noch unerheblich. Aber: Die Zinswende macht sich schon bemerkbar. Die Zinszahlungen stiegen von 2021 auf 2022 um 95,7 %.

⁵ vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, S.130.

Die Entwicklung der Liquiditätskreditzinsen geht der Entwicklung der Zinsauszahlungen für die wesentlich umfangreicheren Investitionskredite lediglich vorweg. Insbesondere die Handlungsfähigkeit der finanzschwächeren Kommunen wird durch diese Entwicklung weiter eingeschränkt.

Hinzu kommt, dass die Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten die finanziellen Risiken nicht vollständig widerspiegelt. Sie lässt die ausgegliederten Bereiche in Form von Eigenbetrieben, Anstalten und privatrechtlichen Unternehmen unberücksichtigt. Die Verschuldung der ausgegliederten Bereiche lag 2021 jedoch höher als die Verschuldung der Kernhaushalte. In der Gesamtbetrachtung lag die Verschuldung des Konzerns Kommune bei über 28 Mrd. €.⁶

Im weiteren Verlauf stellt die üöKp die in den geprüften Kommunen vorgefundene Verschuldung dar. Dazu untersuchte sie die investive Verschuldung sowie die Liquiditätsverschuldung einschließlich der mittelfristigen Planung (vgl. Abschnitt 3.1). Durch ausgewählte Kennzahlen bietet sie den geprüften Kommunen eine Möglichkeit der Selbsteinschätzung im Vergleichsring an (vgl. Abschnitt 3.2). Zudem gibt die üöKp einen Überblick über Art und Entwicklung des vorhandenen investiven Kreditbestands der geprüften Kommunen. Aus diesem Überblick lassen sich teilweise Folgeauswirkungen nicht vollständig getilgter Kredite ableiten (vgl. Abschnitt 3.3).

3.1 Entwicklung der Verschuldung in den geprüften Kommunen

3.1.1 Investive Verschuldung

Der erhebliche Anstieg der investiven Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten spiegelt sich auch bei den geprüften Kommunen wider.

⁶ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2023, „Kommunal Finanzen 2017 bis 2022“, S. 131.

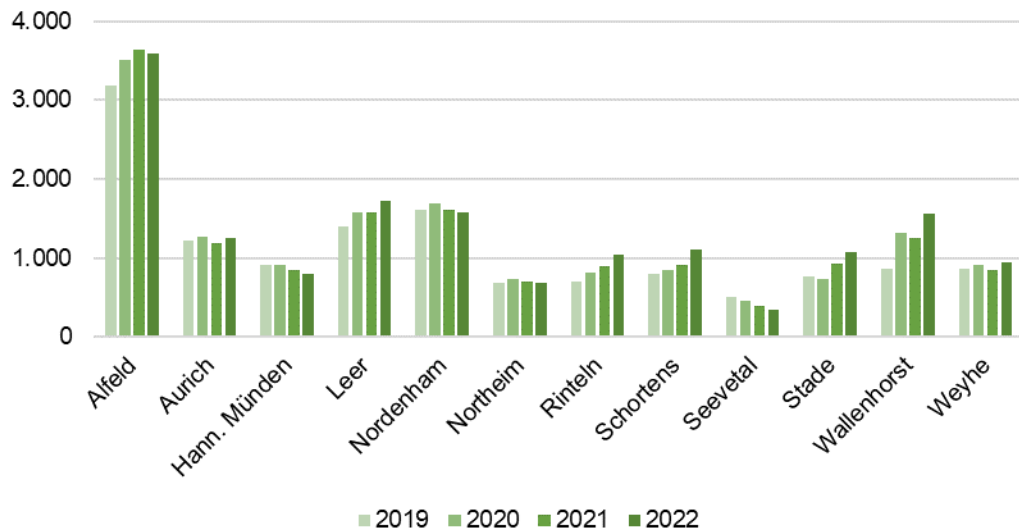


Abbildung 5 - Übersicht über die investive Verschuldung (in € je Einw.)

a) Kommunen mit gesunkener investiver Verschuldung

Lediglich in Hann. Münden, Nordenham und Seevetal sank im Prüfungszeitraum die investive Verschuldung. Diese grundsätzlich positive Entwicklung hatte unterschiedliche Gründe: Nordenham und Seevetal nahmen im Prüfungszeitraum nur geringe Mittel als Investitionskredite auf. Seevetal konnte in 2020 aufgrund vorhandener Liquidität sogar eine außerordentliche Tilgung leisten. Beide Kommunen planten jedoch in der mittelfristigen Planung mit einer steigenden Verschuldung (vgl. Abschnitt 3.1.2).

Anders verhielt es sich in Hann. Münden. Dort wurde im Rahmen der Haushaltssicherung keine Genehmigung⁷ zur Aufnahme von Investitionskrediten für die Jahre 2020 und 2021 erteilt, so dass Hann. Münden für diese Jahre keine Investitionskredite aufnehmen durfte.

b) Kommunen mit gestiegener investiver Verschuldung

In den anderen neun Kommunen stieg die investive Verschuldung im Prüfungszeitraum durchschnittlich um 28,4 % bzw. 277,66 € je Einwohner/Einwohnerin. Dieser erhebliche Anstieg der investiven Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten ist in Bezug auf die Steigerung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit alarmierend und führt zukünftig zu höheren Tilgungs- sowie

⁷ Gem. § 120 Abs. 2 NKomVG bedarf der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Zinsbelastungen. Dabei stellt das stetig ansteigende Zinsniveau eine zusätzliche Belastung dar. Vor diesem Hintergrund haben die Kommunen verstärkt auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie langfristige Schuldentragfähigkeit zu achten. Zins- und Tilgungszahlungen sind aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.⁸

Rückblickend war es den geprüften Kommunen noch möglich, für die bestehenden Investitionskredite durch langfristige Zinsbindungsfristen die Gefahr steigender Zinsaufwendungen zu minimieren. Nunmehr werden aber bei Auslaufen dieser Verträge sowie bei der Neuaufnahme von Investitionskrediten zusätzliche Finanzierungskosten entstehen.

3.1.2 Mittelfristige Belastungen durch weitere investive Verschuldung

Flächendeckend gaben die Kommunen an, dass sie infolge von Flüchtlingsunterbringung, Inflation sowie Rohstoff- oder Fachkräftemangel Investitionsmaßnahmen teilweise zurückstellten bzw. nicht umsetzten. Dem Großteil der geprüften Kommunen stehen u. a. der Neubau von Feuerwehrgerätehäusern sowie der Umbau der Schulen für den Ganztagsbetrieb noch bevor. Sie planten ausnahmslos höhere Kreditaufnahmen in der mittelfristigen Planung für die Jahre 2023 bis 2026, als sie im Prüfungszeitraum 2019 bis 2022 aufnahmen. Die Steigerung des geplanten Gesamtvolumens beläuft sich auf nahezu 50 %, wie die folgende Grafik zeigt:

⁸ vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2023, „Kommunal Finanzen 2017 bis 2022“, S. 130.

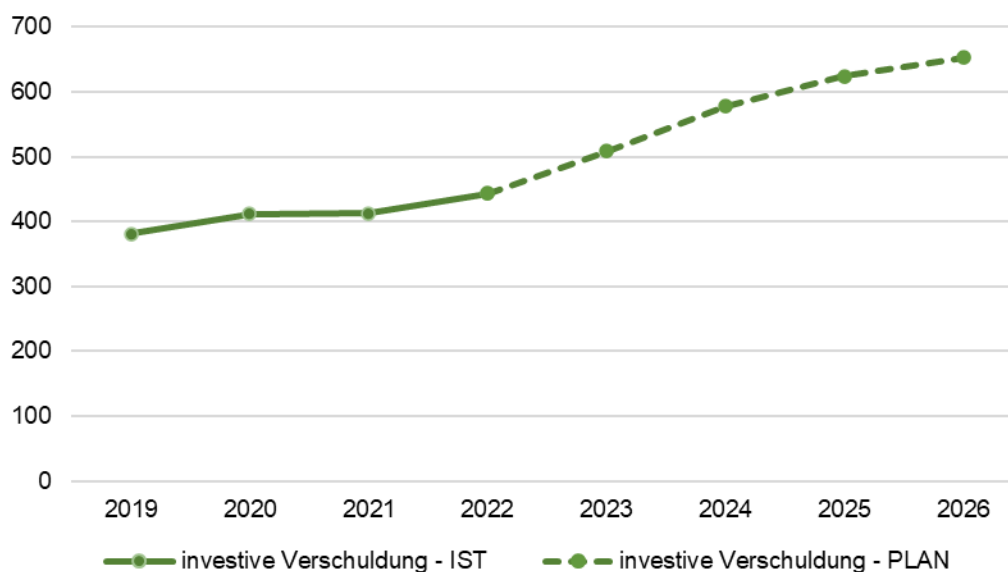


Abbildung 6 - Gesamtvolumen der Investitionskredite (in Mio. €)

Aufgrund sich ständig ändernder Rahmenbedingungen fragte die üöKp bei den geprüften Kommunen im Herbst 2023 nach den aktuellen Planungen für 2024 bis 2027. Vier Kommunen beschlossen für 2023 und 2024 einen Doppelhaushalt. Sie gaben an, bisher keine Nachtragshaushaltssatzungen beschlossen zu haben. Die Kommunen, die eine Rückmeldung für die Planung des Haushaltsjahres 2024 geben konnten, sahen durchgehend höhere Kreditaufnahmen als noch in der o. g. mittelfristigen Planung für den Haushaltsplan 2023 vor. Nur Seevetal schrieb die geplanten Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit fort.

3.1.3 Liquiditätsverschuldung

Ein aktives Schuldenmanagement ist auch Teil eines funktionsfähigen Liquiditätsmanagements, das die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherstellen soll. Sollten die liquiden Mittel in einer Kommune nicht ausreichen, ist die Kommune gezwungen, sich die fehlenden Mittel kurzfristig am Kapitalmarkt zu beschaffen. Gemäß den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sollen die damit verbundenen Zinsaufwendungen möglichst geringgehalten werden. Für die Kommunen bedeutet dies, kurzfristige Liquiditätsbeschaffungen zu häufig ungünstigen Konditionen zu vermeiden.

Sieben der geprüften Kommunen wiesen eine Liquiditätsverschuldung innerhalb der Jahre 2018 bis 2022 in ihrer Bilanz aus:

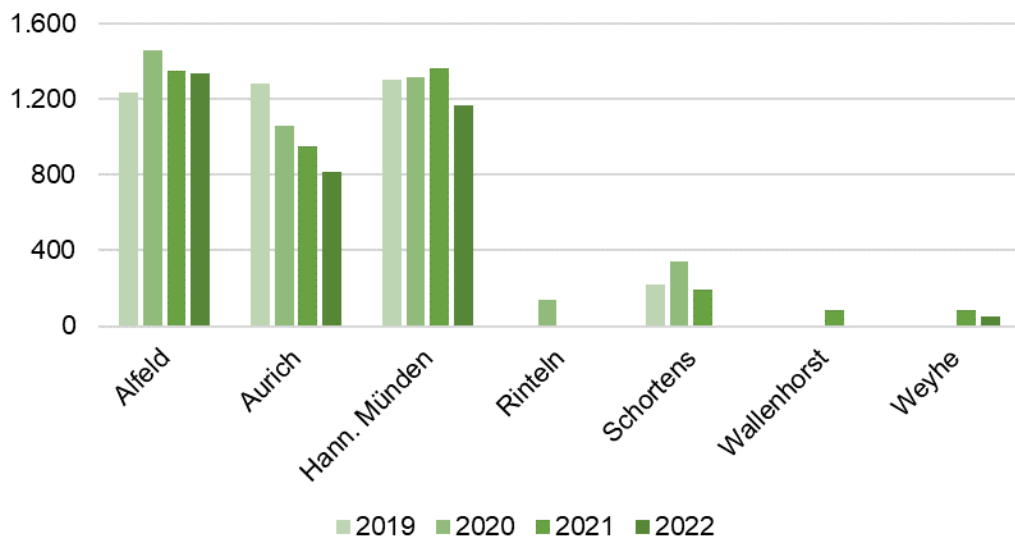


Abbildung 7 - Übersicht zur Liquiditätsverschuldung (in € je Einw.)

Während Rinteln, Schortens, Wallenhorst und Weyhe die Liquiditätskredite zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln (vgl. § 60 Nr. 34 KomHKVO) aufnahmen, lagen in Alfeld, Aurich und Hann. Münden strukturelle Liquiditätsprobleme vor. Sie wiesen in allen Jahren des Prüfungszeitraums Liquiditätskredite aus.

Alfeld, Aurich und Hann. Münden wiesen einen volumenmäßigen Bedarf an Liquiditätskrediten auf, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes unterschritten wird (Sockelbetrag). Demnach kann es aufgrund des Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sinnvoll sein, diesen Bedarf mittelfristig zu finanzieren. Aus diesem Grund dürfen Kommunen für Liquiditätskredite in Höhe des Sockelbetrages eine Laufzeit von bis zu vier Jahren vereinbaren.⁹ Davon haben Alfeld sowie Hann. Münden Gebrauch gemacht. Alfeld finanzierte im Zeitraum 2020 bis 2025 insgesamt 25 Mio. € mit einem durchschnittlichen Zinssatz von rd. -0,2 %; Hann. Münden sicherte sich im Jahr 2020 für 8,8 Mio. € einen Zinssatz von 0,11 % für vier Jahre.

⁹ Vgl. Abschnitt 2 des Runderlasses zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen; RdErl. d. Nds. Ministeriums für Inneres und Sport (MI) v. 13. 12. 2017.

Zusätzlich darf für höchstens 50 % des Sockelbetrages eine Laufzeit von bis zu zehn Jahren vereinbart werden. Voraussetzung dafür ist, dass über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung hinaus ein volumenmäßiger Bedarf an Liquiditätskrediten festgestellt wird. Dieser darf jedoch eine Unterschreitung des Sockelbetrages im Zeitraum der vorgesehenen Laufzeit nicht erwarten lassen. Hann. Münden erfüllte diese Bedingung. Die Stadt sicherte sich bereits 2015 für den Zeitraum bis 2025 für einen Kredit i. H. v. 9 Mio. € mit 1,1 % einen vergleichsweise günstigen Zinssatz.

Während Alfeld und Hann. Münden dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 110 Abs. 2 NKomVG nachkamen, erfüllte Aurich diese Verpflichtung nicht. Aurich nahm die Option der mittelfristigen Finanzierung der Liquiditätskredite nicht in Anspruch, obwohl ein Sockelbetrag vorlag. So schrieb Aurich im Haushaltsplan 2019: „Rechnerisch wird sich der Fehlbestand an Zahlungsmitteln (trotz Investitionskredite) bis zum Ende des Finanzplanjahres 2022 noch auf ca. 52 Mio. € belaufen.“ Diese Kommune versäumte es somit, den notwendigen Finanzbedarf mit vergleichsweise günstigen Konditionen während der Niedrigzinsphase mittelfristig zu sichern. Die Handlungsfähigkeit wird durch die jetzt steigenden Zinssätze weiter eingeschränkt sein.

Aurich teilte im Stellungnahmeverfahren mit, dass die Stadt eine mittelfristige Finanzierung der Liquiditätskredite nicht für erforderlich hielt. Dem habe zugrunde gelegen, dass mögliche höhere Gewerbesteuerzahlungen und die Niedrigzinsphase keinen Anlass dazu boten. Weiterhin führte Aurich aus, dass die Stadt sich stattdessen 2022 für die Einführung einer Zinssteuerung durch Abschluss von Zinsswap-Verträgen entschieden habe (vgl. Abschnitt 4.3).“

Die üöKp empfiehlt allen Kommunen mit Liquiditätsschwierigkeiten mit Blick auf langfristige Entwicklungen zu prüfen, ob eine Sockelbetragsfinanzierung in Betracht kommt. Sollte dies der Fall sein, ist es ratsam, eine solche Finanzierung abzuschließen, um auch mittelfristig einen geringeren Zinsaufwand leisten zu müssen.

3.2 Kennzahlenvergleich

Die üöKp erstellt anhand von Haushaltsdaten¹⁰ der einzelnen Prüfkommunen Finanzkennzahlen, um die Entwicklung der Verschuldungssituation der einzelnen Kommunen des Vergleichsrings abbilden zu können. Diese vergleichende Analyse soll Kommunen in selbstverwaltungsgerechter Weise unterstützen und ihnen zur Standortbestimmung innerhalb dieses Vergleichsrings dienen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die Kennzahlenübersicht die ausgegliederten Bereiche unberücksichtigt lässt. Die üöKp erläutert in der Anlage 1 die Berechnungsgrundlagen der Kennzahlen sowie die Quellen der herangezogenen Daten.

Anzumerken ist, dass die nachfolgend abgebildeten Kennzahlen nur eine Orientierung bieten. Die Entwicklungen müssen stets im Kontext zur kommunalen Struktur betrachtet werden. U. a. unterscheidet sich der Auslagerungsgrad von Kommune zu Kommune. Das bedeutet, dass kommunale Aufgaben in unterschiedlichem Umfang nicht in der Kernverwaltung, sondern in ausgelagerten Betrieben und eigenständigen Unternehmen wahrgenommen werden. Dieser Auslagerungsgrad kann erheblichen Einfluss auf die Verschuldung der Kommunen ausüben.

a) *Pro-Kopf-Verschuldung*

Die Verschuldung umfasst insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite und löst grundsätzlich Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus. Die Kennzahl Pro-Kopf-Verschuldung wird u. a. zur Berechnung von Ansprüchen aus Förderkrediten, Zuschüssen und Finanzhilfen herangezogen.

¹⁰ Nicht alle Kommunen stellten ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres auf. Daher musste die üöKp für den vollständigen Vergleich teilweise auf vorläufige Haushaltszahlen zurückgreifen.

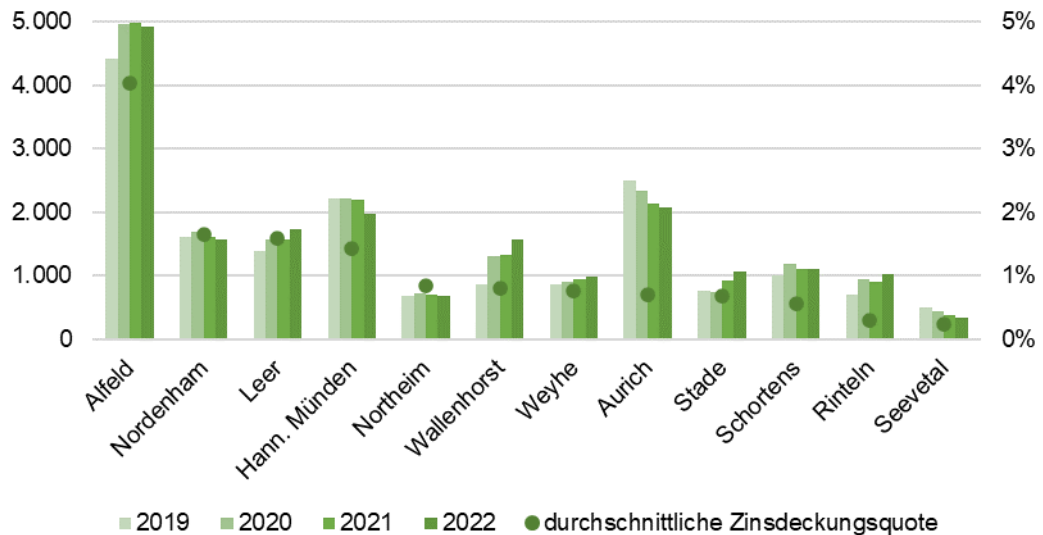


Abbildung 8 - Pro-Kopf-Verschuldung (in € je Einw.) und Zinsdeckungsquote

Die Spannweite der Pro-Kopf-Verschuldung in den geprüften Kommunen reicht von durchschnittlich knapp 425 € in Seevetal bis zu über 4.800 € in Alfeld, das damit die höchste durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleichsring aufweist.¹¹ Die Stadt bildet u. a. die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt ab, während andere Kommunen diese in Eigenbetriebe oder -gesellschaften ausgliedert haben. Dieser Bereich erfordert oftmals umfangreiche Investitionen, welche entsprechende Kreditaufnahmen notwendig machen. Deren Zins- und Tilgungslast ist jedoch regelmäßig durch die Erhebung von Gebühren gedeckt.

b) Zinsdeckungsquote

Neben den Auszahlungen für die Tilgung von Krediten verursachen Investitions- und Liquiditätskredite Zinsaufwendungen. Die Zinsdeckungsquote beziffert den Anteil der ordentlichen Erträge, den eine Kommune zur Deckung ihres Zinsaufwands benötigt. Die Quote wird sowohl von den Zinsaufwendungen als auch von der Höhe der Erträge beeinflusst. Hohe Zinsdeckungsquoten sorgen für eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune im Haushaltsjahr und wirken sich zumeist auch auf die Zukunft aus.

Regelmäßig sind die Zinsaufwendungen bei Liquiditätskrediten höher als bei Investitionskrediten. In Zeiten der Negativzinsen verkehrte sich jedoch dieser Grundsatz und beeinflusste die Zinsaufwendungen von vergleichsweise hoch

¹¹ Würde Alfeld im Vergleichsring außer Ansatz bleiben, so vermindert sich der Durchschnittswert der Pro-Kopf-Verschuldung von 1.554 € auf 1.256 € je Einwohner/Einwohnerin.

verschuldeten Kommunen (vgl. Abbildung 8). Am Beispiel von Aurich lässt sich zeigen, dass die Zinsdeckungsquote trotz einer hohen Pro-Kopf-Verschuldung vergleichsweise gering sein kann. Jedoch verdeutlicht die Entwicklung des Finanzmarktes (vgl. Abschnitt 2.1) auch, mit welchen zukünftigen Zinsbelastung entsprechende Haushalte rechnen müssen.

c) Cashflow

Der Cashflow stellt den Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit dar. Ein positiver Cashflow begünstigt sowohl den Schuldenabbau als auch die Finanzierung von Investitionen aus eigenen Mitteln (§ 17 KomHKVO).

Die folgende Abbildung zeigt die wechselhafte Entwicklung des Cashflows der einzelnen Prüfungskommunen in den Jahren 2019 bis 2022 je Einwohnerin und Einwohner. Der durchschnittliche Cashflow je Einwohnerin und Einwohner lag bei rd. 156 €.

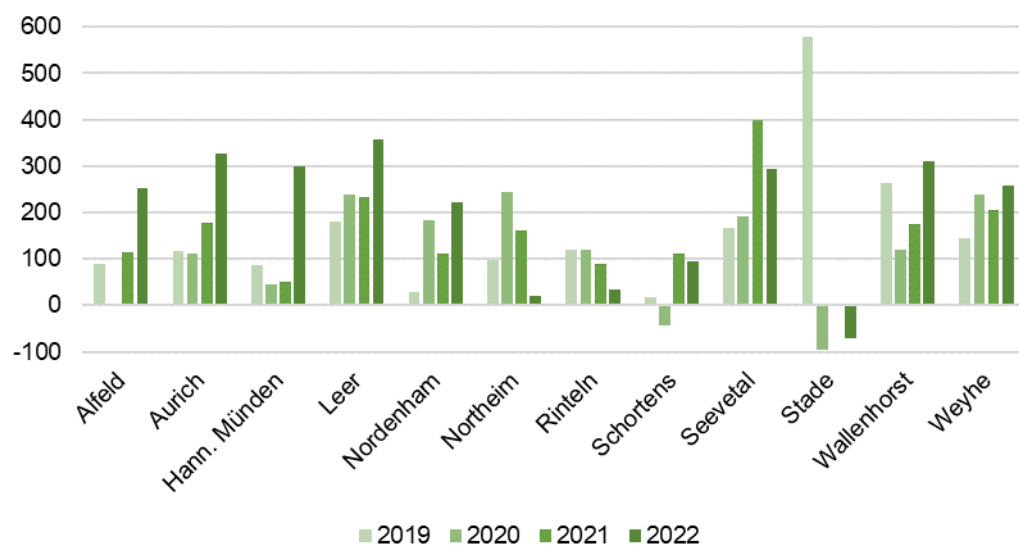


Abbildung 9 - Entwicklung des Cashflows aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in € je Einw.)

Zur Bewertung des Cashflows bedarf es stets einer mehrjährigen Betrachtung. Ersichtlich wird dies am Beispiel von Stade sowie teilweise Schortens. Diese Kommunen können den negativen Cashflow nur durch Zahlungsüberschüssen der anderen Jahre des Vergleichszeitraums ausgleichen.

Ist der Cashflow über mehrere Jahre hinweg negativ, können Kommunen ihre Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit dauerhaft nicht mehr aus eigenen Mitteln leisten. Diese Städte sind dann gezwungen, Liquiditätskredite aufzunehmen, soweit sie über keine Rücklagen verfügen. Der Cashflow stellt insoweit einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar und ist zudem die Grundlage zur Ermittlung des Tilgungsdeckungsgrads.

d) Tilgungsdeckungsgrad

Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten. Der Tilgungsdeckungsgrad gibt an, inwieweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung aus dem Cashflow geleistet werden können und damit Schulden aus eigenen Mitteln abgebaut werden. Liegt er unter 100 %, schafft es die Kommune nicht, die ordentliche Tilgung aus diesem zu leisten.

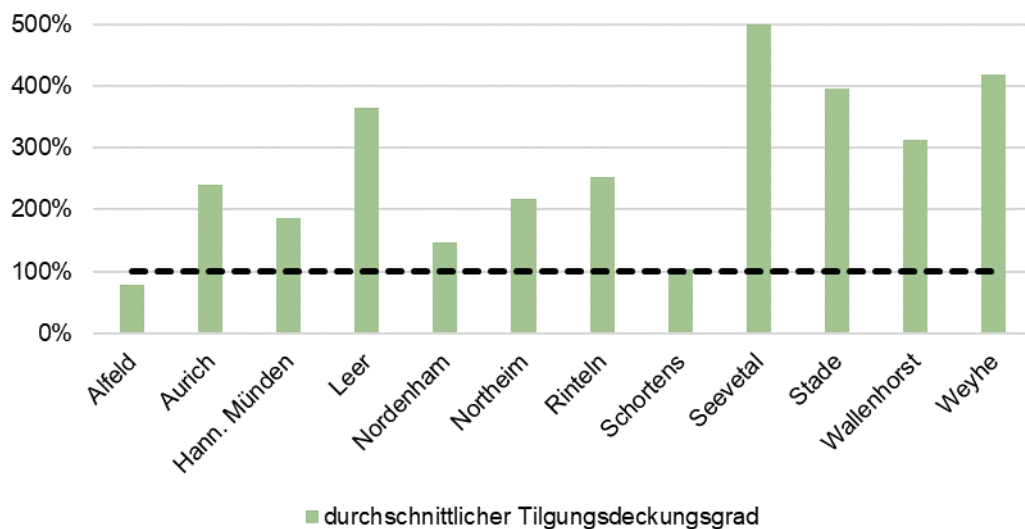


Abbildung 10 - durchschnittlicher Tilgungsdeckungsgrad der Jahre 2019 bis 2022

Nur Aurich, Leer, Seevetal, Wallenhorst und Weyhe schafften es in jedem Jahr, einen ausreichend hohen Tilgungsdeckungsgrad zu erreichen. Anders in Alfeld und Stade, die nur in einem Jahr des Prüfungszeitraums die 100 %-Grenze überschreiten konnten. Erreichte Alfeld lediglich in 2022 einen Tilgungsdeckungsgrad von über 100 %, konnte Stade aufgrund des hohen Cashflows in 2019 dennoch einen durchschnittlichen Tilgungsdeckungsgrad i. H. v. knapp 400 % erreichen.

3.3 Überblick über Entwicklung und Art des investiven Kreditbestandes

Die üöKp betrachtete den Bestand aller Kreditverträge der geprüften Kommunen für den Zeitraum 01.01.2019 bis zum 30.04.2023.¹² Diese Betrachtung ermöglichte sowohl eine sachgerechte Stichprobenauswahl als auch die Untersuchung auf mögliche „Klumpenrisiken“. Diese entstehen bei Krediten, die in etwa gleiche Endzeitpunkte der Zinsbindungsfristen haben und später zu einem erhöhten Zinsänderungsrisiko führen. Sofern Anschlussfinanzierungen erforderlich sind, muss dann die gesamte Summe der Restschuld zu einem evtl. vergleichsweise hohen Zinssatz finanziert werden. Die Prüfung zeigte, dass bei keiner Kommune diese Art von Risiko bestand.

Des Weiteren erhöht die Anhäufung vieler Kreditverträge bei einer Gläubigerbank das Portfolio-Risiko. Northeim erkannte ein solches Risiko und wollte vermeiden, dass mehr als die Hälfte des Gesamtkreditbestands bei der gleichen Gläubigerbank abgeschlossen wird. Entsprechend vermerkte die Stadt im Vorfeld einer Kreditausschreibung, dass sie – sofern diese Bank erneut „Bestbieter“ sei – den Vertrag bei der Bank mit den zweitbesten Konditionen abschließen würde. Zwar bot eine andere Bank die wirtschaftlichsten Konditionen, jedoch belegt der Vermerk eine erforderliche Risikoabwägung.

a) *Entwicklung des Kreditbestandes*

Die üöKp fand insgesamt 348 Kreditverträge mit einem durchschnittlichen Zinssatz von 1,95 % vor. Insbesondere in der Niedrigzinsphase der letzten Jahre nahmen die geprüften Kommunen – soweit möglich – Volltilgendarlehen¹³ auf. Nur 94 Verträge (26,9 %) wiesen eine Restschuld nach Ende der Zinsbindungsfrist auf und unterlagen damit einem Zinsänderungsrisiko:

¹² Dabei ließ sie Kreditverträge aus der Kreisschulbaukasse¹² (§ 117 Abs. 5 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)) unberücksichtigt. Diese stellen keine klassischen Kredite, sondern zinslose Darlehen innerhalb des Landkreises dar.

¹³ Kreditverträge, bei denen die Kreditsumme nach dem vertraglich vereinbarten Zeitraum vollständig getilgt ist.

Kommune	lfd. Kreditverträge		Restschuld	
	Anzahl	Ø Zinssatz	Anz. Veträge	Höhe
Alfeld	46	2,81%	13	11,77 Mio. €
Aurich	19	2,28%	3	7,69 Mio. €
Hann. Münden	34	2,45%	17	7,72 Mio. €
Leer	34	2,48%	4	0,15 Mio. €
Nordenham	35	1,59%	8	6,12 Mio. €
Northeim	23	3,00%	3	2,72 Mio. €
Rinteln	24	0,95%	9	3,91 Mio. €
Schortens	19	1,45%	7	6,01 Mio. €
Seevetal	18	1,13%	4	4,56 Mio. €
Stade	42	2,08%	2	0,47 Mio. €
Wallenhorst	26	1,98%	11	10,16 Mio. €
Weyhe	28	1,19%	14	5,03 Mio. €

Abbildung 11 - Entwicklung des Kreditbestandes

Die Spanne der Restschuld reicht dabei von 0,15 Mio. € (vier Verträge) in Leer bis zu 11,77 Mio. € (13 Verträge) in Alfeld. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gut die Hälfte aller Verträge mit vorhandener Restschuld Förderdarlehen bspw. KfW-Darlehen darstellen. Eine Aufnahme dieser Kredite als Volltilgerdarlehen ist in der Regel nicht möglich.

Insgesamt summierte sich die Restschuld auf 66,31 Mio. €. Geht man davon aus, dass diese Restschuld noch zu günstigen Konditionen von unter einem Prozent finanziert werden konnte, würde dieser Zinsaufwand die Kommunen in Höhe von bis zu 663 Tsd. € jährlich belasten. Unter Berücksichtigung des aktuellen Referenzzinssatzes EURIBOR (3 Monate) mit 4,002 %¹⁴ würde jedoch der anfängliche Zinsaufwand auf 2,65 Mio. € im Jahr ansteigen.

Insgesamt schlossen die geprüften Kommunen 71 neue Kreditverträge¹⁵ im Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 30.04.2023 ab. Darin sind auch aktuelle Kreditverträge¹⁶ mit deutlich höheren Zinssätzen enthalten.

Im gleichen Zeitraum beendeten die Prüfkommunen 47 Kreditverträge, die vollständig getilgt waren. Bei 22 weiteren Kreditverträgen lief die Zinsfestschreibung aus. Während die Kommunen bei sieben Darlehen eine Anschlussfinanzierung

¹⁴ Stand 16.11.2023.

¹⁵ Durchschnittlicher Zinssatz i. H. v. 1,1 %.

¹⁶ Beispielsweise 3,27 % bei 23 Jahren Zinsbindungsfrist aus April 2023 sowie 3,58 % bei 30 Jahren Zinsbindungsfrist aus März 2023.

vereinbarten, konnten sie 15 Kredite durch vorhandene Überschüsse ablösen. Diesen Handlungsspielraum wird es vermutlich zukünftig nicht mehr geben.

b) Art des Kreditbestandes

Alle geprüften Kommunen schlossen bei den Kreditinstituten fast ausschließlich Kommunalkredite ab. Sie sicherten sich damit günstigere Zinskonditionen und verzichteten auf Sondervereinbarungen / Kündigungsrechte i. S. d. § 489 BGB. Dies führte dazu, dass nahezu alle Anfragen hinsichtlich einer Umschuldung oder frühzeitigen Ablösung in Zeiten der Niedrigzinsphase erfolglos blieben.

Überdies fand die üöKp in Rinteln, Stade und Wallenhorst Kredite mit variablen Zinssätzen vor. Wallenhorst teilte mit, dass variable Zinssätze jedoch die Ausnahme seien, da diese Kreditart zu viel Personalkapazität bei der Marktbeobachtung (vgl. Abschnitt 4.5) gebunden hätte.

Die üöKp empfiehlt daher, in Bezug auf Sicherheit und Planbarkeit langfristige Finanzierungslösungen mit Zinsbindung grundsätzlich zu bevorzugen. Für kurzfristige Kredite bzw. Vor- oder Zwischenfinanzierungen können sich hingegen auch variable Verzinsungen eignen. Regelmäßig sind jedoch bei allen Finanzierungsformen wirtschaftliche Kriterien sowie Nutzwerte abzuwägen.

4 Steuerungsprozesse des Schuldenmanagements

Die üöKp empfahl bereits als Ergebnis ihrer Prüfung 2015, die Schuldenverwaltung durch Verwendung stets aktueller und örtlich angepasster Kreditrichtlinien zu verbessern. Sie regte außerdem den Einsatz standardisierter und softwaregestützter Verfahren an.¹⁷ Dem zugrunde liegend prüfte die üöKp erneut, ob die Kommunen ein aktives Schuldenmanagement betreiben, das weit mehr als die einzelne Kreditaufnahme betrachtet und einen Steuerungskreislauf beinhaltet.

Grundsätzlich setzt ein gut organisiertes Schuldenmanagement fachkundiges Personal und sachgerecht gesteuerte Abläufe voraus. Die üöKp untersuchte daher, in welcher Weise die Kreditaufnahme z. B. durch ein Berichtswesen (vgl. Abschnitt 4.6) gesteuert wurde. Zudem beleuchtete sie, wie sich die personelle Ausstattung (vgl. Abschnitt 4.2) in den geprüften Einheiten darstellte. Hierbei

¹⁷ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, S. 61 ff.

betrachtete sie auch, welche beruflichen Qualifikationen und Fortbildungen der Beschäftigten vorlagen. Abschließend ergründete die üöKp, ob eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit bezüglich der Aufnahme von Krediten erfolgte und wie diese ggfs. ausgestaltet war.

Zur Untersuchung der Ablauforganisation des Schuldenmanagements unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen orientierte sich die üöKp an folgendem Ablaufdiagramm:



Abbildung 12 - Ablauforganisation Schuldenmanagement

Um Erkenntnisse über die konkreten Abläufe der Kreditaufnahmen in den Prüfkommunen zu gewinnen, wertete die üöKp stichprobenartig jeweils fünf Kreditverträge je Kommune aus. Darüber hinaus verfolgte sie das Ziel, sich einen Überblick über Art und Umfang der zu einer Kreditaufnahme gefertigten Dokumentation zu verschaffen.

4.1 Handlungsrahmen im Schuldenmanagement

Der Handlungsrahmen für das kommunale Schuldenmanagement wird durch Regelungen bestimmt, die die Kommunen

- einhalten müssen (§§ 111, 120-122 NKomVG sowie der Krediterlass des MI¹⁸),
- treffen müssen (der nach § 120 NKomVG verpflichtende Erlass einer Kreditrichtlinie) und
- ggf. darüber hinaus individuell schaffen (z.B. ergänzende Dienstanweisungen).

Die üöKp untersuchte, ob die Kommunen den vorgenannten Anforderungen gerecht wurden und ob sie diese und alle weiteren Regelungen während der unterschiedlichen Arbeitsschritte beachteten.

4.1.1 Kreditrichtlinie

Die Vertretungen der Kommunen haben gem. § 120 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 58 Abs. 1 Nr. 15 NKomVG eine Kreditrichtlinie zu erlassen.

Gemäß Krediterlass des MI¹⁹ sind hierin die Zuständigkeit und das Verfahren für Kreditaufnahmen zu regeln. Die Kreditrichtlinien sind ferner geeignet, u. a. den Umgang mit Fremdwährungskrediten und Derivaten festzulegen²⁰. Eine Orientierung bezüglich zu regelnder Inhalte bietet auch die Muster-Kreditrichtlinie der kommunalen Spitzenverbände²¹. Allerdings enthält die Muster-Kreditrichtlinie keine Hinweise zur Risikoabwägung sowie keine Empfehlung zur Nutzung verschiedener Kreditgeber, während der Krediterlass unter Ziffer 1.2 hierauf ausdrücklich abstellt.

¹⁸ RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1.

¹⁹ RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1.

²⁰ BeckOK KommunalR Nds/Bertram/Hansmann, 27. Ed. 1.10.2023, NKomVG § 120 Rn. 8.

²¹ „Muster einer Richtlinie für die Aufnahme von Krediten nach § 120 Abs. 1 S. 2 NKomVG“, gemeinsam herausgegeben vom Niedersächsischen Landkreistag, dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund sowie dem Niedersächsischen Städtetag.

Alle geprüften Kommunen verfügten über eine Kreditrichtlinie. Die Zuständigkeit, das Verfahren für Kreditaufnahmen sowie der Umgang mit Derivaten und Fremdwährungskrediten waren grundsätzlich in allen Kreditrichtlinien geregelt.

Das Durchschnittsalter der Richtlinien lag bei mehr als zehn Jahren, sieben basierten noch auf einer veralteten Rechtsgrundlage, der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO). Bei elf von zwölf Kommunen entsprachen die Richtlinien weitestgehend der Muster-Richtlinie der kommunalen Spitzenverbände, in Leer allerdings stark gekürzt. Nordenham verfügte über eine individuell formulierte Regelung.

Die üöKp empfiehlt den Kommunen, ihre jeweiligen Richtlinien zu aktualisieren und ggf. nach den Vorgaben des Krediterlasses zu ergänzen.

Die Städte Alfeld, Aurich und Stade sowie die Gemeinde Weyhe beschlossen im Anschluss an die örtlichen Erhebungen jeweils eine aktualisierte Kreditrichtlinie. Alle vier Richtlinien beziehen sich nun auf die aktuellen Rechtsgrundlagen. Eine Dokumentation der Risikoabwägung bei der einzelnen Kreditaufnahme fordert jedoch keine der genannten Kreditrichtlinien bzw. Entwürfe, eine risikoabwägende Ausrichtung des Gesamtportfolios fordert nur die Novelle von Stade.

Im Rahmen der materiellen Betrachtung fielen folgende individuelle Regelungen in den Kreditrichtlinien von Alfeld, Hann. Münden und Aurich auf:

Alfeld verpflichtete sich, bei einem Kreditabschluss mit mehr als 4,0 % Zinsen die Zustimmung des Finanzausschusses einzuholen.²² Aufgrund der dynamischen Finanzmärkte sind die angebotenen Zinskonditionen der Kreditinstitute derzeit nur wenige Stunden gültig, sodass vorherige Ausschusssitzungen zur Aufnahme von Krediten nur schwer realisierbar sind.

Nach der Kreditrichtlinie der Stadt Hann. Münden beschließt der Rat jährlich neu über die bei der Kreditaufnahme zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen.²³ Diese Regelung erforderte am 31.08.2022 eine Eilentscheidung i. S. d. § 89 NKomVG, um in 2022 die geplanten Kredite aufnehmen und Investitionsmaßnahmen noch beginnen zu können.

²² § 3 Abs. 5 der Kreditrichtlinie der Stadt Alfeld vom 21.12.2020.

²³ § 3 Abs. 4 der Kreditrichtlinie der Stadt Hann. Münden vom 15.03.2012.

Die üöKp empfiehlt, die vorgenannten Regelungen, die vornehmlich unter dem Aspekt der Sicherheit getroffen wurden, nochmals mit dem Blickpunkt „Praktikabilität“ zu prüfen.

Die bis zum 21.09.2023 geltende Kreditrichtlinie der Stadt Aurich ermöglichte Derivatgeschäfte, aber unter strengeren Voraussetzungen als der Krediterlass²⁴: Nach dessen Ziff. 1.12 Absatz 1 genügt es, die Nutzung nach anteiligem Finanzvolumen, Laufzeit und Zinssatz zu begrenzen, sofern Finanzderivate zur Zinsoptimierung eingesetzt werden. Dies bedeutet, dass in diesen Fall dem Derivatgeschäft ggf. auch mehrere Grundgeschäfte, also abgeschlossene Kredite, zu Grunde liegen dürfen.

Die Regelung in Aurich verlangte jedoch, „dass zwischen Finanzderivat und dem zugrundeliegenden Kreditgeschäft Übereinstimmung hinsichtlich des Zeitpunktes des Vertragsabschlusses, der Höhe und der Laufzeit besteht“. Hiernach war eine sog. 1:1-Konnexität einzuhalten: Jedem einzelnen Derivatgeschäft musste zwingend ein einzelner Kredit zu Grunde liegen.²⁵

Aurich schloss am 13.02.2023 zwei Derivatgeschäfte ab. Diese beziehen eine Vielzahl von Grundgeschäften (hier: mehrere Investitions- und Liquiditätskredite) ein.

Die 1:1 Konnexität wird somit nicht eingehalten. Die Stadt Aurich hat bei Abschluss beider Derivatgeschäfte gegen ihre eigene Kreditrichtlinie verstoßen. Die aktuelle Kreditrichtlinie sieht diese strengen Konnexitätsvoraussetzungen nicht mehr vor, sondern orientiert sich an den Vorgaben des Krediterlasses.

4.1.2 Dienstanweisungen und weitere interne Regelungen

Die Kommunen haben die Möglichkeit, weitere individuelle Regelungen für die Aufnahme von Krediten, z.B. in Form von Dienstanweisungen, zu treffen.

Das können Bestimmungen sein, die über die Wiedergabe gesetzlicher Regelungen hinaus gehen und diese oder die hauseigene Kreditrichtlinie als Arbeitshilfen konkretisieren. Sie können ferner Ablaufprozesse oder Regelungen zur

²⁴ Vgl. RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1.

²⁵ § 4 Abs. 1 S. 2 der Kreditrichtlinie von Aurich vom 15.12.2022.

Unterrichtung der Vertretung bzw. einzelner Ausschüsse enthalten. Auch Vorgaben zum Einsatz von Finanzmaklern sind möglich.

Die üöKp untersuchte, inwieweit – über die Kreditrichtlinie hinausgehende – Regelungen sowie praktikable Handreichungen für Mitarbeitende des Schuldenmanagements vorlagen. Hierzu sichtete sie vorhandene Dienstanweisungen, verbindliche Ablaufdiagramme und in diesem Zusammenhang stehende Vermerke.

Vier der geprüften Kommunen trafen über die Kreditrichtlinie hinausgehende Regelungen:

Hann. Münden legte Regelungen zur Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten innerhalb der Dienstanweisung nach § 43 Abs. 1 KomHKVO („Dienstanweisung Kasse“) fest: Konkret geregelt sind die Verfahren zur Angebotseinholung und -auswertung, zur Entscheidung sowie Dokumentationspflichten (inklusive zusätzlicher Erfordernisse bei Derivatgeschäften).

Northeim verfügte als einzige Kommune über eine gesonderte Dienstanweisung für Kreditaufnahmen, die im Jahr 2021 parallel zur Kreditrichtlinie erlassen wurde.²⁶ Sie umfasst neben den bereits bei Hann. Münden genannten Aspekten die Verpflichtung zur ständigen Marktbeobachtung sowie weitere Begriffsbestimmungen.

In Leer verfasste der Fachdienst Finanzen – insbesondere für Vertretungsfälle – einen anleitenden Vermerk, der den Ablauf von Kreditaufnahmen, beginnend mit der Marktbeobachtung beschreibt. Der Vermerk erläutert alle wesentlichen Kreditarten und benennt mögliche Kreditgeber (Kreisschulbaukasse, Förderbanken und freier Kreditmarkt). Die Darstellung ist prägnant und instruktiv. Die üöKp empfiehlt der Stadt Leer, den Vermerk um Mindeststandards für Ausschreibungen, Risikobewertungen und Dokumentationspflichten zu ergänzen.

Weyhe erstellte in Ergänzung zur Kreditrichtlinie einen Vermerk mit umfassendem Ansatz als „Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung“. Beginnend mit der Planung im Rahmen der Haushaltsaufstellung, beinhaltet er auch Hinweise zur Kreditbeschaffung und -entscheidung. Er verpflichtet darüber hinaus zur Analyse des Kreditportfolios und zu Quartalsberichten, um

²⁶ „Dienstanweisung für die Aufnahme von Liquiditätskrediten sowie die Aufnahme und Umschuldung von Investitionskrediten der Stadt Northeim“ vom 16.07.2021

Erkenntnisse für Folgeplanungen nutzen zu können. Der Vermerk ist insoweit positiv hervorzuheben, da er, anders als die drei vorgenannten Regelungen, den gesamten Prozess erfasst und somit Grundlage eines Steuerungskreislaufes sein kann. Als Anlage 2 ist der Vermerk dieser Prüfungsmitteilung beigelegt.

Die üöKp sieht in den vorgenannten Regelungen einen Mehrwert für die einheitliche und rechtssichere Aufnahme von Krediten. Sie empfiehlt den geprüften Kommunen, soweit noch nicht geschehen, den Erlass entsprechender Regelungen zu erwägen. Eine erste Orientierung hierfür bietet die Muster-Dienstanweisung des Deutschen Städtetags²⁷. Die üöKp hat, hieran angelehnt, eine Liste regelungswürdiger Aspekte für die Aufnahme von Investitionskrediten erstellt: Diese ist als Anlage 3 dieser Prüfungsmitteilung beigelegt.

4.2 Personaleinsatz im Schuldenmanagement

Die Wirkung des Schuldenmanagements hängt nicht zuletzt davon ab, welche Priorität die Kommune dieser Aufgabe beimisst. Die Bedeutung lässt sich u. a. daran ablesen, mit welchem Personaleinsatz hinsichtlich Quantität und Qualifikation (Aus- und Fortbildung) diese Aufgabe erledigt wird.

Die üöKp ermittelte gemeinsam mit den Kommunen den Personaleinsatz für den gesamten Prozess des Schuldenmanagements, also nicht nur für die Kreditaufnahmen selbst.

a) Stellenanteile

Die geprüften Kommunen konnten den Stellenanteil der mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden nur schätzen, da eine stundenmäßige Abgrenzung zu den übrigen Aufgaben schwer möglich sei. Aus den geschätzten Werten ergab sich ein durchschnittlicher Stellenanteil von rd. 0,1 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Eine 2018 durchgeführte Organisationsuntersuchung in Schortens gelangte zu einem ähnlichen Wert. Inhaltlich konnten diesen Stellenanteilen – neben der Aufnahme von Krediten und der dauerhaften Marktbeobachtung – insbesondere

²⁷ „Dienstanweisung für die Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten (ohne Kapitalmarktfinanzierungen, Förderkredite und Kassenkredite)“, Deutscher Städtetag, Juni 2015.

Abstimmungsprozesse mit der Haushaltssachbearbeitung und Kassenleitung zugeordnet werden.

Für die üöKp ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass es in den geprüften Kommunen für die Durchführung des Schuldenmanagements quantitativ an Arbeitskraft mangelte.

b) Grundqualifikation

Die Erhebung ergab zudem, dass die zuständigen Mitarbeitenden regelmäßig über eine geeignete Grundqualifikation verfügten. In acht der geprüften Kommunen hatte das betreffende Personal eine verwaltungsspezifische Ausbildung absolviert. Vier Prüfkommunen beschäftigten zusätzlich Diplom-Kaufleute bzw. Bankkaufleute.

c) Fortbildung

Zu einer anderen Einschätzung gelangte die üöKp mit Blick auf die Nutzung von Fortbildungsmaßnahmen: Aus dem Bereich der Führungskräfte hatte nur ein Fachdienstleiter im Prüfungszeitraum an einer Schulung zum Schuldenmanagement teilgenommen. Zudem besuchten Mitarbeitende von Leer, Northeim und Schortens davor einschlägige Fortbildungen. Hann. Münden nahm, wie auch Leer und Northeim, an fachlichen Austauschen teil.

Die geprüften Kommunen spiegelten während der örtlichen Erhebungen die Erkenntnis, dass mit den erhöhten Anforderungen an ein wirksames Schuldenmanagement auch der Qualifizierungsbedarf steigt. Die üöKp empfiehlt den Kommunen, für eine regelmäßige und zielgerichtete Fortbildung ihrer Mitarbeitenden zu sorgen.

Aktuelles Fachwissen wird umso bedeutsamer, sobald Kommunen Finanzderivate einsetzen. In diesem Fall setzt der Krediterlass des MI „einschlägige, in der Regel durch Schulung oder Qualifizierung erworbene Kenntnisse bei den mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern voraus.“²⁸ (vgl. Abschnitt 4.3).

²⁸ Vgl. RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1, Ziff. 1.12.

Derivate werden derzeit in Aurich und Stade genutzt. Beide Kommunen sind verpflichtet, die vom Krediterlass geforderte Qualifizierung der jeweils handelnden Mitarbeitenden sicherzustellen, auch für den Fall einer längeren Vakanz, wie sie in Aurich vorlag.

d) Bereichsübergreifende Zusammenarbeit

Zuständig für das Schuldenmanagement war in allen geprüften Kommunen die Kämmererei. Für einzelne Teilaufgaben war sie jedoch regelmäßig auf die Zuarbeit anderer Organisationseinheiten angewiesen, z. B. im Rahmen der Mittelanmeldungen für investive Maßnahmen durch alle davon betroffenen Fachbereiche. In Frage kommen darüber hinaus das Rechnungsprüfungsamt (RPA) sowie (falls vorhanden) die Vergabestelle, das Justizariat und das Beteiligungs- sowie das Fördermittelmanagement.

In den geprüften Kommunen nahmen, neben den Kämmereien, allein die RPÄ auf das Schuldenmanagement direkten Einfluss. Die Beteiligung eines RPAs vor Abschluss der Kreditverträge fand die üöKp allerdings nur in Stade vor. In Weyhe informierte die Kämmererei das RPA unmittelbar nach erfolgter Kreditaufnahme. Mehrere RPÄ, wie die für Alfeld, Aurich, Northeim, Rinteln und Seevetal zuständigen, prüften alle Kreditaufnahmen im Rahmen der Jahresabschluss-Prüfungen.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Aufnahme von Kommunalkrediten um Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Die üöKp empfiehlt daher einerseits, den Prozess im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit so stringent wie möglich zu halten. Die Kommune sollte aber dennoch prüfen, welche Stellen innerhalb der Verwaltung dazu beitragen könnten, das Schuldenmanagement zu unterstützen und diese dann in den Prozess zu integrieren. Auch auf die zumeist retrospektive Betrachtung durch das RPA sollte nicht verzichtet werden.

4.3 Kreditbestandsanalyse

- *Kreditermächtigung*

Der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (KAB)²⁹. Die üöKp erhob, inwieweit einschränkende Kriterien durch Nebenbestimmungen³⁰ in den Kreditermächtigungen vorlagen bzw. ob die Kommunen diese einhielten. Die geprüften Kommunen kamen den Vorgaben der KAB durchgängig nach.

- *Portfolioanalyse*

Eine regelmäßige Analyse des vorhandenen Portfolios, insbesondere hinsichtlich Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen, ist unabdingbar. Die Kommunen sind gehalten, alle Darlehen, insbesondere die variabel verzinslichen Kredite, wiederholend in den Blick zu nehmen. Neben dem zu ermittelnden Bedarf an Neuaufnahmen (vgl. Abschnitt 4.4) sollten die Kommunen auch die eventuell zu verlängernden oder umzuschuldenden Verträge beleuchten.

Wie in Abschnitt 3.3 bereits aufgezeigt, führen über 25% der Verträge zu einer Restschuld nach Ablauf der Zinsfestschreibung. Davon sind insbesondere Hann. Münden, Wallenhorst und Weyhe betroffen. Die üöKp rät diesen Kommunen, neben geplanten neuen Kreditaufnahmen auch auslaufende Zinsfestschreibungen frühzeitig zu erfassen und Möglichkeiten der Anschlussfinanzierung sowie der Bündelung von Krediten zu beurteilen.

Aurich und Nordenham ließen im Prüfungszeitraum Portfolioanalysen durch Dritte durchführen:

Nordenham beauftragte 2022 eine kostenpflichtige finanzwirtschaftliche Portfolioanalyse, die eine Entscheidungsbasis für die möglichen Optionen bilden sollte. Darin wurden die Zinsrisiken aus dem bestehenden Darlehensportfolio sowie geplante Neukreditaufnahmen analysiert und Handlungsalternativen aufgezeigt.

²⁹ §§ 119 Abs. 4, 120 Abs. 2 NKomVG.

³⁰ Als Nebenbestimmungen wurden konkret formulierte Auflagen und Bedingungen für die Haushaltsdurchführung gewertet. Mahnende Hinweise in den Genehmigungsschreiben der KAB im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren wurden nicht als solche gewertet.

Anlässlich der sich anbahnenden Zinssteigerung wandte sich Aurich im Jahr 2022 ebenfalls an einen Dienstleister. Dieser bezog in seine Analyse sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite ein. Auf Basis dieser Analyse schloss Aurich zwei Zinsswap-Verträge ab, für die der Dienstleister sowohl vom Kreditinstitut eine Provision als auch von der Stadt ein Erfolgshonorar erhielt. Weitere Analysen, die zu ggf. anderen Angeboten geführt hätten, holte sich Aurich im Vorfeld des Vertragsabschlusses nicht ein.

Hierzu trug Aurich im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens vor, dass die Stadt vor Beauftragung eines Beraters einen Anforderungskatalog aufgestellt habe. Danach wäre von fünf untersuchten Anbietern nur einer in Frage gekommen, der ihres Erachtens die notwendigen Kriterien erfüllte. Die Beschlussvorlage zum Grundsatzbeschluss des Stadtrates vom 15.12.2022 erwähnt keine weiteren Anbieter. Es ist daher nicht abschließend überprüfbar, inwieweit es sich bei dem Makler in Zusammenarbeit mit dem Kreditinstitut um einen unabhängigen Finanzdienstleister handelt.

Die üöKp rät Kommunen, die Finanzderivate in Betracht ziehen, sich im Vorfeld intensiv mit dieser Materie zu befassen. Es kann auch zweckdienlich sein, sich diesbezüglich externen Sachverständigen zu bedienen. Der Krediterlass des MI fordert dazu, bei Beratungsleistungen zum Einsatz von Finanzderivaten auf die Unabhängigkeit des Beratenden zu achten.³¹ Dies gilt umso mehr, wenn erfolgsabhängige Zahlungen an das Beratungsunternehmen von mehreren Vertragspartnern geleistet werden müssen.

4.4 Bedarfsermittlung

Ausgehend von der geplanten und regelmäßig in dieser Höhe auch genehmigten Kreditaufnahme stellte die jeweilige Kämmerei unterjährig bzw. zum Jahresende den tatsächlichen Fremdkapitalbedarf fest. In der Regel ergibt sich dieser aus den noch zu finanzierenden Haushaltsausgaberesten zuzüglich der in die Planung aufgenommenen Investitionsmaßnahmen. Überdies können sich Einflussfaktoren, wie Mittelabflüsse als auch spontan vorhandene Liquiditätsreserven, auf den ermittelten Bedarf auswirken. Hierzu gehören beispielsweise nicht vorhersehbare Steuerrückzahlungen sowie Verzögerungen bei geplanten Liefer- oder Fertigstellungsterminen.

³¹ vgl. RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1, Ziff. 1.12.

Ein schriftlich fixiertes Verfahren für die Bedarfsermittlung lag lediglich in Weyhe als Teil eines Arbeits- und Ablaufplans vor (vgl. Abschnitt 4.1.2). Die übrigen Kommunen verfolgten „altbewährte“ Handlungsschritte, die sich in der vorgefundenen Form etablierten. In Alfeld gab es u. a. ein Berechnungsschema zur Bedarfsermittlung als Arbeitsgrundlage der Kämmerei.

Auf die Frage nach einer Software-Unterstützung gaben die Kommunen an, für die Kreditbedarfsermittlung nahezu ausschließlich die Möglichkeiten der jeweils eingesetzten Finanzsoftware für die Haushaltsplanung, ggf. in Verbindung mit einer Tabellenkalkulation, zu nutzen. Die Verwendung einer speziellen Software bzw. von entsprechenden Modulen der Finanzsoftware beschränkte sich überwiegend auf die Verwaltung der laufenden Darlehen, z. B. bei deren Bilanzierung sowie der Planung und Buchung von Zins- und Tilgungsleistungen.

Die üöKp empfiehlt den Kommunen, ein geeignetes Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs und der Planung von Fremdkapitalaufnahmen sicherzustellen. Hinsichtlich der Ausgestaltung von Handlungsschritten verweist sie auch auf die Ausführungen zum Abschnitt Dienstanweisungen (vgl. Abschnitt 4.1.2).

4.5 Marktbeobachtung

Die üöKp untersuchte, in welchem Umfang bei den geprüften Kommunen eine Marktbeobachtung erfolgte. Diese ist erforderlich, um insbesondere auf kurzfristige Zinsentwicklungen reagieren zu können. Die Notwendigkeit zeigte sich insbesondere in den Jahren 2022 und 2023, in denen es mehrfache Erhöhungen der Leitzinsen durch die Europäische Zentralbank (EZB) bis auf 4,5 %³² (vgl. Abbildung 3) gab.

Alle Prüfkommunen teilten mit, dass eine dauerhafte Marktbeobachtung stattfindet. Diese erfolge vorwiegend über regelmäßige Newsletter von Finanzdienstleistern sowie durch eigene Recherchen verantwortlicher Personen. Keine Kommune dokumentierte jedoch dieses Vorgehen. U. a. beurteilte Stade die Zinsentwicklung und bildete sich eine Zinsmeinung bei der Analyse des Kreditportfolios. Die Stadt sicherte sich ein Forward-Darlehen zu vergleichsweise günstigen Zinskonditionen für ein umfangreiches Bauprojekt. Auch Rinteln und Wallenhorst

³² Während bei einer Kreditaufnahme zu Beginn des Jahres 2023 der Leitzinssatz noch bei 2,5 % lag, stieg er bis zum September auf 4,5 % an. Auch wenn es keine unmittelbare Kausalität zwischen dem Leitzins und dem Finanzierungszins gibt, so reagiert dieser doch über indirekte Zusammenhänge.

nutzten die Niedrigzinsphase. Sie schuldeten im Prüfungszeitraum ihre bestehenden Kredite mit variablen Zinssätzen in festverzinsliche Darlehen mit vergleichsweise günstigen Konditionen um.

Die üöKp rät eindringlich, dass es aufgrund der Kapitalmarktveränderungen zielführend ist, den Kapitalmarkt kontinuierlich zu beobachten. Sie empfiehlt auch, sich im Rahmen dieser Beobachtungen eine Zinsmeinung in Form einer quartalsweisen Zinsübersicht zu bilden. Hierbei könnte es hilfreich sein, auch die Kasse sowie die Haushaltsplaner in die Zusammenarbeit einzubeziehen.

Resultierend daraus sieht es die üöKp als wichtig an, dass die Kommunen unterjährig günstige Zeitpunkte zur Kreditaufnahme identifizieren und Kreditaufnahmen – soweit möglich – entsprechend planen.

4.6 Berichtswesen

Um den kontinuierlichen Prozess des Schuldenmanagements zu optimieren, helfen Controllinginstrumente im Prozessablauf. Neben spezifischen Kennziffern (vgl. Abschnitt 3.2) hilft der Verwaltung und der Politik vorrangig ein Berichtswesen zur besseren Übersichtlichkeit der Fremdkapitalsituation.

Neben Rinteln und Weyhe betrieb insbesondere Schortens ein regelmäßiges Berichtswesen innerhalb des Schuldenmanagements. Die Stadt entwickelte in Zusammenarbeit mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss einschlägige Kennzahlen.³³ Grundlage für die Ermittlung der Kennzahlen waren beispielweise die Istwerte des Landesamtes für Statistik, die vorläufigen Rechnungsergebnisse der Ergebnis- und Finanzhaushalte der Vorjahre sowie tatsächliche Werte zum Schuldenstand und Prognosewerte für das laufende Jahr. Schortens bezog die zusammengefassten Informationen innerhalb des quartalsweisen Berichtswesens zum Gesamthaushalt ein.

Einige Kommunen gaben an, dass ein Berichtswesen sowie eine engmaschige Steuerung nicht notwendig wären. Dem lag zugrunde, dass das Volumen der Gesamtverschuldung bzw. die Anzahl der Kreditverträge zu gering sei. Außerdem hätten sie insbesondere in der Niedrigzinsphase der letzten Jahre weitestgehend

³³ Gesamtverschuldung / Gesamtbetrag ordentliche Erträge; Zinsen und ähnliche Aufwendungen / Gesamtverschuldung; Tilgung von Krediten / Gesamtverschuldung; Gesamtschuldendienst / Gesamtverschuldung; Gesamtschuldendienst / ordentliche Erträge; Schulden / Einwohner lt. Landesamt für Statistik

Volltilgendarlehen – soweit dies möglich – aufgenommen, die keine weitergehende Prüfung benötigten.

Die üöKp verkennt nicht, dass Elemente der Steuerung des Schuldenportfolios in den letzten Jahren nur geringeren Risiken ausgesetzt waren. Sie rät jedoch eindringlich, in den kommenden Jahren die Steuerung des Kreditportfolios wieder mehr in den Fokus zu nehmen. Diesbezüglich empfiehlt die üöKp, regelmäßig aus der Zinsentwicklung und der Zinsprognose sich bietende Handlungsoptionen zu bewerten. Ein Berichtswesen mit Kennzahlen sowie Informationen der stetigen Marktbeobachtung sorgen dabei für ein risikoärmeres Verfahren.

4.7 Kreditaufnahmeprozess

4.7.1 Kreditanfrage

a) Angebotsanzahl

Das MI gibt den Kommunen in Abschnitt 1.2 des Runderlasses zur Kreditwirtschaft³⁴ (sog. Krediterlass) vor, dass vor der Aufnahme eines Kredits vergleichbare Angebote einzuholen seien. Zudem empfiehlt es, bei der Aufnahme von Krediten auf die Inanspruchnahme verschiedener Kreditgeber zu achten.

Die Prüfung ergab, dass die quantitativ nicht weiter bestimmte Vorgabe des Krediterlasses zu einer sehr unterschiedlichen Praxis bei den Prüfkommunen führte. Sie dokumentierten zwischen drei und dreißig Anfragen zu den eingesehenen Fremdkapitalaufnahmen. Vier der zwölf Prüfkommunen forderten durchschnittlich bis zu zehn Kreditinstitute/Makler zur Abgabe eines Angebots auf. Bei sechs Kommunen waren es durchschnittlich zehn bis 20 Anfragen und bei zwei Kommunen mehr als 20 Anfragen je Vorgang.

Nicht nur bei der Anzahl, sondern auch bei der Streuung der Anfragen lässt der Krediterlass den Kommunen einen weiten Spielraum. Die Mehrzahl der Kommunen richtete ihre Anfragen an einen Kreis aus Kreditinstituten (inklusive der Haus- bzw. örtlichen Banken) und Maklern. Im Großen und Ganzen blieb der Verteiler bei den meisten Kommunen in etwa konstant, Erweiterungen oder Streichungen erfolgten je nach Bedarf und Gelegenheit.

³⁴ Vgl. RdErl. d. MI v.13.12.2017 - 33.1-10245/1, Ziff. 1.2.

Mit Ausnahme von Wallenhorst, welches auf den Einsatz von Maklern zumindest bei Investitionskrediten verzichtete, schilderten alle Kommunen als nennenswerten Vorteil die breitere Streuung der Anfragen. Es kämen mögliche Vertragspartner hinzu, die bei direkten Anfragen nicht angeschrieben worden wären.

Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der durchschnittlich erstellten Anfragen und darauf eingegangenen Angebote bei den zwölf Kommunen:

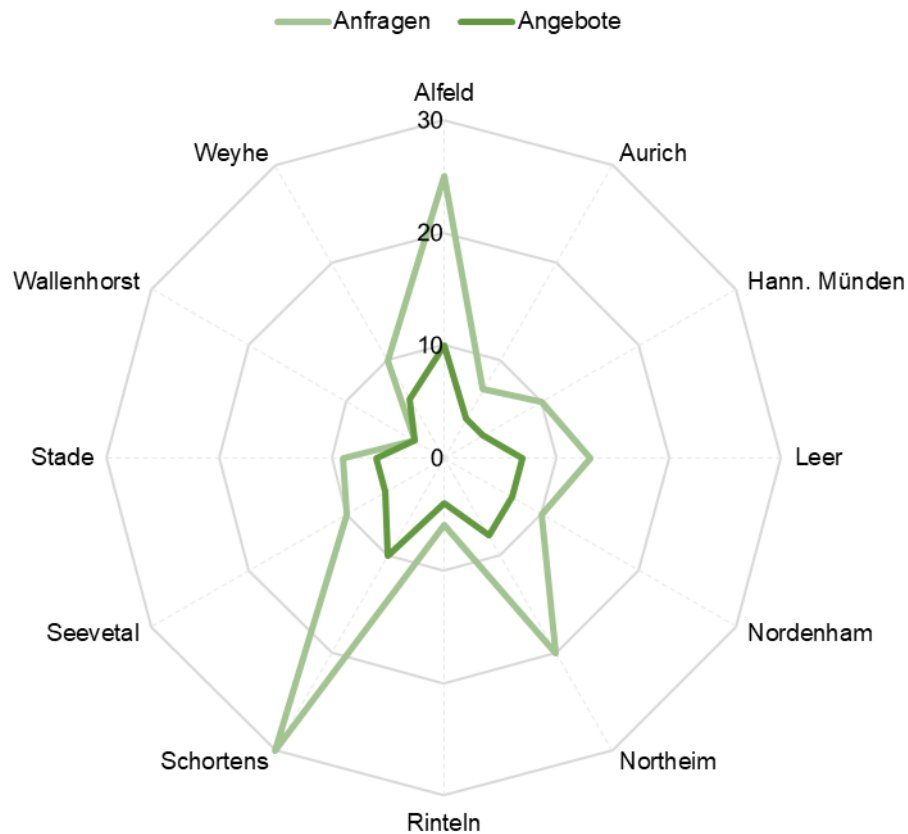


Abbildung 13 - Durchschnittliche Anfragen / eingegangene Angebote

Die üöKp weist darauf hin, dass die bisher vollzogene Angebotsauswahl einzelner Kommunen nicht ausreichend ist. Wallenhorst beschränkte sich beispielsweise bei der Angebotsakquise auf nur drei örtliche Kreditinstitute und holte diese Angebote teilweise nur fernmündlich ein.

Grundsätzlich sollten die Kommunen ihr Verfahren standardisiert gestalten, ggf. auch unter Verwendung einer digitalen Ausschreibungsplattform. Dies sorgt bei häufiger Anwendung für weniger Aufwand und vergrößert den Verteilerkreis der Angebote. Ziel sollte regelmäßig ein transparentes, möglichst vielen Marktteilnehmern offenes Verfahren sein, das deren Wettbewerbssituation bewusst einsetzt und nutzt.

In diesem Zusammenhang stellte die üöKp auch fest, dass nicht alle Kommunen die Angebotsanfragen ihren Kreditakten beifügten. Sie empfiehlt, aus Gründen der Vollständigkeit und Dokumentation der Wirtschaftlichkeit, auch diese Unterlagen zu den Akten zu nehmen. Nur so kann später nachvollzogen werden, nach welchen Kriterien unter welchen Wettbewerbsbedingungen die Kreditvergabe erfolgte.

b) Kreditausschreibungskriterien

Auch bei der Aufnahme von Investitions- und Umschuldungskrediten ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Angebots sind daher alle Vertragselemente zu berücksichtigen und entsprechend zu bewerten. Vertragselemente sind neben den Kreditkosten auch die Vereinbarung von Kündigungsrechten. Ferner soll die Kreditlaufzeit auf die Refinanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit unter den Bedingungen des Gesamtdeckungsprinzips abgestellt sein. Dies gilt auch für Art und Umfang der Tilgung. Sämtliche Kriterien sind Vorgaben aus dem Krediterlass des MI und sollten von den Kommunen in ihrer Kreditrichtlinie oder auch in weitergehenden Dienstanweisungen geregelt sein (vgl. Abschnitt 4.1.2).

Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass sich die Kommunen in ihren Anfragen meist auf wenige notwendige Angaben beschränkten. Ziel war, die Ausschreibung möglichst offen, aber dennoch auf vergleichbare Ergebnisse abzielend, zu gestalten. Hierzu zählten u. a.

- Zutreffende Bezeichnung als „Kommunalkredit“ (Zusatz „für Investitionen“), ggf. Annuitäten- oder Ratenkredit,
- Kreditbetrag,
- Valutierung,
- Tilgungsleistung (ggf. mehrere Varianten),
- Gesamtlaufzeit des Vertrags bzw. Zeitraum der Zinsfestschreibung (ggf. mehrere Varianten).

Lediglich vereinzelt fand die üöKp verbindliche Größen einzelner Kriterien bei der Ausschreibung vor. Rinteln gab beispielweise bei einer Darlehensaufnahme den Anbietern die Tilgungsleistung und die Zeit der Zinsbindung vor.

Die Aufforderungen zur Abgabe eines Angebots erfolgten i. d. R. schriftlich per Fax oder E-Mail bzw. in Wallenhorst auch telefonisch unter Angabe des spätestens Eingangszeitpunkts und evtl. Formerfordernisse.

Die üöKp empfiehlt hierbei, aus Gründen der Rechtsicherheit und zu Dokumentationszwecken auf telefonische Verhandlungen zu verzichten. Ebenso sollten die Kommunen eine Aufforderung zur Abgabe alternativer Angebote vermeiden, um eine Vergleichbarkeit der Angebote zu gewährleisten.

Zudem erfragte die üöKp, ob eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Kreditaufnahme zweckdienlich sein könnte. U. a. können Landkreise und die Region Hannover nach § 111 Abs. 7 NKomVG für ihre kreis- und regionsangehörigen Kommunen mit Ausnahme der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden Kredite und Liquiditätskredite aufnehmen und bewirtschaften. Von den geprüften Kommunen gehörte allein Wallenhorst einem Landkreis an, der den kreisangehörigen Kommunen dieses Angebot unterbreitet (Landkreis Osnabrück). Wallenhorst zog diese Möglichkeit bisher nicht in Betracht.

4.7.2 Kreditvergabe

Bei der Auswahlentscheidung müssen verschiedene Punkte Berücksichtigung finden: Es ist zum einen zu dokumentieren und zu belegen, dass der Kredit nur aufgenommen wird, da eine andere Finanzierung nicht möglich ist bzw. wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 111 Abs. 6 S. 1 NKomVG). Des Weiteren bedarf es zur Entscheidungsfindung einer Grundlage, die alle entscheidungsrelevanten Parameter einbezieht und dokumentiert. Der Krediterlass des MI sieht eine entsprechende Bewertung der eingegangenen Angebote vor. Es empfiehlt sich eine Matrix mit unten abgebildeten Kriterien³⁵ zu erstellen, die die für die Entscheidung relevanten Tatsachen (gegliedert nach Banken) gegenüberstellt:

³⁵ Die aufgezählten Kriterien sind eine Auswahl und stellen keine abschließende Aufzählung dar.

- Kreditart,
- Kreditsumme,
- Laufzeit,
- effektiver Jahreszinssatz,
- Tilgungssatz,
- Rückzahlungsrate,
- Zinskosten und
- Jährliche Kosten

Sofern die angefragten Parameter identisch sind, müssen die Gegenüberstellungen mindestens die Anbieter und die angebotenen Effektivzinssätze (inkl. evtl. Courtage) beinhalten. Sind mehrere Varianten von Zinsbindungsfrist, Laufzeit, Kreditart oder Tilgungssatz ausgeschrieben, so soll die Matrix alle Größen, die die Entscheidung beeinflussen, zusammenfassen und vergleichend abbilden. Dazu zählen u. a. die (durch die Kommune leistbaren) jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen oder mögliche Restschulden am Ende der Zinsfestschreibung.

Die üöKp prüfte in ihrer Stichprobe die der Entscheidungsfindung zugrunde liegenden Angebote. Dazu untersuchte sie, ob eine Vergleichbarkeit der Angebote gegeben war und ob die Entscheidungen zugunsten eines Angebots mit einer Begründung versehen waren.

Alle geprüften Kommunen erfassten die Zinssätze in einer Übersicht. Diese enthielten zumeist mehrere bzw. verschiedene Zinsbindungsfristen. Beispielsweise standen in Alfeld im Einzelfall bis zu acht Varianten aus Kreditart und Zinsbindungsfristen zur Auswahl. Ein direkter Vergleich der Angebote war nicht möglich.

Alfeld teilte dazu im Stellungnahmeverfahren mit, zukünftig nur noch eine Kreditvariante bei Raten- oder Annuitätendarlehen ausschreiben zu wollen. Die Stadt würde sich dann bereits im Vorfeld eine Meinung bilden, wie sich der Kredit auf die Haushalts- und Finanzplanung auswirken werde. Dies werde einen Vergleich der Angebote erleichtern.

Anders in Nordenham: Um die Vergleichbarkeit der Angebote herzustellen, ermittelte die Stadt nach verschiedenen Laufzeiten u. a. die Summe der Zinsen, die Annuität sowie das Restdarlehen. Sie stellte diese Einflussgrößen vergleichbar nebeneinander und unterstützte somit die Entscheidungsfindung

Die üöKp stellte zudem fest, dass es in den eingesehenen Kreditakten zumeist an Begründungen für die Entscheidung zugunsten des gewählten Angebots fehlte. Dies stellt sich zumindest „wirtschaftlich“ als unproblematisch dar, solange alle Parameter identisch waren und allein der Zinssatz als Entscheidungskriterium ausschlaggebend war. Lagen jedoch mehrere Varianten vor, hätten auch die dahingehenden Entscheidungen aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und der Revisionsicherheit begründet werden müssen. Dazu gehört nach Ansicht der üöKp eine Erklärung zur favorisierten Zinsbindungsfrist. Die Grundlage hierfür bildet die durch kontinuierliche Marktbeobachtung gebildete Zinsmeinung (vgl. Abschnitt 4.5).

Um diesen Anforderungen – soweit bisher nicht geschehen – zukünftig gerecht zu werden, sind die o. g. Vorgaben einzuhalten. Nicht zuletzt, um auch bei einer örtlichen Rechnungsprüfung die Sachverhalte rechtssicher belegen zu können. Dafür ist es jedoch erforderlich, eine Dokumentation der einzelnen Kreditaufnahmen in Form analoger oder digital geführter Akten substantiiert vorzuhalten.

5 Schlussbetrachtung

Dass sich der Schuldenberg bei der überwiegenden Zahl der niedersächsischen Kommunen auch in den letzten Jahren weiter erhöhte, konnten selbst Rekordeinnahmen nicht verhindern. Welche Folgen die Zinswende darauf hat, lassen inzwischen die Zinszahlungen für Kredite mit nur kurzer Laufzeit erahnen. So konnten die niedersächsischen Kommunen den Gesamtbestand dieser Kredite in den vergangenen Jahren zwar deutlich verringern, dennoch verdoppelten sich im Jahr 2022 bereits die Zinszahlungen für diese Kredite. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs stellte daher im Rahmen der Veröffentlichung des Kommunalberichts 2023 fest: „Die Entwicklung der Zinsen für kurzfristige Kredite nimmt die Entwicklung der langfristig aufgenommenen Investitionskredite vorweg. Bei Auslaufen dieser Verträge und bei der Neuaufnahme von Investitionskrediten werden zusätzliche Finanzierungskosten entstehen. Die sich daraus ergebenden Zinszahlungen belasten in den nächsten Jahren die kommunalen Haushalte zusätzlich.“

Aktives Zins- und Schuldenmanagement muss daher mehr sein als reine Schuldenverwaltung. Lag der Fokus noch bis 2022 vorrangig auf dem Zinssatz, werden die Kommunen nunmehr gefordert sein, durch aktives Handeln frühzeitig Kreditbedarfe zu ermitteln, umfangreich Angebote einzuholen und Konditionen zu vergleichen. Frühzeitiges Agieren muss die rein verwaltende Tätigkeit des Reagierens ablösen.

Diese Prüfung zeigte erste positive Vorgehensweisen, wie die Arbeits- und Ablaufplanung der Kreditbedarfsermittlung bei der Gemeinde Weyhe (vgl. Abschnitt 4.1.2). Es sind jedoch noch mehr Umsetzungs- und Organisationsmaßnahmen erforderlich, wie veraltete bzw. dringend überarbeitungsbedürftige Kreditrichtlinien zu aktualisieren. (vgl. Abschnitt 4.1.1).

Verschuldung – nicht per se schlecht

Fremdfinanzierung wird häufig mit dem Gedanken fehlender Bonität sowie drohender Zahlungsunfähigkeit verbunden. Wenn Geld jedoch für investive Zwecke zum Erhalt oder Ausbau der Infrastruktur ausgegeben wird und dafür Schulden aufgenommen werden, so kann das sinnvoll sein. Im Falle investiver Kredite stehen daher den Schulden die Früchte der Investition gegenüber. Unabdingbar ist allerdings, diese Maßnahmen durch ein gezieltes Controlling zu begleiten. Auch hier zeigte die Prüfung erste positive Vorgehensweisen, wie das Berichtswesen bei der Stadt Schortens (vgl. Abschnitt 4.6).

Finanzielle Handlungsfähigkeit gewährleisten

Auch wenn die geprüften Kommunen schon auf erkennbare Ansätze im Bereich Schuldenmanagement blicken können, muss der Aufgabe des Liquiditäts- und Schuldenmanagements deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Weiterhin steigende Aufwendungen, wie durch den Tarifabschluss des öffentlichen Dienstes oder die Flüchtlingsunterbringung, können zudem verstärkt zur Aufnahme von Liquiditätskrediten führen.

Im Auftrag

(Heike Fliess)

Anlage 1: Kennzahlen-Übersicht

Pro-Kopf-Verschuldung

$$\frac{\text{Geldschulden}}{\text{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}}$$

Quelle:

- Schulden inkl. Rückstellungen
Bilanzpostens nach § 55 Abs. 3 Ziffer 2.1 KomHKVO
- Zahl der Einwohner/Einwohnerinnen zum 30.06. des Prüfungsjahres:
LSN Tabelle Z100001G

Die Verschuldung umfasst insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite. Die Verschuldung löst grundsätzlich Zinsaufwendungen sowie Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus.

Zinsdeckungsquote

$$\frac{\text{Zinsaufwendungen} * 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

Quelle:

- Zinsaufwendungen:
 Σ Kontenarten 451 und 452
- Ordentliche Erträge:
Erträge nach §§ 2 Abs. 2, 52 Abs. 2 KomHKVO

Die Zinsdeckungsquote zeigt die anteilige Belastung der Kommune durch Zinsaufwendungen, die vorwiegend aufgrund von Liquiditäts- und Investitionskrediten entstehen. Hohe Zinsdeckungsquoten haben eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune im Haushaltsjahr und voraussichtlich auch in der Zukunft zur Folge.

Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner

Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit =

Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

– Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

$$\frac{\text{Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit}}{\text{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}}$$

Quelle:

- Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:
Einzahlungen nach §§ 3 Nr. 1, 53 Abs. 1 Nr. 1 KomHKVO
- Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:
Auszahlungen nach §§ 3 Nr. 2, 53 Abs. 1 Nr. 1 KomHKVO
- Zahl der Einwohner/Einwohnerinnen zum 30.06. des Prüfungsjahres:
LSN Tabelle Z100001G

Der Cashflow verdeutlicht, in welchem Umfang die laufende Verwaltungstätigkeit zu Zahlungsüberschüssen führt. Er stellt einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar, vor allem für ihre Möglichkeit, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren. Der Cashflow wird in ein Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt. Dies ermöglicht, die Kennzahl im kommunalen Vergleich einzusetzen.

Tilgungsdeckungsgrad

$$\frac{\text{Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit} * 100}{\text{Ausz. für Tilgung v. Krediten} - \text{Ausz. zur Umschuldung und außerord. Tilgung}}$$

Quelle:

- Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit:
Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach §§ 3 Nrn. 1 und 2, 53 Abs. 1 Nr. 1 KomHKVO
- Auszahlungen für die Tilgung von Krediten:
Auszahlungen nach §§ 3 Nr. 9 a), 53 Abs. 1 Nr. 1 KomHKVO abzüglich der Auszahlungen für Umschuldung und außerordentliche Tilgung

Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung. Der Tilgungsdeckungsgrad verdeutlicht, ob eine Kommune die Auszahlung zur ordentlichen Tilgung aus dem Saldo für die laufende Verwaltungstätigkeit leisten kann und damit ihre Schulden aus eigenen Mitteln abbaut. Liegt der Tilgungsdeckungsgrad unter 100 %, verstößt die Kommune gegen die genannte Deckungsregel. Ist der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ, kann die Kennzahl nicht sinnvoll dargestellt werden. Vielmehr ist allein daraus schon zu schließen, dass zur Schuldentilgung und darüber hinaus zur Finanzierung der laufenden Verwaltung abermals Schulden gemacht werden müssen.

Anlage 2: Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung der Gemeinde Weyhe vom 21.08.2014

Fachbereich
Steuerung, Finanzen und Service
NA: 219
AZ: 21.21.01 - Na

21.08.2014

1. Vermerk

Durch den nachstehenden Ablaufplan werden Kreditaufnahme und -verwaltung strukturiert, um ein einheitliches Kreditmanagement zu gewährleisten:

Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung

I. Zielvorgaben

Berücksichtigung ggfs. vorhandener kommunalpolitischer Vorgaben

II. Planung Kredite für Aufstellung Haushalt

- a. Ansatz Umschuldungen
 - Auswertung Kreditverwaltungssoftware für auslaufende Zinsbindung
 - Sonderkündigungsrechte sichten und prüfen
- b. Ansatz Kreditaufnahme
 - nach Abschluss der Haushaltsberatungen in den Fachausschüssen unter Berücksichtigung Finanzierungsbedarf und vorhandener Liquidität
- c. Ansatz Zinsen und Gebühren
 - Auswertung Kreditverwaltungssoftware hinsichtlich vorhandener Kredite
 - zzgl. Zinsen für neu geplante Kredite (anteilige Veranschlagung in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Kreditaufnahmen im Planjahr)
- d. Ansatz Tilgung
 - Auswertung Kreditverwaltungssoftware hinsichtlich vorhandener Kredite
 - zzgl. Tilgung für neu geplante Kredite (anteilige Veranschlagung in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Kreditaufnahme im Planjahr)

III. Beschaffung und Entscheidung Kreditaufnahme

- a. Zusammenstellung und Festlegung Kriterien für Ausschreibung
 - Tilgungssatz
Berücksichtigung finanzieller Situation der Folgejahre hinsichtlich notwendiger Erwirtschaftung Schuldendienst
 - Zinsbindungen (Angebote zu unterschiedlichen Varianten einholen z.B. 10 J., 20 J.)
Berücksichtigung Ausschreibungsergebnisse der unterschiedlichen Zinsbindungen und Durchführung Vergleichsberechnung
Vermeidung „Clusterbildung“ auslaufender Zinsfestschreibungen wg. drohendem Zinsänderungsrisiko
 - Volumen - ggfs. Zusammenfassung neue Kredite und Umschuldung

- b. Durchführung Ausschreibung
 - gespeicherten Verteiler (Kontakt Daten Banken) ggfs. pflegen und verwenden
 - Datum und Uhrzeit Angebotseingang, Bindefrist (Gültigkeit) klären
- c. Kreditabschluss
 - Auswertung Angebote mit Fachbereichsleitung/Kämmerin
 - Vermerk zur Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung Dienstweg über Kämmerer/BGM
 - Beteiligung RPA
 - Information Politik nach § 8 Kreditrichtlinie
 - Mitteilung an Kasse zur Liquiditätsplanung (Höhe und Valuta)
- d. Erstellung Zins- und Tilgungsplan für neues Darlehen, Anlegen Buchungen in Finanzsoftware

IV. Verwaltung Kredite und sonstige Tätigkeiten

- a. Abwicklung des gesamten Zins- und Tilgungsplans
 - Buchungen in der Finanzsoftware anlegen
 - Aufnahme der Zahlungspositionen (Zins- und Tilgung) in Liquiditätsplanung der Kasse
- b. Aufzeichnung von Zinskonditionen und Zinsmeinungen
Laufende Sammlung von Newslettern und Pressemitteilungen u.a. zur Verwendung bei Kreditaufnahmen unter Ziffer III
- c. Erstellung von Diagrammen
für diverse Zwecke (u.a. Haushaltsplanung, Controlling, etc.)

V. Kontrolle und Feedback

Analyse Kreditportfolio bzw. Zins- und Tilgungsleistungen

- Aufzeigen von Abweichungen u.a. im Controlling/Quartalsberichtswesen
- Verwendung Erkenntnisse für die nächste Planung unter Zif.II

Vorstehender Ablauf- und Arbeitsplan wird für Angelegenheiten der Kreditverwaltung eingesetzt.

Anlage 3: Eine stichpunktartige Übersicht regelungswürdiger Aspekte bei der Aufnahme von Investitionskrediten

Checkliste Regelungen für die Aufnahme von Investitionskrediten	
1.	Allgemeines
a)	Geltungsbereich
b)	Ermächtigungsgrundlage
c)	Begriffsbestimmungen
2.	Organisation
a)	Zuständigkeiten
b)	Berichtswesen, Kreditplanung Haushalte
c)	Kontinuierliche Marktbeobachtung
d)	IT-Unterstützung
3.	Kreditaufnahmen
a)	Nutzung von Fremdwährungskrediten
b)	Nutzung von Derivaten
c)	Vorbedingungen der Kreditaufnahme, Ermächtigung
d)	Grundsätze von Angebotseinholung und Zuschlagserteilung
	1. Begründete Auswahl der Ausschreibungsdetails
	2. Inhalt der Angebotseinholung
	3. Form der Angebotseinholung
	4. Bieterkreis und Fristen
	5. Angebotsauswertung (Matrix), Vergleichbarkeit der Angebote
	6. Risikobewertung
	7. Zuschlagserteilung
e)	Anforderungen an die Vertragsgestaltung
	1. Übereinstimmung mit der Ausschreibung
	2. Kündigungs- und Wandlungsrechte
	3. Sicherheiten
	4. Abtretung von Forderungen
e)	Dokumentationspflichten