

**Verwaltungsvorschrift
des Staatsministeriums des Innern
über die Kreditwirtschaft der Gemeinden und Landkreise
(VwV Kreditwirtschaft)**

Vom 6. Februar 1991

Im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen werden nachstehende Vorschriften und Hinweise erlassen (§ 8 des Vorschaltgesetzes Kommunal финанzen vom 19. 12. 1990, SGVBl. S. 18):

Inhalt

- I. Geltungsbereich
- II. Hinweise und Empfehlungen
- III. Gesamtgenehmigung der Kredite im Rahmen der Haushaltssatzung
- IV. Übergangsregelung für das Haushaltsjahr 1991
- V. Inkrafttreten

I.

Geltungsbereich

Die Regelungen für die Gemeinden gelten für die Landkreise entsprechend (§ 95 Kommunalverfassung), sofern nicht ausdrücklich eine abweichende Regelung getroffen worden ist. Für die rechtlich selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden und Landkreise (Eigengesellschaften und Beteiligungunternehmerinnen i. S. von § 57 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Kommunalverfassung) gilt die Verwaltungsvorschrift nicht, da auf deren Wirtschaftsführung die Vorschriften der Kommunalverfassung über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden keine Anwendung finden.

II.

Hinweise und Empfehlungen

1. Kreditbegriff

Ein Kredit ist ein unter der Verpflichtung zur Rückzahlung

- Treuhandvermögen mit Sonderrechnung (– § 54 Kommunalverfassung –) oder
- von einem Sondervermögen mit Sonderrechnung (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 und 4 Kommunalverfassung)

aufgenommener Kapitalbetrag mit Ausnahme der Kassenkredite (Nr. 19 der Anlage 1 zur Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO –). Innere Darlehen (Nr. 13 der Anlage 1 zur GemHVO) gehören ebenfalls nicht zu den Krediten.

Kredite sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO Einnahmen des Vermögenshaushalts. Die Tilgung von Krediten (ordentliche und außerordentliche Tilgung) ist auf der Ausgabenseite des Vermögenshaushalts zu veranschlagen (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO).

Bezüglich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte (§ 44 Abs. 6 Kommunalverfassung) wird auf Abschnitt II, Nr. 9 verwiesen.

2. Voraussetzungen für Kreditaufnahmen

Nach § 44 Abs. 1 Kommunalverfassung dürfen Kredite nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Wegen der einzelnen Begriffsdefinitionen wird auf die Anlage 1 zur GemHVO hingewiesen.

Kredite dürfen grundsätzlich erst nach Ausschöpfung aller anderen Einnahmemöglichkeiten aufgenommen werden; eine Kreditaufnahme kommt ausnahmsweise auch dann in Frage, wenn eine andere Finanzierung wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 35 Abs. 3 Kommunalverfassung). Die Prüfung der Frage, ob eine andere Finanzierung nicht möglich ist, hat sich auch darauf zu erstrecken, inwieweit eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage möglich ist (§ 20 Abs. 3 GemHVO).

3. Kreditbedingungen

Die Vereinbarung marktgerechter Kreditbedingungen erfordert eine ständige Beobachtung des Kapitalmarktes. Es ist besonders darauf zu achten, daß die aus der Kreditaufnahme resultierenden finanziellen Belastungen für die Gemeinde auf Dauer tragbar sind. Regelmäßig sollten von mehreren Kreditgebern Kreditangebote eingeholt und miteinander verglichen werden. Bei der Entscheidung über Kreditangebote sind nicht nur der Effektivzinssatz und die sonstigen Zahlungsbedingungen, sondern auch die allgemeinen finanzwirtschaftlichen Belange der Gemeinde zu berücksichtigen, wie sie z. B. mit den Vorteilen verbunden sind, die sich aus einer langfristigen Geschäftsverbindung mit einem örtlichen Kreditinstitut ergeben (Hausbank).

4. Zinssatz und Auszahlungskurs

Zinssatz und Auszahlungskurs stehen meist in Wechselbeziehung zueinander. Beide beeinflussen die Höhe des Effektivzinssatzes. Der Effektivzinssatz wird aus dem Nominalzinssatz, den Kapitalbeschaffungskosten (z. B. Disagio oder Kreditvermittlungsgebühren) sowie aus der Laufzeit des Kredits unter Berücksichtigung evtl. tilgungsfreier Jahre ermittelt. Ein Disagio sollte grundsätzlich möglichst niedrig gehalten werden. Es sollte in der Regel nicht höher vereinbart werden als

- mit 2 v. H. bei Kommunalkrediten der Sparkassen,
- mit 4 v. H. bei Krediten anderer Kreditinstitute.

Zinsanpassungsklauseln, die zu einer Kündigung des Kredites durch den Gläubiger zur Anpassung an einen neuen Effektivzins berechtigen, sind im allgemeinen unbedenklich, wenn sie erst nach Ablauf von 10 Jahren, in Ausnahmefällen nach Ablauf von 5 Jahren ausgeübt werden dürfen.

Zinsgleitklauseln, die dem Gläubiger ohne Kündigung eine automatische Anpassung des Zinssatzes an eine veränderte Kapitalmarktlage ermöglichen, sind dagegen unter dem Gesichtspunkt einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht vertretbar.

5. Laufzeit

Die Höhe der regelmäßigen (ordentlichen) Kredittilgung sollte sich in erster Linie nach den finanziellen Möglichkeiten und nach der kommunalpolitischen Interessenlage der Gemeinde richten. Dabei ist vom Grundsatz auszugehen, daß langfristig nutzbare Vermögensgegenstände auch langfristig finanziert werden können. Da die kommunalen Investitionsmaßnahmen ganz überwiegend langlebiger Natur sind, können bei ihrer Finanzierung in der Regel ohne Bedenken langfristige Kreditlaufzeiten vereinbart werden. Der regelmäßige Tilgungssatz sollte allerdings mindestens 1 bis 2 v. H. des ursprünglichen Kreditbetrags zuzüglich der durch die Tilgung ersparten Zinsen betragen (Annuitätsdarlehen).

6. Kündigungsklausel

Kredite müssen für die Gemeinde grundsätzlich kündbar sein. Das vertragliche Kündigungsrecht sollte im allgemeinen nicht länger als für die ersten 5 Jahre der Laufzeit und nur in Ausnahmefällen, z. B. bei besonders günstigem Nominalzinssatz bis zu längstens 10 Jahren, ausgeschlossen werden. Auf § 609a Abs. 2 BGB wird hingewiesen.

7. Sicherheiten

Es entspricht dem Wesen des Kommunalkredits, daß er ohne die Bestellung von Sicherheiten (z. B. Hypotheken, Grundschulden) gewährt wird. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht (§ 44 Abs. 7 Kommunalverfassung).

8. Auslandskredite

Bei Kreditaufnahmen im Ausland ist Zurückhaltung geboten, weil die Verschuldung in fremder Währung in der Regel mit beträchtlichen Wechselkursrisiken behaftet ist. Im übrigen besteht nach den Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung bei Kreditaufnahmen im Ausland eine Meldepflicht gegenüber der Deutschen Bundesbank.

9. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Einer Kreditverpflichtung kommen u. a. folgende Rechtsgeschäfte wirtschaftlich gleich (§ 44 Abs. 6 Kommunalverfassung):

- Leibrentenverträge,
- Leasingverträge mit Kaufoption,
- Vor- und Zwischenfinanzierungsverträge.

Ob die Vereinbarung von Stundungen oder Ratenzahlungen bei Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde unter § 44 Abs. 6 Kommunalverfassung fällt, hängt von den näheren Umständen des Einzelfalls ab. Bei der Vereinbarung von Zahlungsmodalitäten mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr ist grundsätzlich nicht von einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft auszugehen.

Soweit eine Einzelgenehmigung von Rechtsgeschäften i. S. von § 44 Abs. 6 Kommunalverfassung erforderlich ist, hat die Rechtsaufsichtsbehörde (vgl. Abschnitt III, Nr. 4) darauf zu achten, daß die Gemeinde nicht ohne zwingenden Grund Belastungen auf sich nimmt, die bei einer Kreditaufnahme im Rahmen des Vermögenshaushalts vermeidbar wären. Sie hat ferner darauf zu achten, daß angeordnete Begrenzungen für Kreditaufnahmen § 44 Abs. 4 und 5 Kommunalverfassung eingehalten werden. Bei Verträgen über Leasing-Finanzierungen kommunaler Bauvorhaben durch Leasing-Gesellschaften oder Immobilien-Fonds (Kommunal- Immobilien-Leasing) sind bei der Beantragung der Einzelgenehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde sämtliche Vertragsunterlagen und eine Berechnung der Wirtschaftlichkeit der Leasing-Finanzierung im Vergleich zu einer 100-prozentigen Kommunalkreditfinanzierung vorzulegen.

10. Bausparverträge

Die Ansammlung eines Bausparguthabens gilt als Geldanlage (Nr. 9 der Anlage 1 zur GemHVO), für die Kreditaufnahmen nach § 44 Abs. 1 Kommunalverfassung unzulässig sind. Wird vor der Zuteilung des Bausparvertrages ein Bauspar-Zwischenkredit in Anspruch genommen, ist dieser nur insoweit als Kredit zu behandeln, als er das (noch nicht zuteilte) Bausparguthaben übersteigt. Bei Zuteilung des Bausparvertrages ist nur noch der Teil des Bauspardarlehns als neue Kreditaufnahme zu behandeln, der den früher als Kredit behandelten Teil des Zwischenkredits übersteigt.

III.

Gesamtgenehmigung der Kredite im Rahmen der Haushaltssatzung

1. Formelle Voraussetzungen

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf im Rahmen der Vorlage der Haushaltssatzung (§ 38 Abs. 2 Kommunalverfassung) der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (vgl. Abschnitt III, Nr. 4). Ein besonderer Genehmigungsantrag ist nicht erforderlich. Die in der Haushaltssatzung festgesetzte Kreditermächtigung maß mit dem im Einzelplan 9 des Vermögenshaushalts bei der Gruppe 37 (ohne Untergruppe 379 – innere Darlehen –) veranschlagten Kreditbetrag übereinstimmen. Die Kreditermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Haushaltsjahr erlassen ist (§ 44 Abs. 3 Kommunalverfassung).

Die satzungsmäßig festgesetzte Kreditermächtigung bindet die Gemeinde nur intern bei ihrer Haushaltsführung, die Festsetzung hat keine rechtliche Außenwirkung. Ein von der Gemeinde abgeschlossener Kreditvertrag ist auch dann rechtswirksam, wenn die in der Haushaltssatzung festgesetzte Kreditermächtigung überschritten wird. Reicht die in der Haushaltssatzung festgesetzte Kreditermächtigung nicht aus, ist eine Nachtragssatzung erforderlich. Bei Eigenbetrieben tritt an die Stelle der Haushaltssatzung der Beschluß über den Wirtschaftsplan (§ 53 Abs. 3 Kommunalverfassung).

Die Gemeinde schließt im Rahmen des genehmigten Gesamtbetrages erst bei konkretem Deckungsmittelbedarf Kreditverträge ab und nimmt die geplanten Kredite in eigener Zuständigkeit und Verantwortung auf. Eine (nochmalige) Einzelgenehmigung der Kreditaufnahmen ist – von den in § 44 Abs. 4 und 5 Kommunalverfassung genannten Sonderfällen einer angeordneten Kreditbeschränkung abgesehen – nicht erforderlich. Generelle Kreditaufnahmebeschränkungen ergeben sich z. Z. weder aus bundesrechtlichen noch aus landesrechtlichen Vorschriften.

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht erlassen, darf die Gemeinde bis zum Erlaß der Haushaltssatzung auch ohne Kreditermächtigung mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Kredite bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kreditermächtigung aufnehmen, wenn die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten,

Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts, für die in den Vorjahren bereits Beträge veranschlagt waren, nicht ausreichen. Auf § 40 Abs. 2 Kommunalverfassung – vorläufige Haushaltsführung – wird hingewiesen. Für die Genehmigung der vorläufigen Kreditermächtigung gelten dieselben Voraussetzungen wie für die spätere Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung. Genehmigungspflichtig ist während der vorläufigen Haushaltsführung jeweils die einzelne Kreditaufnahme. Soweit im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung Kreditverträge abgeschlossen werden, müssen diese in die Kreditermächtigung der später zu erlassenden Haushaltssatzung übernommen werden. Sie unterliegen dort (nochmals) der Gesamtgenehmigung, die jedoch insoweit nicht mehr versagt werden kann.

2. Materielle Voraussetzungen

Die Gesamtgenehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltsführung im Rahmen des Vorlageverfahrens der Haushaltssatzung von der Rechtsaufsichtsbehörde schriftlich erteilt oder versagt werden; sie kann auch unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Mit dem Vorliegen dieser Voraussetzungen hat sich die Gemeinde bereits bei der Veranschlagung von Kreditaufnahmen im Vermögenshaushalt eigenverantwortlich auseinanderzusetzen.

Die dauernde Leistungsfähigkeit kann als gesichert gelten, wenn die Gemeinde im laufenden fünfjährigen Finanzplanungszeitraum in der Lage ist, ihren gesetzlichen Ausgabeverpflichtungen nachzukommen, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und die Finanzierungs- und Folgekosten der geplanten Investitionen zu tragen. Der Beurteilung des Verschuldungsspielraumes sind deshalb neben dem Haushaltsplan der Finanzplan und das Investitionsprogramm der Gemeinde zugrunde zu legen (§ 42 Kommunalverfassung).

Die Tragbarkeit der Schuldendienstbelastung ist vor allem daran zu messen, ob nach der Kreditaufnahme die Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt zusammen mit den anderen Einnahmen i. S. von § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 GemHVO noch ausreicht, um neben den unabwiesbaren Investitionsausgaben die Ausgaben für die ordentliche Kredittilgung und für die Kreditbeschaffungskosten zu decken.

Erreicht die Zuführungsrate des Verwaltungshaushalts diesen Mindestbetrag nicht, ist der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen nur genehmigungsfähig, soweit er notwendig ist

- zur Umschuldung,
- zur Finanzierung unabwiesbarer Ersatzinvestitionen,
- zur Finanzierung rentierlicher Investitionen,
- zur Zwischenfinanzierung von verbindlich zugesagten Zuweisungen und Zuschüssen Dritter zu einer Investitionsmaßnahme,
- zur Finanzierung einer Investition, die mit einer hohen Zuweisungsquote von Bund und/oder Land gefördert wird und zu erwarten ist, daß die Finanzierungs- und Folgekosten in absehbarer Zeit von der Gemeinde getragen werden können oder wenn
- durch Übernahme des Schuldendienstes (Zinsen, ordentliche Tilgung) durch eine öffentliche Kasse die geplante Kreditaufnahme keine weiteren Belastungen des Haushalts zur Folge hat.

In diesen Fällen hat die Gemeinde die Notwendigkeit der Kreditaufnahme im einzelnen zu begründen und durch geeignete Unterlagen nachzuweisen (z. B. durch die Vorlage von Zuwendungsbescheiden). Sofern die Rechtsaufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung erteilt, soll sie diese nur unter dem Vorbehalt der späteren Einzelgenehmigung erteilen. Soweit die Voraussetzungen nicht vorliegen, ist die Gesamtgenehmigung betragsmäßig zu beschränken oder ganz zu versagen.

Rentierliche Investitionen sind Investitionen, bei denen die Folgekosten (Personal-, Sach- und Unterhaltungskosten) und der Schuldendienst (Zinsen, ordentliche Tilgung) durch entsprechende Einnahmen, z. B. Benutzungsgebühren, Eintrittsgelder, Mieten, Pachteinnahmen, ganz oder überwiegend gedeckt werden können oder Investitionen, die ganz oder überwiegend durch Beiträge, z. B. Erschließungsbeiträge nach dem BauGB, refinanziert werden können.

3. Kredit-Leitlinien

Durch die Kreditaufnahmen der Gemeinde und die damit verbundene Schuldendienstbelastung darf der Haushaltsausgleich des laufenden Haushaltsjahres und der im Finanzplanungszeitraum liegenden folgenden 3 Haushaltsjahre nicht gefährdet werden. Zur Sicherstellung der dauernden Aufgabenerfüllung muß sich die Gemeinde bei ihrer Schuldendienstbelastung deshalb im Rahmen von Höchstgrenzen bewegen, die von der Rechtsaufsichtsbehörde bei der Erteilung der Gesamtgenehmigung im Rahmen der Vorlage der Haushaltssatzung zu beachten sind. Es gelten als Höchstgrenzen

- für die Kreditzinsen 10 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushalts (ohne innere Verrechnungen – Untergruppe 169 – und kalkulatorische Einnahmen – Gruppe 27 –),
- für die ordentliche Kredittilgung 8 v. H. der Einnahmen des Verwaltungshaushalts (ohne innere Verrechnungen – Gruppe 27 –).

In die Berechnung ist der Schuldendienst für die „Altkredite“ für die kommunale Wohnungswirtschaft, soweit diese im Haushalt geführt wird, einzubeziehen. Auf die Möglichkeit einer dreijährigen Aussetzung des Schuldendienstes für die „Altkredite“ aufgrund des zwischen dem Bund und den Kreditinstituten vereinbarten Moratoriums wird hingewiesen.

Die Überschreitung der Höchstgrenzen bedarf der Zustimmung durch das Regierungspräsidium.

4. Zuständigkeiten

Zuständig für die Genehmigung des Gesamtbetrages der Kredite (Kreditermächtigung) sind die Rechtsaufsichtsbehörden.

Rechtsaufsichtsbehörde ist

- bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das Landratsamt,
- bei den kreisfreien Städten und bei den Landkreisen das Regierungspräsidium.

IV.

Übergangsregelung für das Haushaltsjahr 1991

Da bis zum Erlaß der Haushaltssatzung für das Jahr 1991 keine Kreditermächtigung – auch nicht aus dem Vorjahr – vorliegt, bedarf die Aufnahme von Krediten insoweit grundsätzlich der Einzelgenehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 40 Abs. 2 Kommunalverfassung). Wegen der eingeschränkten Kreditaufnahmemöglichkeiten in diesem Zeitraum wird auf Abschnitt 111, Nr. 1 hingewiesen. In Ermangelung einer Kreditermächtigung aus dem Vorjahr können Kredite bis zu einem Viertel der im Entwurf der Haushaltssatzung für das Jahr 1991 vorgesehenen Kreditermächtigung genehmigt werden. Die Einzelgenehmigung ist unter genauer Benennung der Fortsetzungsmaßnahme und unter Vorlage

- des Entwurfs der Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltsplanes,
- des Entwurfs des Finanzplanes und des Investitionsprogramms und
- des zum Abschluß vorgesehenen Kreditvertrages

bei der Rechtsaufsichtsbehörde so rechtzeitig zu beantragen und der Bedarf zu begründen, daß die Rechtsaufsichtsbehörde (vgl. Abschnitt III, Nr. 4) ohne Zeitdruck entscheiden kann. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat die Genehmigung innerhalb von zwei Wochen nach Antragseingang zu erteilen oder zu versagen. Die Genehmigung kann auch unter Bedingungen oder Auflagen erteilt werden. Bei der Prüfung des Antrags hat die Rechtsaufsichtsbehörde dieselben Maßstäbe zugrunde zu legen, die für die Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung gelten (vgl. Abschnitt 111, Nr. 2 und 3). Die Einzelgenehmigung ist in die spätere Gesamtgenehmigung (Kreditermächtigung) im Rahmen der Haushaltssatzung einzubeziehen.

Der Erlaß des Staatsministeriums des Innern vom 19. 11. 1990, der Kredite für rentierliche Investitionen und Kreditaufnahmen im Rahmen von Investitionsprogrammen ohne Begrenzung, sowie Kredite für sonstige Investitionen bis zu einem Höchstbetrag von 60 DM je Einwohner allgemein genehmigt hat, ist durch Fristablauf am 31. 1. 1991 außer Kraft getreten.

Der Erlaß des Staatsministeriums des Innern vom 27. 11. 1990, der Kreditaufnahmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau, bei der Deutschen Ausgleichsbank und bei der Berliner Industriebank im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes allgemein genehmigt hat, gilt bis zum 31. 3. 1991 weiter, sofern bis zu diesem Zeitpunkt eine Kreditzusage erteilt worden ist.

V. Inkrafttreten

Die vorstehende Verwaltungsvorschrift tritt, soweit sich aus Abschnitt IV keine abweichende Regelung ergibt, mit sofortiger Wirkung in Kraft.

1 Geltungsdauer verlängert durch VwV vom 14. Dezember 2002 (SächsABl. S. 1276)

Zuletzt enthalten in

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Verlängerung der Geltungsdauer von Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums des Innern aus dem Jahr 1997

vom 14. Dezember 2002 (SächsABl. S. 1276)