

Auszug aus der gemeinsamen E-Mail von SGSA und LKT vom 20.12.2024 an das MI LSA

„Sehr geehrter Herr ...,

vielen Dank für den übersandten Erlassentwurf zur Kreditwirtschaft der Kommunen und die Gelegenheit, als Kommunale Spitzenverbände hierzu gemeinsam Stellung nehmen zu können.

Nach Beteiligung unserer Mitglieder und Erörterung mit kommunalen Praktikern merken wir hierzu Folgendes an:

1.2 Kreditkosten

Unter Punkt 1.2 des Erlassentwurfes wird ausgeführt, dass ein Annuitätendarlehen wegen der schnelleren Tilgung i.d.R. einem Ratenkredit vorzuziehen ist – die Kommune wäre dann früher schuldenfrei.

Diese Aussage ist aus dem Erlass zu streichen, da sie in ihrer Absolutheit nicht zutreffend ist und zudem auch dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspricht. So wird mit einem Ratenkredit (Tilgungsdarlehen) die Tilgung jährlich in gleicher Höhe erbracht, die Restschuldsumme somit kontinuierlich in gleichem Umfang reduziert. Bei einem Annuitätendarlehen gibt es zwar einen festen Ratenzahlungsbetrag, welcher sich aus Zins und Tilgung zusammensetzt, jedoch verschiebt sich hier das Verhältnis zwischen Zins und Tilgung jährlich. In der Regel sind hier die Tilgungsleistungen zunächst gering und steigen mit fortschreitender Darlehenslaufzeit an. Ein Vorteil beim Tilgungsdarlehen dürfte jedoch in den niedrigeren Gesamtkosten liegen. Denn die Verschuldung durch die gleich hohen Tilgungsraten wird beim Ratenkredit i.d.R. schneller reduziert. Die Restschuld liegt bei einem Annuitätendarlehen in jedem Jahr über der Restschuld des vergleichbaren Ratenkredites. Da die Schulden beim Annuitätendarlehen langsamer getilgt werden, ergibt sich auch eine höhere Zinsbelastung als bei einem Ratenkredit.

Die Ausschreibung zur Aufnahme von Darlehen erfolgt mit der Vorgabe einer Laufzeit für das Darlehen. Daraus ergibt sich dann die Zins- und Tilgungsrate. Nach Informationen der Kommunen bieten zudem die Kreditinstitute Kommunaldarlehen in der Regel nur als Tilgungsdarlehen (Ratenkredit), jedoch nicht als Annuitätendarlehen an. Dies spricht ebenfalls für eine Streichung der Empfehlung zum Vorziehen des Annuitäten- gegenüber dem Ratendarlehen.

Mit Blick auf die in der Regel (konstanten) linearen Abschreibungen entspräche vielmehr ein Ratenkredit der Natur der Abschreibungen, zumal so zwischen den Abschreibungen und der Kredittilgung (die ja durch die Abschreibungen erwirtschaftet werden soll) ein gewisser Gleichlauf angestrebt werden sollte.

1.3 Laufzeit und Tilgung

In der Haushaltssatzung wird die Kreditaufnahme als Gesamtbetrag zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen für eine Vielzahl von Vermögensgegenständen festgesetzt und auch genehmigt. Die Aufnahme des Kredites/ der Kredite erfolgt ohne Zuordnung zu einzelnen Vermögensgegenständen.

Die Laufzeit der Kredite kann sich daher nur an etwaigen durchschnittlichen Nutzungsdauern orientieren.

1.4 Spekulationsverbot

Der Erlass enthält die Formulierung, dass Kommunen insbesondere keine Rechtsgeschäfte abschließen sollen, deren wirtschaftlicher Erfolg von Entwicklungen abhängig ist, die nicht vorhergesehen und nicht beeinflusst werden können. Hierzu ist anzumerken, dass bei einer derartigen Definition des unbestimmten Rechtsbegriffes der Spekulation, alle Finanzierungsgeschäfte einen spekulativen Charakter aufweisen dürften. Selbst bei dem Abschluss eines festverzinsten Kredites, bei dem Laufzeit und Zinsbindung identisch sind, ist der wirtschaftliche Erfolg nicht vorhersehbar. Sollte das allgemeine Zinsniveau während der Laufzeit und Zinsbindung des Kredites sinken, ist aus barwertorientierter Sicht kein wirtschaftlicher Erfolg zu verzeichnen, da die zu zahlenden Zinsen über dem Marktniveau liegen.

Wir gehen aber davon aus, dass sich der gemeinte wirtschaftliche Erfolg auf die ergebnis- und finanzwirksamen Elemente beschränkt. Aber auch hier dürfte die Kommune dann wohlmöglich keine Kredite abschließen, deren Laufzeit und Zinsbindung nicht identisch sind, da das Zinsänderungsrisiko durch Umschuldung nicht vorherseh- oder beeinflussbar ist.

Der Abschluss von Krediten mit Zinsgleitklausel, die in Punkt 1.2 unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, würden nach dieser Definition dem Spekulationsverbot unterliegen und dürften nicht abgeschlossen werden. Beide Regelungen sind in dieser Form widersprüchlich.

Auch stellt sich die Frage, ob Darlehen mit einem EURIBOR-Zins dem Spekulationsverbot unterliegen.

Daher wäre hier eine Klarstellung und beispielhafte Benennung zur Abgrenzung zu spekulativen Rechtsgeschäften hilfreich.

1.5 Kündigungsklausel

Nach dem Runderlassentwurf sollen die Kommunen in der Regel sicherstellen, dass das ordentliche Kündigungsrecht des Darlehensnehmers nach § 489 Abs. 1 und 2 BGB vom Kreditgeber nicht nach § 489 Abs. 4 BGB ausgeschlossen wird.

Nach Informationen der Kommunen ist bezogen auf § 489 Abs. 2 BGB der Ausschluss bislang üblich. Anderenfalls werden die Banken entweder kein Angebot abgeben oder dies in den Zinssatz einpreisen, womit der Zinssatz sich erhöht.

Im Rahmen von STARK II wurden die Darlehensverträge mit Zinsbindung außerhalb des Förderzeitraums überprüft und alle hatten standardmäßig den Kündigungsausschluss nach § 489 Abs. 4 BGB. Die im Erlassentwurf vorgesehene Regelung scheint somit nachteilig für die Kommunen. Zu befürchten ist eine Verteuerung der kommunalen Zinskonditionen.

1.7 Kreditgenehmigung

Im zweiten Absatz auf S. 3 wird zu neuen Beurteilungstatbeständen u.a. im Falle einer Veränderung des Kreditvolumens bei einem Nachtragshaushalt gegenüber der Entscheidung zum Haushalt ausgeführt. Dies ist dem Grunde nach nachvollziehbar. Hinweisen möchten wir darauf, dass wahrscheinlich in einer sehr geringen Anzahl von Fällen es sein kann, dass Kredite auf Basis der Haushaltsermächtigung (oder aus der Verpflichtungsermächtigung heraus) in Anspruch genommen werden, da zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Kredithöhe der Bedarf für die Kreditaufnahme bestand. Selbst wenn sich dieser aus nachträglich eintretenden Veränderungen dann im Nachtragshaushalt nicht bestätigen sollte, sind dann jedoch Tatsachen geschaffen, die auch durch

eine andere Betrachtung im Zeitpunkt der Genehmigung des Nachtragshaushaltes nicht mehr verändert werden können.

Unter Punkt 1.7. (Seite 4, 2. Absatz) wird die zuständige Kommunalaufsicht angehalten, bei mittelfristig negativem Jahresergebnis die Gesamtkreditgenehmigung auf einen bestimmten Teil des Gesamtbetrages zu beschränken oder ganz zu versagen. In der Folge werden Ausnahmen beschrieben, wann eine Kreditgenehmigung auch unter diesen Rahmenbedingungen möglich ist.

Hier stellt sich jedoch zu Buchstabe d) die Frage, ob die Betrachtung der mittel- bis langfristigen Folgekosten (bis ca. 20 Jahre) unabhängig von der Kreditlaufzeit zur Beurteilung der Haushaltsneutralität/haushaltskonsolidierenden Wirkung erfolgen muss. Sind die Folgekosten somit auf 20 Jahre zu beurteilen, egal ob die Kreditauflaufzeit 10, 20 oder 30 Jahre beträgt? Oder ist der Zeitraum der Maßnahmebetrachtung an den Kreditfinanzierungszeitraum anzulehnen?

Aus unserer Sicht bedarf es zudem einer Präzisierung, ob beim mittelfristig negativem Jahresergebnis die Ausgleichsmöglichkeiten nach §§ 23, 24 KomHVO zu berücksichtigen sind oder nicht. Ein Verweis auf die Anwendung des § 98 (3) Nr. 1 KVG LSA wäre wünschenswert.

Angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass eine zunehmende Zahl kommunaler Haushalte defizitär bleiben. Die Investitionspauschale reicht bei Weitem nicht aus, um den abschreibungsbedingten Werteverzehr des kommunalen Anlagevermögens zu kompensieren. Das Anlagevermögen dient per Definition der dauerhaften Aufgabenerfüllung. Deshalb ist in die Aufzählung ein weiterer Punkt aufzunehmen, dass Kreditgenehmigungen auch bei defizitären Haushalten möglich sind, wenn sie zwingend zur Aufgabenerfüllung notwendig sind und es keine wirtschaftlicheren Handlungsalternativen gibt.

2. Kreditaufnahmen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung

Hier wird auf die Ermittlung des Kreditbetrages gemäß § 104 Abs. 2 KVG LSA bezogen auf die beiden Vorjahre abgestellt. Mit aktuellem Erlass des MI LSA vom 18.09.2024 wurde diese Regelung für den Fall der vorläufigen Haushaltsführung in Folge ausstehender Jahresabschlüsse in der Anwendung erweitert auf einen Zeitraum von mehr als 2 Vorjahren (falls in diesen keine Kreditaufnahmen geplant waren). Zur Klarstellung, dass diese Erlassregelungen nicht mit Inkrafttreten dieses Krediterlasses in ihrer Gültigkeit beschränkt werden, wäre hier ein Hinweis wie „Die Ausnahmeregelungen gemäß RdErl. vom 18.09.2024 bleiben hiervon unberührt.“ hilfreich.

4. Kredite zur Liquiditätssicherung

4.1 Grundsatz

*„Liquiditätskredite werden in Einzelfällen infolge unausgeglichener Finanzhaushalte zur „Zwischenfinanzierung“ **konsumtiver Ausgaben** verwendet.“*

Die Überbrückung geplanter Einzahlungen betrifft sowohl Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit als auch der Investitionstätigkeit. So werden Fördermittel fast ausschließlich im Nachgang gezahlt, so dass regelmäßig eine Vorfinanzierung notwendig ist. Die vorgenannte Formulierung sollte deshalb weiter gefasst werden.

4.2 Bilanzierung

„Stattdessen wird mit Liquiditätskrediten die laufende Verwaltungstätigkeit und mitunter die Finanzierungstätigkeit finanziert.“

Dies betrifft ebenso die Investitionstätigkeit. Siehe Punkt 4.1.

4.3. Festsetzung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite

Auch hier wird in dem ersten Absatz darauf verwiesen, dass die Festsetzung bis zum Erlass der Haushaltssatzung für das folgende Jahr weitergilt. Mit aktuellem Erlass des MI LSA vom 18.09.2024 wurde diese Regelung für den Fall der vorläufigen Haushaltsführung in Folge ausstehender Jahresabschlüsse in der Anwendung erweitert. Zur Klarstellung, dass diese Erlassregelungen nicht mit Inkrafttreten dieses Krediterlasses in ihrer Gültigkeit beschränkt werden, wäre hier ein Hinweis wie „Die Ausnahmeregelungen gemäß RdErl. vom 18.09.2024 bleiben hiervon unberührt.“ hilfreich.

4.5 Eigenbetriebe und Zweckverbände

Wir bitten um Prüfung, ob der der Anwendungsbereich hier in Zusammenhang mit dem Liquiditätskredit nicht nur auf Eigenbetriebe und Zweckverbände, sondern auch auf Anstalten des öffentlichen Rechts erweitert werden, da § 110 KVG LSA gemäß § 7 Abs. 3 AnstG auch auf die Anstalten des öffentlichen Rechts sinngemäß Anwendung findet.

7. Sicherheiten zugunsten Dritter, Gewährleistung

Neben den im Entwurfserlass dargelegten Kriterien ist auch die Vereinbarkeit der Übernahme einer Bürgschaft mit dem EU-Beihilferecht zu prüfen, da Bürgschaften EU-Beihilfen darstellen können, wenn sie Unternehmen ermöglichen, ein Darlehen aufzunehmen, dass diese ohne Bürgschaft nicht oder nicht zu diesen Konditionen erhalten hätten. Hierdrauf könnte zumindest mit einem allgemeinen Verweis hingewiesen werden. Sofern man diesem Anliegen folgt, sollte auch geprüft werden, ob ein ähnlich gerichteter Hinweis nicht auch beim Cash-Pooling (4.6) hilfreich wäre.

8. Schlussbestimmungen

Hier wird dargelegt, dass der Erlass vom 23.12.2014 32/Z4-10401 Kommunale Haushaltswirtschaft, Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite mit Inkrafttreten dieses Krediterlasses außer Kraft treten soll. Ist hiermit nicht eher Erlass vom 23.02.2015 (MBL LSA vom 30.03.2015 S. 160 ff) gemeint?

Der jetzige Erlassentwurf greift zudem nicht die nach wie vor bestehenden Regelungen zur Umschuldung von Liquiditätskrediten in Festbetragsliquiditätskredite bis zu 10 Jahren bzw. deren Neuaufnahme lt. Erlass vom 17.12.2021 (32.11-10402) auf. Diese Regelung soll aktuell zum 31.12.2026 außer Kraft treten.

Auch wenn diese Möglichkeit bisher hauptsächlich auf das Vorbeugen eines Zinsanstiegs im Zusammenhang mit dem zurückliegenden Niedrigzinsphase verbunden war, bittet des SGSA um eine Prüfung, ob angesichts der aktuellen Aneinanderreihung der Krisen (Flüchtlinge, Corona, Ukraine-Krieg und Energie) eine solche Regelung dauerhaft oder für einen verlängerten Zeitraum in dem Krediterlass zu berücksichtigen ist.

Abschließend möchte der Landkreistag Sachsen-Anhalt noch Folgendes anmerken:

Im Runderlass des Ministeriums des Inneren des Landes Sachsen-Anhalt vom 8.12.1993 - Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes - (MBL Nr. 4/1994 S. 114; **Anlage**) ist unter II 8. Kreditaufnahmen die Möglichkeit eines Ermächtigungsbeschlusses vorgesehen. Abgesehen davon, dass der genannte Erlass ebenfalls aktualisiert werden könnte, ist es aus unserer Sicht aus Gründen

der Vollständigkeit überlegenswert, die Ausführungen unter II 8. Kreditaufnahmen aktualisiert in den neuen Erlass Kreditwirtschaft aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang regen wir auch eine Prüfung der Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes zur Nichtöffentlichkeit der Entscheidungen über Kreditvergabe vom 20.03.2018 (**Anlage**) an. Hier wird ausgeführt:

„Eine öffentliche Beratung über die Beauftragung der Verwaltung zum tatsächlichen Abschluss eines Kreditvertrages mit (Maximal-)Konditionen steht jedoch dem öffentlichen Wohl insofern entgegen, als durch ein öffentliches Bekanntwerden der gewünschten Konditionen vor dem Abschluss des Kreditvertrages die Verhandlungsposition der Kommune geschwächt wird.“

Es handelt sich beim Ermächtigungsbeschluss allerdings eben nicht um eine Vergabeentscheidung, sondern lediglich um eine allgemeine Ermächtigung, einen Grundsatzbeschluss vor der eigentlichen Kreditvergabe. Die Entscheidung zur Vergabe wird erst nach der zu erfolgenden Kreditausschreibung vom Landrat getroffen und geht an das wirtschaftlichste Angebot mit dem geringsten Zinssatz, völlig unabhängig vom zuvor beschlossenen Maximalzinssatz.

Es liegen auch noch keine Verhandlungen über Kreditaufnahmen vor.

Dass das öffentliche Wohl oder schutzwürdige Interessen Einzelner einen Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern, wäre somit nach einer Einzelfallprüfung nicht ersichtlich. Zudem wäre nach der Rundverfügung auch die Fehlerfolge zu beachten, unterbleibt der Ausschluss der Öffentlichkeit, obwohl er im Ergebnis der Einzelfallprüfung erforderlich gewesen wäre, ist die Beschlussfassung zu laufenden Kreditaufnahmen rechtswidrig. Es handelt sich hier zwar nicht um einen besonders schwerwiegenden Fehler i. S. d. § 44 VwVfG, da es an der überwiegenden Bedeutung für die Allgemeinheit fehlt. Deshalb führt dieser Fehler **anders als im umgekehrten Fall** – der Fassung eines öffentlich zu fassenden Beschlusses in nichtöffentlicher Sitzung - nicht zur Nichtigkeit des in Rede stehenden Beschlusses.

Hier wäre eine Klarstellung wünschenswert, ob die genannte Rundverfügung vom 20.03.2018 tatsächlich auf den Ermächtigungsbeschluss Anwendung findet...”