

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Ordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

5. Schuldenmanagement

Der LRH hat das Kreditengagement in 10 ausgewählten Kommunen überprüft. Danach nutzen nur wenige Kommunen ein Schuldenmanagement, um ihr Kreditportfolio zu überwachen und zu steuern. Überwiegend werden die Schulden von den Kommunen lediglich verwaltet. In 3 Städten wären über die Gesamtlaufzeit Zinsausgaben von zusammen 1,9 Mio. € vermeidbar gewesen. Eine sachgerechte Aufbau- und Ablauforganisation trägt zu wirtschaftlichen Kreditaufnahmen bei und kann das Zinsänderungsrisiko begrenzen.

5.1 Ausgangslage und Prüfungsauftrag

2018 waren von den 1.106 Gemeinden Schleswig-Holsteins 749 - also rund 2/3 - nicht schuldenfrei. Der kommunale Schuldenstand ist seit dem Tiefstand von 3 Mrd. € 2008 kontinuierlich bis 2016 auf 4,7 Mrd. € gestiegen und konnte erst in 2018 in relativ geringem Maße auf 4,67 Mrd. € reduziert werden.

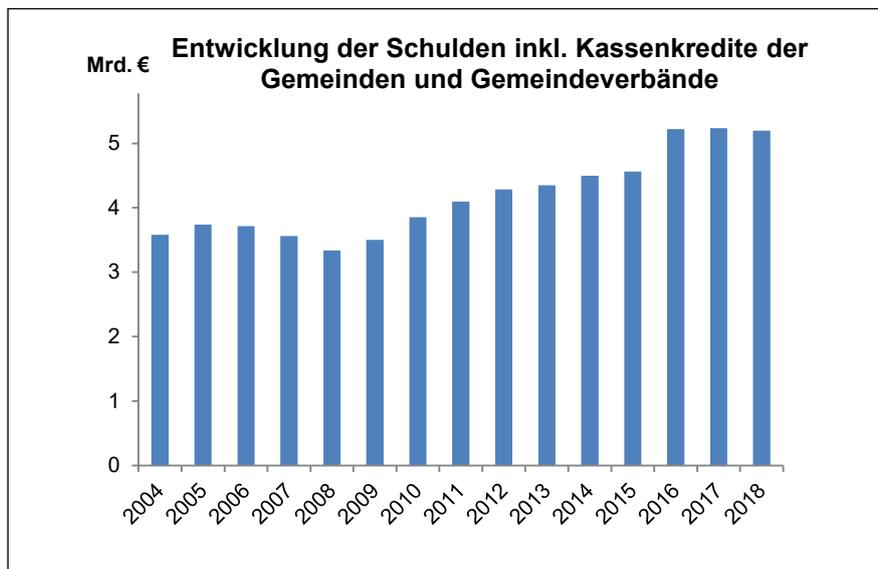


Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände

Quelle: LRH

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 sind die Zinssätze an den Geld- und Kapitalmärkten als Folge der Geldmarktpolitik der Europäischen Notenbank ab 2009 rapide gesunken. Sie bewegen sich seit mehreren Jahren auf einem historischen Rekordtief. Von diesem Zinstief können die öffentlichen Haushalte profitieren. Trotz höherer Schuldenstände sind Kommunen infolge des gesunkenen Zinsniveaus deutlich geringer mit Zinsen belastet. Zusätzlich zu der spürbar besseren Einnahmesituation hätte

sich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen tendenziell verbessern können.

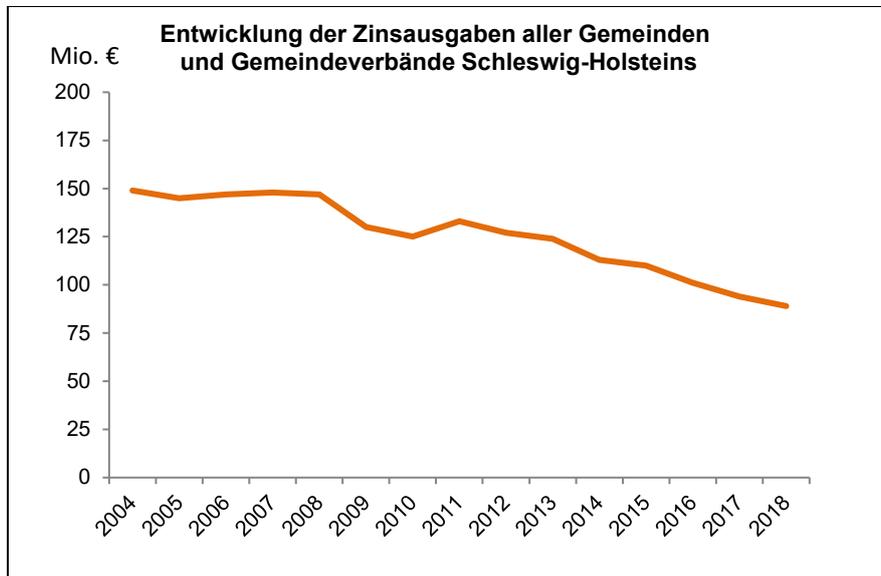


Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände
Quelle: LRH

Die Zinspolitik des „billigen Geldes“ dürfte nicht unendlich sein, auch wenn derzeit noch ungewiss ist, wann die Niedrigzinsphase endet. Die Kreditlaufzeiten sind im Regelfall deutlich länger als die (gesicherten) Zinsbindungen. Damit besteht das latente Risiko, bei wieder ansteigenden Zinssätzen künftige Haushalte erheblich zu belasten.

Diese Ausgangssituation hat der LRH zum Anlass genommen, das kommunale Schuldenmanagement in 2017 zu prüfen. Aus dem Kreis der 32 Kommunen, die dem überörtlichen Prüfungsrecht des LRH unterliegen, wurden hierfür die am höchsten verschuldeten 10 Kommunen ausgewählt: die 4 kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster, die Kreise Schleswig-Flensburg, Ostholstein, Pinneberg sowie die 3 Mittelstädte Norderstedt, Elmshorn und Wedel. Geprüft wurden die jeweiligen Kernhaushalte einschließlich der Kassenkredite. Gegenstand der Querschnittsprüfung des LRH war, ob und wie die Kommunen

- auf das günstige Zinsniveau reagieren,
- ihre Schulden verwalten bzw. ein Schuldenmanagement betreiben,
- Wirtschaftlichkeitspotenziale in ihren Kreditportfolien heben und
- sich gegen Zinsänderungsrisiken absichern.

5.2 Rechtliche und finanzwirtschaftliche Grundlagen

Nach den §§ 85 und 95 g Gemeindeordnung (GO) dürfen Kredite nur subsidiär aufgenommen werden, wenn andere Finanzierungsmöglichkeiten

ausgeschöpft sind. Sie dürfen nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung verwendet werden. Grundsätzlich müssen die Kommunen in der Lage sein, den Kapital- bzw. Schuldendienst - bestehend aus Tilgung und Zinsausgaben - aus den laufenden Einnahmen dauerhaft zu leisten.

Da Investitionen im Regelfall langfristigen Charakter haben, sollten sie grundsätzlich langfristig finanziert werden. Diese Fristenkongruenz fordert auch die Betriebswirtschaftslehre mit ihrer „Goldenen Bilanzregel“¹, um die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Kreditlaufzeit dem voraussichtlichen Nutzungszeitraum des fremdfinanzierten Anlagegegenstands zwingend entsprechen muss. Vielmehr sollte in jedem Finanzierungsfall in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung geprüft werden, welche Kreditlaufzeiten und Zinskonditionen sinnvoll sind.

In jedem Fall ist zu vermeiden, die Tilgung bei langer Kreditlaufzeit zu niedrig anzusetzen, um anderweitigen finanziellen Spielraum zu gewinnen. Die Folge wäre eine höhere Zinslast während der Kreditlaufzeit.

Die Zinsbindungsfrist sollte grundsätzlich so bemessen werden, dass sie dem Entschuldungszeitpunkt des jeweiligen Darlehens nahekommt. Eine längerfristig zinssichernde Lösung kann jedoch im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen Lösung stehen. Dies trifft beispielsweise zu, wenn für eine relativ kurze Laufzeit ein niedrigerer Zinssatz angeboten wird. Entscheidend ist, wie die Kommune das künftige Zinsniveau einschätzt und welche eigene „Zinsmeinung“ sie sich bildet. Hierbei ist dem LRH bewusst, dass mit zunehmender Planungsdauer die Prognosequalität abnimmt.

5.3 Investitionskredite wirtschaftlich aufnehmen

Die 3 geprüften Kreise zeigen insgesamt eine - wenngleich im Einzelnen unterschiedlich ausgeprägte - positive Schuldenrückführungsquote.

Bei den 4 kreisfreien Städten haben sich die Schulden unterschiedlich entwickelt. Für Lübeck und Neumünster hat sich das Verhältnis von Schuldenstand zu Nettotilgungen bis 2016 verschlechtert. Erst ab 2017 haben beide Städte ihre Gesamtverschuldung reduziert. Kiel konnte die Tilgungsquote seit 2006 kontinuierlich erhöhen; Flensburg ebenfalls leicht, wobei hier außerordentliche Effekte durch die Ausgliederung in Sondervermögen berücksichtigt werden müssen. Beide Städte haben ihre Verschuldung bis 2018 deutlich reduziert.

¹ Die goldene Bilanzregel besagt, dass das langfristige Vermögen auch langfristig finanziert sein soll. Kurzfristiges Vermögen kann auch kurzfristig finanziert sein.

In 2017 und 2018 haben die Städte Elmshorn und Norderstedt ihre Verschuldung maßgeblich durch den Verzicht auf Kassenkredite abgebaut. Die Stadt Wedel konnte ihren Bedarf an Kassenkrediten zwar auch reduzieren; ihre Verschuldung ist durch höhere Investitionskredite hingegen gestiegen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Vorgaben für die Aufnahme von Krediten von den Kommunen nur teilweise berücksichtigt wurden. So wurden

- zu kurze Laufzeiten für Investitionskredite vereinbart,
- zu kurze Zinsbindungsfristen gewählt,
- anstelle von Investitionskrediten Kassenkredite aufgenommen und
- mitunter wurden zu geringe Tilgungssätze im Verhältnis zum Abschreibungszeitraum vereinbart.

Kurze Kreditlaufzeiten und kurze Zinsbindungsfristen können ein sogenanntes „Klumpenrisiko“ auslösen, da sich die Kreditlauf- und Zinsbindungsfristen auf einen kurzen Zeitraum konzentrieren.

Der LRH hat festgestellt, dass einige Kommunen für ihren Kreditbedarf

- zu selten Marktkonditionen ermitteln,
- kaum Angebote oder nicht vergleichbare Angebote verschiedener Kreditinstitute einholen und
- unzureichende oder keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchführen.

Der LRH empfiehlt, Angebote von mehreren Instituten einzuholen und in einer Matrix die Wirtschaftlichkeit zu vergleichen. Erwähnt sei das Beispiel einer Mittelstadt, die zwar mehrere Angebote eingeholt, diese aber nicht ausreichend bewertet und dadurch eine unwirtschaftliche Entscheidung mit einer zusätzlichen Zinsbelastung von 957 Tausend € getroffen hat.

Strategisch empfiehlt es sich, das derzeit sehr günstige Zinsniveau und damit gewonnene Finanzierungsspielräume zu nutzen, um

- Schulden abzubauen,
- das Portfolio zugunsten zinsgünstiger Kredite umzuschulden,
- für langfristige Kredite eine möglichst fristenkongruente Zinsbindung zu erreichen und
- ein „Klumpenrisiko“ durch ein günstiges Verhältnis von Verträgen mit längerer und kürzerer Laufzeit zu vermeiden.

5.4 Kassenkredite bis 2018 um 38 % reduziert

Die Volumina der Kassenkredite sind im Zeitraum von 2012 bis 2016 um 30,5 % gesunken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Hansestadt

Lübeck und der Kreis Schleswig-Flensburg die zeitlich befristete Variante genutzt haben, Kassenkredite durch längerfristige Kredite abzulösen.

In 2017 und 2018 konnte die Volumina der von den 10 geprüften Kommunen aufgenommenen Kassenkredite deutlich um 38 % abgebaut werden. Die Kreise Ostholstein und Pinneberg sowie die Städte Neumünster, Elmshorn und Norderstedt benötigten in 2018 keine Kassenkredite.

Bei den 3 geprüften Kreisen haben sich die Kassenkredite wie folgt entwickelt:

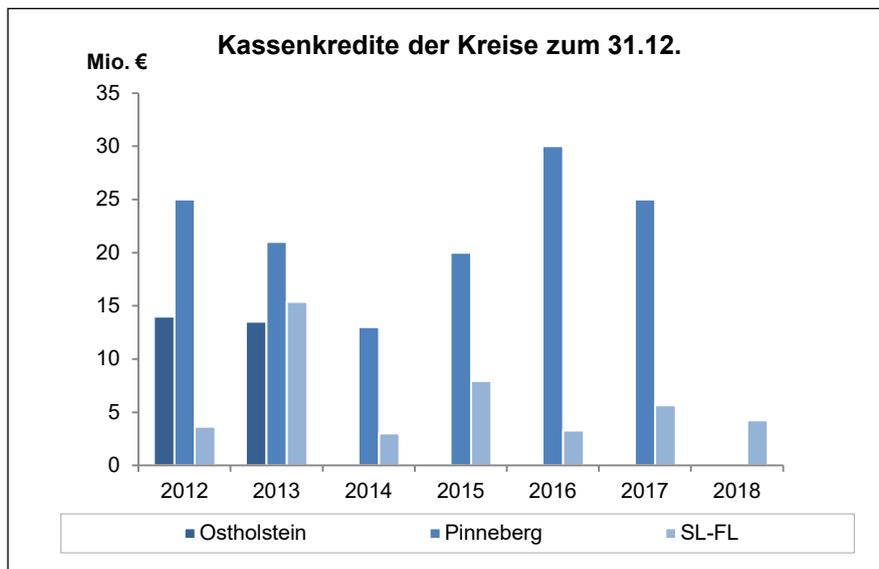


Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.

Quelle: LRH

Der Kreis Ostholstein kommt seit 2014 ohne Kassenkredite aus; der Kreis Pinneberg seit 2018. Der Kreis Schleswig-Flensburg weist für 2018 einen Kassenkredit von rd. 4,2 Mio. € aus.

Problematisch war, dass in Einzelfällen überlange Laufzeiten vereinbart wurden. Dadurch sind nicht nur die Girokonten ausgeglichen worden, sondern auch erhebliche Liquiditätsüberschüsse entstanden, für die Verwahrungsentgelte zu entrichten waren.

Grundsätzlich sollten Kassenkredite für einen kurzen, überschaubaren Zeitraum aufgenommen werden. Da eine Liquiditätsplanung über einen Zeitraum von mehr als 4 Wochen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, sollte sich die Kreditlaufzeit hieran orientieren. Eine Überliquidität sollte vermieden werden, um ebenso unnötige Zinsausgaben wie Verwahrungsentgelte zu sparen.

Eine Besonderheit sind Kommunen, die dauerhaft fremdfinanzierte Liquidität benötigen („Dauerschuldner“). 4-wöchige Kreditlaufzeiten sind für diese Kommunen eher unzweckmäßig. Hier kann es aus Gründen der Zinssicherung sinnvoll sein, Kassenkredite mit einer Dauer von bis zu 3 Jahren abzuschließen.

Generell sollten für Kassenkredite Angebote mehrerer Banken eingeholt werden. Den Vorschlag des LRH hat das Innenministerium in seinem Haushaltskonsolidierungserlass vom 23.08.2018 aufgegriffen. Als negatives Beispiel sei die Kreditaufnahme einer kreisfreien Stadt angeführt, die aus regionalwirtschaftlichen Gründen nur die Hausbank berücksichtigte und damit ungünstigere Konditionen in Kauf genommen hat.

Als Strategie empfiehlt der LRH, die Kassenkredite

- entsprechend dem Liquiditätsbedarf auf das notwendige Maß zu reduzieren,
- bei mehreren Banken Angebote einzuholen,
- auf eine Laufzeit von höchstens 4 Wochen zu begrenzen bzw.
- allenfalls für einen andauernden Grundbedarf eine Laufzeit von bis zu 3 Jahren zu wählen.

5.5 Von der Schuldenverwaltung zum Schuldenmanagement

Die Kommunen müssen im Interesse wirtschaftlichen Handelns klären, wie sie

- vom günstigen Zinsniveau profitieren,
- sich gegen das Risiko steigender Zinsen absichern und
- ihre Kreditportfolien optimieren können.

Einzelne Kommunen gaben an, lediglich ihre Schulden zu verwalten. Ein solch passives Vorgehen wird den weiterhin anwachsenden Schuldenständen kaum gerecht. Vor allem Zinsänderungsrisiken verschärfen sich mit stetig aufwachsenden kommunalen Schulden. Wird dem nicht begegnet, sind vermeidbar hohe Zinslasten die Folge, die von künftigen Generationen zu tragen sind.

Insoweit ist reines Verwalten von Schulden zu wenig. Werden die Vorgaben und Hinweise der Gemeindeordnung sowie des Krediterlasses des Innenministeriums¹ beachtet, kann in einem ersten Schritt ein **passives** Schuldenmanagement entwickelt werden. Es beinhaltet Maßnahmen, die finanzielle Risiken aus der Kreditaufnahme reduzieren. Konkret sollten beispielsweise Neuaufnahme und Prolongation von Krediten genutzt wer-

¹ Runderlass zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung - Kredite des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 23.01.2017, Tz. 3.2.

den, wirtschaftlich vorteilhafte Konditionen mit den Kreditgebern zu verhandeln. Wurden bereits langfristige Konditionen, z. B. mit 30-jähriger Laufzeit vereinbart, reicht es nicht aus, das Laufzeitende abzuwarten.

Werden darüber hinaus zinsoptimierende Aspekte und derivative Finanzgeschäfte berücksichtigt, gelangt die Kommune zu einem **aktiven** Schuldenmanagement. Hierzu zählen Maßnahmen, die aus eigenem Antrieb ergriffen werden. Die Kommune wartet nicht zwangsläufig auf etwaig endende Kreditlaufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Bestehen bereits langfristige Darlehensverträge, sind diese grundsätzlich entsprechend den Regelungen in § 489 BGB auch vorzeitig kündbar. Auf entsprechende vertragliche Ausstiegsklauseln sollte Wert gelegt werden. Zinsbindungsfristen und Laufzeiten sind dann vorzeitig neu verhandelbar oder Restverbindlichkeiten können vollständig getilgt werden. Bei einem solchen Vorgehen ist regelmäßig zu prüfen, ob ein vorzeitiges Darlehensende wirtschaftlich ist.

Ein aktives Schuldenmanagement ist anspruchsvoll. Es erfordert fundierte Kenntnisse der Marktgegebenheiten. Die verantwortliche Facheinheit muss sich kontinuierlich mit dem Geld- und Kapitalmarkt auseinandersetzen, um einschätzen zu können, wie sich Zinssätze künftig entwickeln. Er muss sich insoweit eine „Zinsmeinung“ bilden.

5.6 Zinssicherung versus Zinsoptimierung

Kommunale Haushalte können das Risiko ansteigender Zinssätze nur bedingt begrenzen. Entkommen können sie dem Risiko letztlich nicht, denn am Ende jeder Zinsbindungsfrist wirkt ein neuer Zinssatz auf den dann noch bestehenden Restkreditbetrag. Daher kann nur ein verringerter Schuldenstand das Zinsänderungsrisiko nachhaltig reduzieren.

Ein aktives Schuldenmanagement sollte bewusst Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen bestimmen. Dabei ist zwischen den gegensätzlichen Zielen von Sicherheit einerseits und Wirtschaftlichkeit andererseits abzuwägen. Je näher die Zinsbindungsfrist der Kreditlaufzeit kommt und damit der Kapitaldienst weitestgehend feststeht, desto sicherer kann die Kommune kalkulieren. Demgegenüber bergen variable Zinssätze mit automatischer Zinssatzanpassung eine hohe Unsicherheit. Sie sind nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Haushaltssicherheit.

Der Absicherungsaspekt kann jedoch im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen Lösung stehen. Daher sollte vor Festlegung der Zinsbindungsfrist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden. Dabei muss sich die Kommune mit der Frage auseinandersetzen, wie sie die künftige Zinsentwicklung (bzw. am Ende der Zinsbindungsfrist) einschätzt.

5.7 Organisatorische Lösungsansätze

Ein aktives Schuldenmanagement bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen optimalem Finanzmitteleinsatz und der hierfür notwendigen Organisation. Stets sind intensive Marktbeobachtungen und -analysen sowie gründliche Vertragsverhandlungen notwendig, um günstige Konditionen zu erreichen und das Kreditportfolio zu optimieren. Zwar fällt die Kreditaufnahme nach den Vorgaben des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht unter das öffentliche Vergaberecht. Dennoch verlangt der Krediterlass, „mehrere Angebote einzuholen und miteinander auch im Hinblick auf die Haushaltslage der Gemeinde zu vergleichen“.

Für das Schuldenmanagement sind daher ein geeigneter organisatorischer Rahmen und qualifiziertes Personal nötig. Von den 10 geprüften Kommunen wird lediglich bei der Hansestadt Lübeck und der Landeshauptstadt Kiel das Zins- und Schuldenmanagement durch Mitarbeiter mit einer Bankausbildung wahrgenommen.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Empfehlung, qualifiziertes Personal vorzuhalten, im Verhältnis zur Größe der Kommune gesehen werden müsse und sie allenfalls für größere Kommunen in Betracht komme.

Obwohl eine gefestigte Verwaltungsroutine bei Kreditverträgen unterstellt werden kann, sind die Kommunen einer optimalen Ablauforganisation nicht immer gerecht geworden. Die Prüfung hat gezeigt, dass

- der Liquiditätsbedarf häufig unzureichend ermittelt wurde,
- Angebote nicht nachvollziehbar ausgewertet waren und
- damit die Kreditaufnahmeentscheidung nicht nachvollziehbar war,
- häufig keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen erfolgten und
- die Dokumentationen unzureichend waren.

Eine fehlerbehaftete Ablauforganisation kann zu unwirtschaftlichen Entscheidungen führen. Der LRH hat nach Durchsicht dreier Kreditverträge vermeidbare Zinsmehrausgaben von über 1,9 Mio. € ermittelt.

Der LRH empfiehlt, die Dokumentation über die Kreditaufnahme zu verbessern. Sie ist erforderlich, um - auch im Nachhinein - die rechtmäßige und wirtschaftliche Vorgehensweise zu belegen. Dokumentierende Arbeitsschritte sollten innerdienstlich festgelegt werden. Bei umfangreichen Darlehensbeständen kann zudem die Effizienz durch den Einsatz einer speziellen Software verbessert werden.

Die mit Investitions- und Kassenkrediten verbundenen Aufgaben sind nahezu identisch. In den 10 geprüften Kommunalverwaltungen werden die dafür erforderlichen Tätigkeiten jedoch unterschiedlich organisiert. Nur einige Kommunen haben diese im Fachdienst Finanzen gebündelt. Werden Kreditangelegenheiten zentral bearbeitet, können der Arbeitsaufwand reduziert und zeitliche Vorteile gewonnen werden. Das Innenministerium hat diesen Vorschlag in seinem Haushaltskonsolidierungserlass vom 23.08.2018 aufgegriffen.

5.8 Stellungnahmen

Das **Innenministerium** weist ergänzend auf § 95 i GO sowie den Runderlass zu §§ 87, 95 i GO – Kassenkredite vom 20. Oktober 2015 hin. Demnach dürften Kassenkredite ausschließlich zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen aufgenommen werden. Sie seien keine Finanzierungsmittel. Eine Aufnahme sei erst zulässig, wenn andere Mittel nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung ausgeschöpft sind. Lediglich für den Bodensatz (Bedarf an Kassenkrediten, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt in einem bestimmten zukünftigen Zeitraum unterschritten wird) sei es bei mittelfristig defizitären Ergebnishaushalten ausnahmsweise vertretbar, Kassenkredite mit einer Laufzeit höchstens bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums aufzunehmen, wenn dies wirtschaftlich erscheint.

Der **LRH** ist auch auf die besondere Situation der Kommunen mit dauerhaftem Liquiditätsbedarf eingegangen. Für diese Kommunen kann es aus zinssichernden Gründen abweichend vom Runderlass sinnvoll sein, Kassenkredite mit längerer Laufzeit aufzunehmen, maximal bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums.

Die **kommunalen Landesverbände** unterstützen das Erfordernis eines aktiven Schuldenmanagements. Insbesondere zur Organisation der Schuldenverwaltung würden wichtige Hinweise für die kommunale Praxis gegeben.

Mit Blick auf das derzeit sehr günstige Zinsniveau sei es zwar zutreffend, dass es genutzt werden müsse, um Schulden abzubauen. Allerdings würden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie derzeit alle öffentlichen Haushalte belasten. Ein umfassender Schuldenabbau im kommunalen Bereich sei daher mittelfristig eher nicht zu erwarten. Vielmehr wäre perspektivisch mit einem Anstieg der Kassenkredite zu rechnen.