

DER LANDRAT

Geschäftsbereich: Finanzen	DRUCKSACHE	
Az.: 20-15-00	lfd. Nr.	Jahr
Datum: 11.08.2022	90	2022

Vorlage

		Zutreffendes ankreuzen ☒				
an (zutreffenden Ausschuss einsetzen und ankreuzen)	Sitzungstag	öffent- lich	nicht- öffentlich	Beschlussvorschlag		
				ange- nommen	abgelehnt	geändert
☐		☐	☐			
☒ Ausschuss für Finanzen und Konsolidierung	01.09.2022	☒	☐			
☒ Kreisausschuss	09.09.2022		☒			
☐ Kreistag		☐	☐			
☐ Die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention wurden berücksichtigt:		☐ ja ☐ nein ☒ entfällt				

Verantwortlichkeit (Ordnungsziffer der Org.-einheit/Sichtvermerk):					Geschäftsbereich 20
Gefertigt: 20.011	Beteiligt: 20.01	20	I	Landrat gez. Radeck	zur Beschlussausführung. (Handzeichen)

Betreff:

Vorgehen der Kommunalaufsicht bei der Genehmigung von Kreditermächtigungen der kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Haushaltsvorlage

Beschlussvorschlag:

Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Kommunalaufsichtsbehörde zukünftig bei der Prüfung und Genehmigung der festgesetzten Gesamtbeträge für Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsmaßnahmen der jeweiligen Haushaltssatzungen der kreisangehörigen Kommunen gem. § 120 Abs. 2 NKomVG neben dem Erlass über die Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (RdErl. d. MI v. 13. 12. 2017 — 33.1-10245/1) auch den Erlass zur Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse; Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG (Bek. d. MI v. 12.02.2021 – 32.12-10005 128) konsequent anwenden wird und Kredite entsprechend versagen oder nur teilweise genehmigen wird.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 90	Jahr 2022

Sachdarstellung, Begründung, ggf. finanzielle Auswirkungen:

Gemäß § 120 Abs. 2 NKomVG i. V. m. dem Erlass über die Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen bedürfen Kredite für Investitionen und Investitionsmaßnahmen grundsätzlich der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Bei der Beurteilung zur Genehmigung sind demnach folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann auch unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft ergeben sich insbesondere aus den §§ 110 und 111 NKomVG und beinhalten u. a., dass der kommunale Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein soll.

2. Die Genehmigung ist darüber hinaus in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht im Einklang stehen. Es ist daher sorgfältig zwischen einem weiteren Anstieg der Verschuldung und der zwingenden Notwendigkeit der vorgesehenen Investitionsmaßnahmen abzuwägen. Die Kommunalaufsicht hat dabei von Jahr zu Jahr die konkrete Haushaltssituation zu analysieren und bei ihrer Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Die Kriterien einer dauernden Leistungsfähigkeit ergeben sich aus § 23 KomHKVO, die u. a. nur dann angenommen werden kann, wenn der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht ist, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ausgeglichen ist und in der Bilanz eine positive Nettoposition ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt. Die Kommunalaufsichtsbehörde trifft hierzu im Rahmen der Genehmigung der Kreditaufnahmen eine entsprechende Feststellung.

Mit dem Erlass zur Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse hat das niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport zusätzliche Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG bekannt gegeben und insbesondere den Rückstand bei den zu erstellenden Jahresabschlüssen in Bezug zu den gesetzlich normierten Fristen und Vorlagepflichten (vgl. u. a. § 129 NKomVG) in den Fokus gerückt.

Anlass hierfür ist, dass diese landesweit nicht flächendeckend von allen Kommunen eingehalten werden. Primäres Ziel kommunalaufsichtlicher Bemühungen muss es jedoch sein, den Rückstand kontinuierlich abzubauen und somit die Lücke zwischen den gesetzlichen Forderungen und der tatsächlichen Beschlusslage so weit wie möglich zu reduzieren.

Dabei kann die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Bestandteile einer Haushaltssatzung inhaltlich mit der vorzulegenden Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse verknüpft werden und ist somit als zusätzliches Beurteilungskriterium zu berücksichtigen.

Unter Beachtung der jeweils individuellen Haushaltssituation der Kommunen werden für die folgenden drei Fallkonstellationen ermessenslenkende Hinweise gegeben, wie die

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 90	Jahr 2022

Kommunalaufsichtsbehörde auf den jeweiligen Rückstand bei den Jahresabschlüssen reagieren kann:

a. Es liegt keine beschlossene Eröffnungsbilanz bis zum 31.12.2021 vor.

Dies trifft für die kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Helmstedt nicht zu, daher erfolgen hierzu keine weiteren Erläuterungen.

b. Es liegen keine beschlossenen Jahresabschlüsse bis einschließlich 2017 vor.

Kommunen, die bis zum 31.12.2021 mit der Beschlussfassung länger als drei Jahre in Verzug sind, müssen bei der Kreditgenehmigung mit Einschränkungen rechnen, da hier die geordnete Haushaltswirtschaft mindestens infrage gestellt werden muss. Eine Teilversagung ist hier im Einzelfall unter Berücksichtigung z. B. der Höhe der beantragten Kreditaufnahmen, der Verschuldung, der Höhe der Nettoposition, dem Stand der Fehlbeträge oder der individuellen Gründe für den Rückstand abzuwägen. Auch der derzeitige Bearbeitungsstand und die Bemühungen der Kommune, die Lücke zwischen den gesetzlichen Erfordernissen und der tatsächlichen Beschlusslage zu reduzieren sowie die Aufstellung eines Zeitplans mit konkreten Schritten können positiv mit einbezogen werden.

c. Es liegen keine beschlossenen Jahresabschlüsse ab 2018 vor.

Auch Kommunen, die bis zum 31.12.2021 nicht die Jahresabschlüsse 2018 bis 2020 beschlossen haben, befinden sich im gesetzlichen Verzug. Da hier die Datenlage im Vergleich zur dargestellten zweiten Fallkonstellation (siehe Punkt b.) zumindest etwas belastbarer ist, kann von den vorgeschlagenen Regelungen einer Teilversagung abgesehen werden. Hier dürften die üblichen kommunalaufsichtlichen Mittel (z. B. Erstellung Zeitplan zur Beschlussfassung, Fristensetzungen, regelmäßige Sachstandsberichte) ausreichend sein.

Bezogen auf den Landkreis Helmstedt ist im Rahmen der Prüfung verschiedener Haushaltspläne der kreisangehörigen Kommunen zu erkennen, dass in vielen Fällen nicht mehr von einer geordneten Haushaltswirtschaft ausgegangen werden kann bzw. diese zumindest infrage gestellt werden muss. Insbesondere die Vielzahl noch ausstehender Jahresabschlüsse (deutlich und prekär von den Vorgaben des § 129 NKomVG abweichend), tragen dazu bei, dass keine validen Aussagen über die finanzielle Lage der Kommunen getroffen werden kann. Insofern liegt überwiegend eine Fallkonstellation wie unter Punkt b. beschrieben vor.

Darüber hinaus kann die dauernde Leistungsfähigkeit einiger Kommunen schon über Jahre hinweg und auch zukünftig nicht angenommen werden. Dies liegt u. a. darin begründet, dass ein Haushaltsausgleich nicht erreicht wurde und auch planbar in absehbarer Zeit nicht erreicht werden wird. Aber auch die zum Teil negativen Nettopositionen, ausgewiesen in den jeweiligen vorläufigen Bilanzen, tragen zur dauernden Nicht-Leistungsfähigkeit bei.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 90	Jahr 2022

Ziel der Kommunalaufsichtsbehörde muss daher sein, bei der Haushaltswirtschaft der kreisangehörigen Kommunen wieder einen Zustand herzustellen, der den gesetzlichen Forderungen und den Rahmenbedingungen einer geordneten Haushaltswirtschaft und dauernden Leistungsfähigkeit entspricht. Nur so ist sichergestellt, dass auch in Zukunft die Aufgaben der Kommunen ordnungsgemäß erfüllt werden und nachfolgende Generationen von einer gesunden Haushaltssituation profitieren können.

Entsprechend sind die rechtlichen Bestimmungen des § 120 Abs. 2 NKomVG sowie dem Erlass über die Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, ergänzt um die ermessenslenkenden Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.02.2021, konsequent anzuwenden und in der Folge Kreditaufnahmen nur teilweise zu genehmigen.

Die Kommunalaufsicht benötigt gemäß § 85 Abs. 2 NKomVG die Zustimmung des Hauptausschusses, wenn sie kommunalaufsichtliche Genehmigungen versagen (oder teilversagen) will. Es wird daher zunächst um Kenntnisnahme der konsequenteren Anwendung der kommunalaufsichtlichen Mittel bei der Vorlage von Haushaltssatzungen der kreisangehörigen Gemeinden gebeten.

Einer Zustimmung zur (Teil-)Versagung der Kreditaufnahmen bedarf es für jeden Einzelfall gesondert, sodass hierfür entsprechende Vorlagen zur jeweiligen Entscheidung erarbeitet und vorgelegt werden. In den Fällen, in denen durch Fristablauf eine Genehmigungsfiktion eintreten würde, wird die Kommunalaufsicht nach § 89 Satz 2 NKomVG von den gesetzlichen Bestimmungen zur Eilentscheidung Gebrauch machen.

Die zitierten Erlasse sind der Vorlage als Anhang beigelegt.

VORIS

Vorschrift

Normgeber: Ministerium für Inneres und Sport**Aktenzeichen:** 33.1-10245/1**Erlassdatum:** 13.12.2017**Fassung vom:** 13.12.2017**Gültig ab:** 01.01.2018**Gültig bis:** 31.12.2023**Quelle:****Gliederungs-** 20300**Nr:**

Normen: 12016E107, § 489 BGB, § 6 KOMHKV, § 23 KOMHKV, § 45 KOMHKV, § 49 KOMHKV, § 57 KOMHKV, § 60 KOMHKV, § 58 NKomVG, § 85 NKomVG, § 110 NKomVG, § 111 NKomVG, § 115 NKomVG, § 116 NKomVG, § 118 NKomVG, § 119 NKomVG, § 120 NKomVG, § 121 NKomVG, § 122 NKomVG, § 125 NKomVG, § 130 NKomVG, § 131 NKomVG, § 139 NKomVG, § 16 NKomZG, § 18 NKomZG

Fundstelle: Nds. MBl. 2018, 84

Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen

Nichtamtliches Inhaltsverzeichnis

1. Kredite
 - 1.1 Kreditbegriff
 - 1.2 Kreditaufnahme
 - 1.3 Kreditgenehmigung
 - 1.4 Genehmigungskriterien
 - 1.4.1 Geordnete Haushaltswirtschaft
 - 1.4.2 Dauernde Leistungsfähigkeit
 - 1.5 Beitrittsbeschluss zur Genehmigung
 - 1.6 Kreditkosten
 - 1.7 Laufzeit und Tilgung
 - 1.8 Kündigungsrechte für Kommunen und Kreditgeber
 - 1.9 Kredite in fremder Währung
 - 1.10 Kreditaufnahmen bei vorläufiger Haushaltsführung
 - 1.11 Umschuldungen
 - 1.12 Finanzderivate
2. Kredite zur Liquiditätssicherung nach § 122 NKomVG
3. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte nach § 120 Abs. 6 NKomVG
 - 3.1 Allgemeine Grundsätze
 - 3.1.1 Genehmigungspflicht
 - 3.1.2 Genehmigungskriterien
 - 3.1.3 Nachweis der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - 3.2 Public Private Partnership (PPP) und Leasing
 - 3.2.1 Public Private Partnership (PPP)
 - 3.2.1.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator [PSC])
 - 3.2.1.2 Bilanzierung des PPP-Projekts

- 3.2.1.3 Veranschlagung im Haushalt
 - 3.2.2 Leasing
 - 3.2.2.1 Allgemeine Grundsätze
 - 3.2.2.2 Sale-and-lease-back-Modelle
 - 3.2.3 Ausschreibung
 - 4. Bürgschaften, andere Sicherheiten und Verpflichtungen aus Gewährverträgen sowie der Abschluss ihnen gleichkommender Rechtsgeschäfte
 - 4.1 Einzelgenehmigungspflicht
 - 4.2 Genehmigungskriterien
 - 4.3 Beihilferecht
 - 5. Kreditwirtschaft der kommunalen Sonder- und Treuhandvermögen und der Zweckverbände
 - 6. Schlussbestimmungen
-

Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen

RdErl. d. MI v. 13. 12. 2017 – 33.1-10245/1 –

– VORIS 20300 –

Fundstelle: Nds. MBl. 2018 Nr. 5, S. 84

Bezug: a) RdErl. v. 21. 7. 2014 (Nds. MBl. S. 517), geändert durch
RdErl. v. 29. 7. 2015 (Nds. MBl. S. 1004)
– VORIS 20300 –
b) RdErl. v. 13. 12. 2017 (Nds. MBl. S. 89)
– VORIS 20300 –

Inhaltsübersicht

- 1. Kredite**
 - 1.1 Kreditbegriff
 - 1.2 Kreditaufnahme
 - 1.3 Kreditgenehmigung
 - 1.4 Genehmigungskriterien
 - 1.5 Beitrittsbeschluss zur Genehmigung
 - 1.6 Kreditkosten
 - 1.7 Laufzeit und Tilgung
 - 1.8 Kündigungsrechte für Kommunen und Kreditgeber
 - 1.9 Kredite in fremder Währung
 - 1.10 Kreditaufnahmen bei vorläufiger Haushaltsführung
 - 1.11 Umschuldungen
 - 1.12 Finanzderivate

2. Kredite zur Liquiditätssicherung nach § 122 NKomVG

3. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte nach § 120 Abs. 6 NKomVG

3.1 Allgemeine Grundsätze

3.2 Public Private Partnership (PPP) und Leasing

4. Bürgschaften, andere Sicherheiten und Verpflichtungen aus Gewährverträgen sowie der Abschluss ihnen gleichkommender Rechtsgeschäfte

4.1 Einzelgenehmigungspflicht

4.2 Genehmigungskriterien

4.3 Beihilferecht

5. Kreditwirtschaft der kommunalen Sonder- und Treuhandvermögen und der Zweckverbände

6. Schlussbestimmungen

1. Kredite

1.1 Kreditbegriff

Unter den Kreditbegriff gemäß § 60 Nr. 30 KomHKVO fallen nicht innere Darlehen (§ 60 Nr. 21 KomHKVO) sowie Liquiditätskredite (§ 122 Abs. 1 Satz 1 NKomVG, § 60 Nr. 34 KomHKVO).

Eine Darlehensgewährung der Kommune an ein Sondervermögen mit Sonderrechnung ist dort eine Kreditaufnahme.

1.2 Kreditaufnahme

Kommunen dürfen Kredite nach § 120 Abs. 1 NKomVG lediglich für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung im Rahmen ihrer Aufgaben aufnehmen und zwar nur dann, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 111 Abs. 6 NKomVG).

Bei der Aufnahme von Krediten ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Ein günstiges Zinsniveau allein rechtfertigt keine kreditfinanzierten Investitionen. Vor der Aufnahme eines Kredits sind vergleichbare Angebote verschiedener Kreditgeber einzuholen. Für die Wirtschaftlichkeit eines Angebots sind alle Vertragselemente zu berücksichtigen und entsprechend zu bewerten. Vertragselemente sind neben den in Nummer 1.6 genannten preisbildenden Bestandteilen auch die Vereinbarung von

Kündigungsrechten.

Die Zuständigkeit und das Verfahren für Kreditaufnahmen sind in den Richtlinien zur Aufnahme von Krediten nach § 120 Abs. 1 Satz 2 NKomVG festzulegen und von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 15 NKomVG zu beschließen. Es wird empfohlen, bei der Aufnahme von Krediten auf die Inanspruchnahme verschiedener Kreditgeber zu achten. Abweichungen können durch eine Abwägung zwischen Wirtschaftlichkeit und Risikoverteilung begründet werden.

Zur Optimierung der Kreditaufnahmen, der Umschuldungen sowie einer Verringerung der Belastungen aus Zins- und Tilgungsleistungen wird der Aufbau eines Schulden- und Zinsmanagements entsprechend des zu verwaltenden Kreditvolumens empfohlen.

1.3 Kreditgenehmigung

Der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 120 Abs. 2 Satz 1 NKomVG).

Dies gilt auch für eine Änderung oder Bestätigung des Kreditgesamtbetrages durch Nachtragshaushaltssatzung (§ 115 Abs. 1 NKomVG), da Veranschlagungsänderungen auch bei einem in der Nachtragshaushaltssatzung der Höhe nach unveränderten Gesamtkreditbetrag neue Beurteilungstatbestände und -pflichten auslösen, die zu anderen Schlussfolgerungen als im vorausgegangenen Genehmigungsverfahren führen können.

1.4 Genehmigungskriterien

Bei der Beurteilung zur Genehmigung sind die folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

1.4.1 Geordnete Haushaltswirtschaft

Die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft ergeben sich insbesondere aus den §§ 110 und 111 NKomVG. Es ist eine Gesamtwürdigung des Haushalts vorzunehmen. Die Kommunalaufsichtsbehörden beurteilen die Verschuldungs- und Haushaltssituation unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede. Hierfür können die Kennzahlen, die im Erlass „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen“ (Bezugserlass zu b) veröffentlicht sind, herangezogen werden.

Kreditaufnahmen, die Einrichtungen zugerechnet werden können, die sich überwiegend aus Entgelten finanzieren, sind bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Gesamtkreditbetrages als unbedenklich einzustufen, wenn aufgrund von Gebührenbedarfsberechnungen oder Betriebsabrechnungen über einen längeren Zeitraum grundsätzlich die volle Deckung aller gebührenfähigen Kosten (einschließlich geplanter

Investitionen) gegeben ist.

1.4.2 Dauernde Leistungsfähigkeit

Die Kriterien für die dauernde Leistungsfähigkeit ergeben sich aus § 23 KomHKVO.

Die Kommunalaufsichtsbehörde trifft hierzu im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen eine entsprechende Feststellung. Bei nicht vorhandener dauernder Leistungsfähigkeit sind die Notwendigkeit einer Kreditaufnahme durch die Kommune und deren Genehmigung durch die Kommunalaufsicht gesondert zu begründen.

1.5 Beitrittsbeschluss zur Genehmigung

Hat die Kommunalaufsicht nur einen Teilbetrag des veranschlagten Gesamtbetrages der Kredite genehmigt, ist vor der öffentlichen Auslegung und der Verkündung von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 9 NKomVG ein sog. Beitrittsbeschluss zu fassen. Stimmt die Vertretung der Reduzierung nicht zu, gilt die Genehmigung als nicht erteilt. Eine rechtswirksame Verkündung der Haushaltssatzung ist dann nicht möglich. In diesem Fall müssen die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan überarbeitet, die Haushaltssatzung erneut beschlossen und der Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorgelegt werden.

Tritt die Vertretung durch Beschluss dem von der Kommunalaufsicht genehmigten reduzierten Gesamtbetrag für Kredite und/oder dem Höchstbetrag für Liquiditätskredite bei, entfaltet die erteilte (Teil-)Genehmigung ihre Rechtswirksamkeit. Im Rahmen des Beitrittsbeschlusses entscheidet die Vertretung auch über die Maßnahmen, die wegen der Kürzung der Kreditaufnahmen oder einer Verringerung der Verpflichtungsermächtigungen nicht durchgeführt werden können, aufgeschoben oder gestreckt werden müssen. Die geänderte Fassung der Haushaltssatzung ist der Kommunalaufsicht nochmals vorzulegen, zeitgleich können die Verkündung und öffentliche Auslegung erfolgen.

Hat die Kommunalaufsichtsbehörde den Gesamtbetrag der veranschlagten Kredite versagt, so kann die Vertretung auch dieser Versagung beitreten, sodass die Haushaltssatzung ohne Gesamtkreditbetrag in Kraft tritt. Möchte die Verwaltung eine Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung aufnehmen, so muss sie eine neue Haushaltssatzung beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorlegen.

Bis zum Wirksamwerden der neuen Haushaltssatzung bleibt die Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 116 NKomVG.

Hat die Kommunalaufsicht die Genehmigung mit Nebenbestimmungen erteilt, ist darauf in der Verkündung der Haushaltssatzung und der öffentlichen Auslegung hinzuweisen.

Anmerkung:

Soweit die Kommunalaufsichtsbehörde den Gesamtbetrag oder einen Teilbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nach § 119 Abs. 4 NKomVG versagt, ist von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 9 NKomVG ebenfalls ein Beitrittsbeschluss zu fassen. Siehe dazu die Ausführungen in den Absätzen 1, 2 und 3 Satz 1.

1.6 Kreditkosten

Beim Abschluss eines Kredits ist besonders auf marktgerechte Zinsen und die mögliche Zinsentwicklung zu achten.

Das Entgelt für den Kredit wird durch Ermittlung des (vorläufigen) effektiven Jahreszinses unter Berücksichtigung aller mit der Kreditaufnahme verbundenen Kosten festgestellt (z. B. auf Grundlage der PAngV). Hierauf kann verzichtet werden, soweit Kreditangebote mit dem Nominalzins verglichen werden sollen, bei denen alle preisbildenden Bestandteile (insbesondere Disagio, Zinsbindungsfrist, Zahlungs- und Wertstellungstermine, Vermittlungs- und Abschlussgebühren etc.) übereinstimmen, sodass sich auch bei einer Berechnung mit einem Effektivzinssatz keine andere Bewertung der Wirtschaftlichkeit ergäbe.

Bei der Vereinbarung von sog. Zinsgleitklauseln (Anbindung der Zinssätze an bestimmte Sätze, wie z. B. Basiszinssatz der Europäischen Zentralbank [EZB] oder Euro InterBank Offered Rate [EURIBOR]) hat die Kommune in eigener Verantwortung eine selbständige und sorgfältige Prognose der künftigen Zinsentwicklung (Zinsmeinung) vorzunehmen und sich dabei ggf. durch spezialisierte Fachberatung unterstützen zu lassen. Das Schulden- und Zinsmanagement ist an die damit verbundenen erhöhten Anforderungen anzupassen.

1.7 Laufzeit und Tilgung

Die Kreditlaufzeit soll auf die Refinanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit unter den Bedingungen des Gesamtdeckungsprinzips abgestellt sein. Dies gilt auch für Art und Umfang der Tilgung.

1.8 Kündigungsrechte für Kommunen und Kreditgeber

Grundsätzlich sollen gleiche Kündigungsrechte für Kommunen und Kreditgeber vereinbart werden. Daher soll die Kommune sicherstellen, dass das Kündigungsrecht des § 489 Abs. 1 und 2 BGB vom Kreditgeber nicht ausgeschlossen wird. Der Ausschluss des Kündigungsrechts oder die Vereinbarung einseitiger Kündigungsrechte ist möglich, wenn sich daraus für die Kommune ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. Gegen Vertragsklauseln, die ein Kündigungsrecht zum Zweck der Anpassung des Zinssatzes bei einer von der Kommune zu vertretenden Änderung der Rechtsform vorsehen, bestehen keine Bedenken.

Die Vereinbarung besonderer Kündigungs- oder Optionsrechte zulasten der Kommune sind beim Vergleich der Zinsentgelte entsprechend zu berücksichtigen (siehe Nummern 1.2 und 1.6).

1.9 Kredite in fremder Währung

Von Krediten in fremder Währung ist möglichst Abstand zu nehmen. Sie sind mit besonderen Risiken behaftet (höhere effektive Belastung insbesondere durch nicht kalkulierbare Wechselkursschwankungen).

Findet im Ausnahmefall eine Kreditaufnahme in fremder Währung statt, muss von den Kommunen bei der Aufnahme, abhängig von der Höhe des Wechselkursrisikos, gleichzeitig eine Risikovorsorge getroffen werden. Für diese Risikovorsorge ist eine Rückstellung nach § 45 Abs. 1 KomHKVO zu bilden. Sollten keine konkreten Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe der Risikovorsorge vorliegen, kann die Hälfte des Zinsvorteils der Kommune aus der Kreditaufnahme in ausländischer Währung angesetzt werden. Die Rückstellung ist nach Abwicklung des Fremdwährungskredits aufzulösen.

Fremdwährungskredite sind in der Schuldenübersicht gemäß § 57 Abs. 3 KomHKVO (Anlage zum Jahresabschluss) gesondert nachzuweisen.

1.10 Kreditaufnahmen bei vorläufiger Haushaltsführung

Gemäß § 116 Abs. 2 NKomVG dürfen Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen und im beschränkten Umfang, auch vor dem Inkrafttreten der Haushaltssatzung und mit der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Diese Kreditaufnahmen werden auf die noch wirksam werdende Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr angerechnet.

1.11 Umschuldungen

Umschuldung ist die Rückzahlung eines Kredits durch die Aufnahme eines neuen Kredits, in der Regel bei einem anderen Kreditgeber. Wesensmerkmal ist der Abschluss eines neuen Kreditvertrages. Die Zuständigkeit und das Verfahren für Kreditaufnahmen zur Umschuldung sind in den Richtlinien zur Aufnahme von Krediten nach § 120 Abs. 1 Satz 2 NKomVG festzulegen und von der Vertretung zu beschließen. Umschuldungskredite sind nicht genehmigungspflichtig.

Bei Umschuldungen sollte der neue Kreditvertrag die bisher erreichte Tilgung zuzüglich ersparter Zinsen fortsetzen, damit die Kreditlaufzeit nicht künstlich verlängert und die künftige Kreditaufnahme nicht mit Umschuldungskrediten kumuliert werden. Ausnahmen müssen mit Veränderungen bei der gewöhnlichen Nutzungsdauer entsprechender Teile des

abschreibungsfähigen Vermögens oder mit anderen haushalts- und finanzwirtschaftlichen Vorteilen begründet werden.

1.12 Finanzderivate

Finanzderivate dürfen in der Regel nur zur Zinsabsicherung und nur im Rahmen des abgeschlossenen Kreditgeschäfts genutzt werden (zeitliche und inhaltliche Konnexität). Sofern Finanzderivate auch zur Zinsoptimierung eingesetzt werden, ist die Nutzung zumindest nach anteiligem Volumen, Laufzeit und Zinssatz zu begrenzen. Dabei ist immer das allgemeine Spekulationsverbot zu beachten. Dementsprechend sind Geschäfte mit Derivaten, die unabhängig vom Kreditgeschäft oder zur Erwirtschaftung separater Gewinne dienen sollen, unzulässig. Ein spekulatives Derivatgeschäft ist auch anzunehmen, wenn ein Finanzderivat ohne Definition oder ohne Begrenzung auf einen maximalen Verlust abgeschlossen oder gehalten wird.

Auf die Zuständigkeit der Vertretung gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 15 NKomVG wird hingewiesen.

Soweit Finanzderivate eingesetzt werden, setzt dies einschlägige, in der Regel durch Schulung oder Qualifizierung erworbene Kenntnisse bei den mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern voraus. Es ist ein adäquates Finanz- und Schuldenmanagement aufzubauen, welches Informationen über die aufgenommenen Kredite mit den Fälligkeitsterminen der Zins- und Tilgungsleistungen sowie eine Zeittafel der Zinsanpassungstermine, eine Analyse des Zinsänderungsrisikos und der Auswirkungen einer zu erwartenden Zinsänderung auf bestehende Finanzpositionen der Kommune (Kredite und Geldanlagen) sowie eine Übersicht über die Entwicklung der für die kommunalen Finanzpositionen entscheidenden Zinsen (z. B. EURIBOR, London Interbank Offered Rate [LIBOR]) enthält.

Werden Beratungsleistungen beim Einsatz von Finanzderivaten in Anspruch genommen, ist auf die Unabhängigkeit der Beraterinnen und Berater zu achten. Erfolgt die Bewertung durch ein Finanzinstitut, welches auch den Abschluss des Derivatgeschäfts anbietet, ist vor Geschäftsabschluss eine unabhängige Prüfung des Finanzderivats vorzunehmen.

Des Weiteren ist ein Kontroll- und Berichtssystem festzulegen, welches den spekulativen Einsatz von Derivaten verhindert und umfassende interne Dokumentationspflichten vorsieht. Inhalte, Organisation und Verfahren sind in geeigneter Form verbindlich zu regeln.

Finanzderivate sind im Rechenschaftsbericht nach § 57 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KomHKVO darzustellen, sofern sie finanzwirtschaftliche Risiken von besonderer Bedeutung beinhalten.

2. Kredite zur Liquiditätssicherung nach § 122 NKomVG

Nach § 122 Abs. 1 NKomVG dürfen Kommunen zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen

Liquiditätskredite (§ 60 Nr. 34 KomHKVO) bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, sofern keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Nummer 1.2 Abs. 2 und 4 sowie die Nummern 1.6, 1.8, 1.9 und 1.12 gelten entsprechend bei der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung.

Liquiditätskredite sind Kassenverstärkungsmittel und keine Deckungsmittel. Eine dauerhafte Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen durch Liquiditätskredite ist nicht zulässig.

Liegen trotz erheblicher Anstrengungen der Haushaltskonsolidierung ständige unabweisbare Defizite vor und ergibt sich aus diesem Grund ein volumenmäßiger Bedarf an Liquiditätskrediten, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes unterschritten wird (Sockelbetrag), kann es aufgrund des Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sinnvoll sein, diesen Sockelbetrag mittelfristig zu finanzieren. Aus diesem Grund dürfen Kommunen für Liquiditätskredite in Höhe des Sockelbetrages eine Laufzeit von bis zu vier Jahren vereinbaren. Kommunen ohne Defizit im laufenden Haushaltsjahr können von der Regelung Gebrauch machen, wenn sie über aufgelaufene Fehlbeträge aus der Vergangenheit verfügen und sie daraus folgend einen unabweisbaren Sockelbetrag an Liquiditätskrediten haben. Für höchstens 50 % des Sockelbetrages darf eine Laufzeit von bis zu zehn Jahren vereinbart werden, wenn über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung hinaus ein volumenmäßiger Bedarf an Liquiditätskrediten festgestellt wird, der eine Unterschreitung des Sockelbetrages im Zeitraum der vorgesehenen Laufzeit nicht erwarten lässt. Der Bedarf von Vereinbarungen, die eine Laufzeit von vier Jahren überschreiten, ist durch geeignete Unterlagen zu dokumentieren.

Die zuständige Kommunalaufsicht kann im Einzelfall Abweichungen von den in Absatz 3 genannten Laufzeiten und vom Anteil am Sockelbetrag, der über längerfristige Liquiditätskredite gedeckt wird, zulassen.

Kommunen, die von den Ausnahmeregelungen Gebrauch machen, sind verpflichtet, im Rahmen ihres Schulden- und Zinsmanagements ein Konzept zum Abbau der Liquiditätskredite zu entwickeln, soweit nicht bereits ein Haushaltssicherungskonzept nach § 110 Abs. 8 NKomVG ein entsprechendes Konzept enthält.

Hat die Kommunalaufsicht nur einen verringerten Höchstbetrag der Liquiditätskredite — soweit dieser nach § 122 Abs. 2 NKomVG genehmigungspflichtig ist — genehmigt, ist vor der Verkündung und öffentlichen Auslegung der Haushaltssatzung von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 9 NKomVG ein Beitrittsbeschluss zu fassen. Auf die Ausführungen in Nummer 1.5 wird verwiesen.

3. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte nach § 120 Abs. 6 NKomVG

3.1 Allgemeine Grundsätze

Neben der Aufnahme von Krediten wird die Haushaltswirtschaft der Kommunen auch durch den Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte zukünftig belastet. Das kreditähnliche Rechtsgeschäft begründet eine Zahlungsverpflichtung der Kommune, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommt (vgl. § 120 Abs. 6 Satz 1 NKomVG). Für die Beurteilung, ob ein kreditähnliches Rechtsgeschäft vorliegt, kommt es auf den Einzelfall an. Entscheidend ist nicht die formale Bezeichnung und Einordnung des Geschäfts, sondern dessen wirtschaftliche Auswirkung, insbesondere im Hinblick auf die Belastung zukünftiger Haushaltsjahre. Beispiele kreditähnlicher Rechtsgeschäfte sind Leasinggeschäfte, Energieeinspar-Contracting, atypische langfristige Mietverträge ohne Kündigungsmöglichkeiten oder Nutzungsüberlassungsverträge für Gebäude auf gemeindeeigenen Grundstücken, periodenübergreifende Stundungsabreden, die Übernahme des Schuldendienstes für einen Kredit, den eine Dritte oder ein Dritter aufgenommen hat, aber auch Leibrentenverträge, Ratenkaufmodelle, die Annahme von Erbbaurechten oder Public Private Partnership (PPP)-Projekte der Kommunen mit kombinierten kreditähnlichen Vertragselementen.

3.1.1 Genehmigungspflicht

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind gemäß § 120 Abs. 6 Satz 1 NKomVG genehmigungspflichtig. Unter die Genehmigungspflicht fallen auch spätere Änderungen der in § 120 Abs. 6 NKomVG genannten Zahlungsverpflichtungen, wenn sie zu einer höheren Belastung der Kommunen führen. In dem Antrag auf Genehmigung sind die tatsächlichen Verhältnisse und die finanziellen Auswirkungen im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs darzustellen und auf Verlangen durch Vorlage der vertraglichen Abmachungen zu belegen.

Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind unwesentliche Anpassungen und Rechtsgeschäfte, die als Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 85 Abs. 1 Nr. 7 NKomVG gelten und abgeschlossen werden.

3.1.2 Genehmigungskriterien

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte dürfen nur im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung abgeschlossen werden. Die finanzielle Gesamtbelastung darf nicht höher sein als bei herkömmlicher Finanzierung (Wirtschaftlichkeit).

Bei der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit gilt folgender Grundsatz:

Wenn die Haushaltslage eine Kreditfinanzierung nicht zulässt, ist auch ein kreditähnliches Rechtsgeschäft unzulässig. Bei der Entscheidung sind die laufenden und die bilanziellen Belastungen sowohl aus neuen als auch aus bereits vorhandenen Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften in einer Gesamtschau im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung gemäß § 118 Abs. 3 NKomVG zu betrachten. Insbesondere sind bei der Gesamtschau die geordnete Haushaltswirtschaft (Nummer 1.4.1) und die dauernde Leistungsfähigkeit (Nummer 1.4.2) zu berücksichtigen.

Die Kommune muss sich gegenüber den mit besonderen Finanzierungsarten verbundenen Risiken absichern; insbesondere sind solche Vertragsrisiken auszuschließen, die zu erheblichen Finanzierungsansprüchen an den kommunalen Haushalt in späteren Jahren führen können.

3.1.3 Nachweis der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte

Die Kommune hat die aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften bestehenden Finanzierungsverpflichtungen vollständig im Haushaltsplan abzubilden. Im Vorbericht zum Haushaltsplan (§ 6 KomHKVO) ist deshalb die Höhe der Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (insbesondere PPP, Immobilien-Leasing) für die folgenden Jahre aufzuführen.

Entsprechendes gilt für den Jahresabschluss. In der Schuldenübersicht sind auch die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften anzugeben.

3.2 Public Private Partnership (PPP) und Leasing

3.2.1 Public Private Partnership (PPP)

Bei PPP-Projekten handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Unternehmen. Dabei werden in der Regel die Planung, der Bau, die Finanzierung, die Instandhaltung und die Instandsetzung sowie weitere betriebliche Leistungen über den gesamten Lebenszyklus einer Liegenschaft von der privaten Partnerin oder dem privaten Partner übernommen. Die Finanzierung erfolgt über laufende Nutzungsentgelte, Leasingraten oder Mieten der Kommune. Eine frühzeitige Information der Kommunalaufsicht über beabsichtigte PPP-Projekte wird empfohlen.

3.2.1.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator [PSC])

Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines genehmigungspflichtigen PPP-Projekts muss die Kommune eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen, die das PPP-Projekt mit den Kosten einer kommunalen Eigenerstellung (Konventioneller Vergleichswert/PSC) vergleicht. Wirtschaftlichkeit ist gegeben, wenn die Einrichtung bei gleichem Leistungsumfang und gleicher Leistungsqualität zumindest ebenso wirtschaftlich errichtet und betrieben werden kann. Bei der Aufstellung des PSC müssen die voraussichtlichen Kosten und ggf. Erlöse der kommunalen Eigenerstellung, bezogen auf die geplante Vertragslaufzeit, geschätzt werden. Dazu gehören Investitionskosten (Planung und Bau), Finanzierungskosten, Betriebskosten (Personalkosten, Energiekosten, inklusive Instandhaltung und -setzung), Transaktions- und Verwaltungskosten, Risikokosten und ggf. Kosten oder Erlöse der Verwertung. Die Methodik des PSC im Einzelnen ist dem jeweils aktuellen Leitfaden der Finanzministerkonferenz „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ zu entnehmen. Dieser steht neben weiteren Hinweisen im Internet beim „PPP-Kompetenznetzwerk Niedersachsen“ unter

www.ppp.niedersachsen.de zur Verfügung.

3.2.1.2 Bilanzierung des PPP-Projekts

Ob und in welcher Höhe die Bilanzierung eines PPP-Projekts bei der Kommune vorzunehmen ist, richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften der KomHKVO und den verbindlichen Zuordnungsvorschriften zum Kontenrahmen in Niedersachsen. Für eine Aktivierung und Passivierung in der kommunalen Bilanz ist das wirtschaftliche Eigentum der Kommune am Vermögensgegenstand ausschlaggebend. Aus Gründen der Vereinfachung kann im Regelfall die bilanzsteuerrechtliche Behandlung des jeweiligen Projekts zugrunde gelegt werden (vgl. hierzu die Leasingerlasse des Bundesministeriums der Finanzen in der jeweils geltenden Fassung: BMF-Schreiben vom 19. 4. 1971 zur ertragsteuerlichen Behandlung von Leasing-Verträgen über bewegliche Wirtschaftsgüter [Mobilien-Leasing-Erlass, IV b/2-S 2170-31/71], BMF-Schreiben vom 21. 3. 1972 zur ertragsteuerlichen Behandlung von Finanzierungs-Leasing-Verträgen über unbewegliche Wirtschaftsgüter [Immobilien-Leasing-Erlass, F/IV B 2-S 2170-11/72], BMF-Schreiben vom 22. 12. 1975 zur steuerrechtlichen Zurechnung des Leasing-Gegenstandes beim Leasinggeber [Teilamortisations-Erlass, IV B 2-S 2170-161/75], BMF-Schreiben vom 23. 12. 1991 zur ertragsteuerlichen Behandlung von Teilamortisations-Leasing-Verträgen über unbewegliche Wirtschaftsgüter [IV B 2-S 2170-115/91]). Falls erforderlich, ist der Bauwert als Investition zu aktivieren und gleichzeitig derselbe Betrag als unterstellter Kredit (ohne Zinsen) zu passivieren.

3.2.1.3 Veranschlagung im Haushalt

Das Leistungsentgelt eines PPP-Projekts ist in seine konsumtiven und investiven Anteile aufzuteilen, sofern dies bei der gewählten Modellvariante möglich ist. Die laufenden Anteile zum Betrieb und zur Unterhaltung einer Liegenschaft sowie die Zinsanteile sind als Aufwendungen im Ergebnishaushalt zu buchen. Etwaige Erlöse aus dem Betrieb sind als Erträge im Ergebnishaushalt zu buchen.

Sofern nach Nummer 3.2.1.2 eine Bilanzierung zu erfolgen hat, sind im Finanzhaushalt abhängig von der Vertragsgestaltung und der Bilanzierung entweder Tilgungsanteile als Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit oder Auszahlungen für Investitionstätigkeit nachzuweisen. Entsprechend der Auszahlungen wird eine Auflösung des unterstellten Kredits vorgenommen.

Der Ausweis eines aufgrund des wirtschaftlichen Eigentums der Kommune zu aktivierenden PPP-Projekts erfolgt als Anlage im Bau, solange das Objekt nicht fertiggestellt oder die Sanierungsmaßnahme nicht abgeschlossen ist. Mit der Inbetriebnahme erfolgt eine Übernahme in die jeweils zutreffende Bilanzposition und es sind Abschreibungen auf der Grundlage des § 49 KomHKVO vorzunehmen.

Eine Veranschlagung des PPP-Projekts wird dadurch erleichtert, dass Anbieter bei der Ausschreibung aufgefordert werden, die Preise für die einzelnen Leistungsbereiche wie Bau,

Betrieb, Unterhaltung und Finanzierung gesondert anzugeben.

3.2.2 Leasing

3.2.2.1 Allgemeine Grundsätze

Leasing ist die langfristige Vermietung/Anmietung von beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen, die von einem üblichen Mietverhältnis abweichende Besonderheiten aufweist: Der Leasinggeber ist zwar Eigentümer des Leasingobjekts, dem Leasingnehmer werden jedoch Risiken und Pflichten auferlegt, die in normalen Mietverhältnissen üblicherweise der Vermieter zu tragen hat. Dem Leasingnehmer wird in der Regel die Möglichkeit eingeräumt, das Leasingobjekt nach Beendigung des Vertrages zu kaufen (Kaufoption). In Betracht kommt auch die Vereinbarung eines Andienungsrechts, wonach der Leasinggeber bei Vertragsablauf vom Leasingnehmer den Ankauf des Gegenstandes zu einem bestimmten Preis verlangen kann.

Die Leasingrate (Miete) setzt sich aus den Kapitalkosten sowie einem Zuschlag für Kosten, Risiko und Gewinn des Leasinggebers zusammen. Kosten des Leasingobjekts wie Abgaben, Versicherungen u. Ä. werden dem Leasingnehmer meist gesondert in Rechnung gestellt. Je nach der vertraglichen Gestaltung des Leasingvertrages wird die Instandhaltung und die Unterhaltung des Objekts entweder vom Leasingnehmer oder vom Leasinggeber getragen. Sofern der Private als Leasinggeber auch für die Instandhaltung und die Unterhaltung des Objekts verantwortlich ist, handelt es sich regelmäßig zugleich um ein PPP-Projekt.

Bei den Leasing-Objekten kann es sich sowohl um unbewegliches Anlagevermögen, wie z. B. Bürogebäude oder Sportanlagen (Immobilien-Leasing), als auch um bewegliches Anlagevermögen, wie z. B. EDV-Anlagen, Telekommunikationsanlagen, Fahrzeuge (Mobilien-Leasing), handeln.

Die Finanzierung von Vermögensgegenständen über Leasing kann für Kommunen eine sinnvolle Alternative zur Finanzierung über Kredite sein. Hier ist nachzuweisen, dass die Leasingvariante für die Kommune gegenüber einer Finanzierung mit Krediten ein mindestens ebenso wirtschaftliches Ergebnis erwarten lässt. Auch bei Leasinggeschäften, die weder Betrieb noch Unterhaltung des Vermögensgegenstandes umfassen, ist der Kommunalaufsicht eine konventionelle Vergleichsrechnung vorzulegen, bei der die anfallenden Kosten und Risiken in Abhängigkeit vom konkreten Vertragsmodell entsprechend anzusetzen sind.

Bei Leasinggeschäften gilt für die Bilanzierung Nummer 3.2.1.2 entsprechend.

3.2.2.2 Sale-and-lease-back-Modelle

Im Rahmen von Sale-and-lease-back-Geschäften überträgt die Kommune das Eigentum an einem Objekt dem privaten Investor, um es zur erforderlichen kommunalen Aufgabenerfüllung von ihm wieder anzumieten. Dies ist nach Sinn und Zweck des § 125 Abs. 1 NKomVG nur dann

möglich, wenn die Nutzung des Vermögensgegenstandes zur Aufgabenerledigung der Kommune langfristig gesichert und die Aufgabenerledigung dadurch zumindest ebenso wirtschaftlich ist. Die stetige Aufgabenerledigung ist in der Regel dann gesichert, wenn das Sale-and-lease-back-Geschäft zur Werterhaltung oder Wertsteigerung des Objekts bestimmt ist, und der Kommune daran zur Aufgabenerfüllung ein langfristiges Nutzungsrecht sowie eine Rückkaufoption eingeräumt werden.

3.2.3 Ausschreibung

Bei PPP-Projekten, Leasing und Sale-and-lease-back-Geschäften sind die Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechts, insbesondere die Gebote der Nichtdiskriminierung, der Gleichbehandlung und der Transparenz zu beachten. Bei der Vereinbarung eines solchen Vertrages durch die Kommune handelt es sich in der Regel um die Vergabe eines öffentlichen Auftrags, bei der das entsprechende EU-, Bundes- und Landesrecht für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu beachten sind.

4. **Bürgschaften, andere Sicherheiten und Verpflichtungen aus Gewährverträgen sowie der Abschluss ihnen gleichkommender Rechtsgeschäfte**

4.1 Einzelgenehmigungspflicht

Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährverträgen und Rechtsgeschäfte, die diesen wirtschaftlich gleichkommen, bedürfen mit Ausnahme der in § 121 Abs. 4 NKomVG genannten Rechtsgeschäfte der Genehmigung der Kommunalaufsicht.

Bürgschaftsverlängerungen, bei denen der Nominalbetrag und die übrigen Konditionen unverändert bleiben, sowie Umschuldungen bedeuten regelmäßig keine besondere Belastung für den Haushalt und sind als Rechtsgeschäfte nach § 121 Abs. 4 Nr. 2 NKomVG lediglich im Anhang zum Jahresabschluss darzustellen.

4.2 Genehmigungskriterien

Rechtsgeschäfte nach § 121 NKomVG dürfen nur im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung abgeschlossen werden. Die dauernde Leistungsfähigkeit und die übrige Aufgabenerfüllung dürfen nicht beeinträchtigt werden. Die Kommune muss sich gegenüber Risiken soweit wie möglich absichern. Die Ausfallbürgschaft ist die übliche Form der Bürgschaft. Selbstschuldnerische Bürgschaften kommen nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht, beispielsweise, wenn eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung besteht. Die Übernahme einer Bürgschaft für ein Unternehmen, an dem mehrere Kommunen und/oder Private beteiligt sind, soll grundsätzlich nur in dem Verhältnis, in dem die Kommune an der Gesellschaft beteiligt ist, erfolgen (Ausnahme: KfW-Darlehen).

Die Bonität der an dem Rechtsgeschäft nach § 121 NKomVG beteiligten Dritten darf eine Inanspruchnahme der Kommune nicht erwarten lassen. In die Genehmigungsprüfung sind auch bereits bestehende Verpflichtungen nach § 121 NKomVG mit einzubeziehen.

4.3 Beihilferecht

Kommunen dürfen Dritten keine Beihilfen gewähren, sofern diese nach Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ABl. EU Nr. C 326 vom 26. 10. 2012 S. 1) als unvereinbar mit dem EU-Beihilferecht anzusehen sind. Dies gilt auch für Bürgschaften, Verpflichtung aus Gewährverträgen sowie ggf. Geschäfte, die diesen wirtschaftlich gleichkommen. Im Rahmen der Genehmigung nach § 121 Abs. 2 und 3 NKomVG erfolgt durch die Kommunalaufsicht keine Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem jeweils aktuellen EU-Beihilferecht. Diese Prüfung obliegt der Kommune in eigener Verantwortung.

Auf eine ggf. bestehende Notifizierungspflicht der Kommunen gegenüber der EU-Kommission wird hingewiesen.

5. **Kreditwirtschaft der kommunalen Sonder- und Treuhandvermögen und der Zweckverbände**

Die Vorschriften zur Kreditwirtschaft für die Kommunen gelten auch für ihre Sonder- und Treuhandvermögen (§§ 130 und 131 NKomVG).

Für wirtschaftlich selbständig geführte Einrichtungen (§ 130 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 139 NKomVG) werden der Gesamtbetrag der Kredite, der Verpflichtungsermächtigungen und der Höchstbetrag der Liquiditätskredite in die Festsetzungen der Haushaltssatzung der Kommune als a-Paragrafen aufgenommen.

Für ihre Eigenbetriebe (§ 130 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG) kann die Kommune den Gesamtbetrag der Kredite, der Verpflichtungsermächtigungen und den Höchstbetrag der Liquiditätskredite in der Haushaltssatzung zusätzlich darstellen. Dazu wird eine weitere Untergliederung zu den §§ 2 (Kredite), 3 (Verpflichtungsermächtigungen und 4 (Liquiditätskredite) vorgesehen.

Die Genehmigung der Kredite, der Verpflichtungsermächtigungen und des Höchstbetrages der Liquiditätskredite erfolgt auf der Grundlage der Haushalts- oder Wirtschaftspläne der jeweiligen Eigenbetriebe. Die Darstellung in der Haushaltssatzung hat keine Rechtsfolgen für die Wirksamkeit dieser Angaben und dient der Transparenz der Haushaltsführung der Kommune.

Hat die Kommunalaufsicht dem Eigenbetrieb nur einen Teilbetrag des veranschlagten Gesamtbetrages an Krediten und/oder einen verringerten Höchstbetrag der Liquiditätskredite — soweit diese genehmigungspflichtig sind — genehmigt, ist von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 9a NKomVG ein Beitrittsbeschluss zu fassen. Siehe dazu die Ausführungen in

Nummer 1.5.

Anmerkung:

Soweit die Kommunalaufsichtsbehörde den Gesamtbetrag oder einen Teilbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nach § 119 Abs. 4 i. V. m § 130 Abs. 2 oder Abs. 3 NKomVG versagt, ist von der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 9a NKomVG ebenfalls ein Beitrittsbeschluss zu fassen. Siehe dazu die Ausführungen in Nummer 1.5.

Für Zweckverbände finden die Vorschriften zur Kreditwirtschaft aufgrund des § 16 Abs. 2 und des § 18 NKomZG Anwendung.

6. Schlussbestimmungen

Dieser RdErl. tritt am 1. 1. 2018 in Kraft und mit Ablauf des 31. 12. 2023 außer Kraft. Der Bezugserlass zu a tritt mit Ablauf des 31. 12. 2017 außer Kraft.

An die
Region Hannover, Landkreise, Gemeinden, Samtgemeinden und Zweckverbände

Nachrichtlich:
An
den Niedersächsischen Landesrechnungshof
das Landesamt für Statistik Niedersachsen

© juris GmbH

Niedersächsisches Ministerialblatt

71. (76.) Jahrgang

Hannover, den 24. 2. 2021

Nummer 7

INHALT

A. Staatskanzlei	
B. Ministerium für Inneres und Sport	
Bek. 12. 2. 2021, Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse; Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG	414
C. Finanzministerium	
Bek. 9. 2. 2021, Satzung der LBS Norddeutsche Landesbausparkasse Berlin-Hannover	415
RdErl. 16. 2. 2021, Niedersächsische Beihilfeverordnung (NBhVO); Früherkennungsuntersuchungen	418
20444	
D. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	
E. Ministerium für Wissenschaft und Kultur	
F. Kultusministerium	
G. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	
H. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	
RdErl. 5. 2. 2021, Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ANBest-ELER)	419
64100	
I. Justizministerium	
K. Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	
L. Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung	
Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie	
Bek. 15. 2. 2021, Planfeststellungsbeschluss und wasserrechtliche Erlaubnis nach § 43 EnWG Neubau der Erdgas-transportleitung ETL 178.100/200 von Walle nach Wolfsburg (Gasunie Deutschland Transport Services GmbH, Hannover)	420
Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg	
Bek. 12. 2. 2021, Entscheidung nach dem BImSchG; Öffentliche Bekanntmachung (Bioabfallverwertung Heidekreis GmbH, Soltau)	423
Bek. 12. 2. 2021, Entscheidung nach dem BImSchG; Öffentliche Bekanntmachung (Heinz Husen Containerdienst, Buchholz i.d. Nordheide)	424
Berichtigung	424
Stellenausschreibungen	425

B. Ministerium für Inneres und Sport

**Aufstellung und Beschlussfassung
fristgerechter Jahresabschlüsse;
Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen
nach § 176 NKomVG**

Bek. d. MI v. 12. 2. 2021 — 32.12-10005 128 —

Bezug: Bek. v. 26. 10. 2012 (Nds. MBL 2013 S. 66)

1. Allgemeines

Gemäß § 114 Abs. 1 NKomVG i. V. m. § 1 KomHKVO ist die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 KomHKVO gehört auch die letzte Bilanz zu den Anlagen des Haushaltsplans und zu den vorzulegenden Unterlagen.

§ 129 Abs. 1 NKomVG normiert, dass der Jahresabschluss (JA) innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen ist. Die Vertretung muss über den JA und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt, beschließen.

Darüber hinaus gehört die erste Eröffnungsbilanz nach der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen zu den Unterlagen, die der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen sind (vgl. Artikel 6 Abs. 8 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 15. 11. 2005 [Nds. GVBl. S. 342] in der bis zum 31. 12. 2014 geltenden Fassung).

Die o. g. gesetzlich normierten Fristen und Vorlagepflichten werden nicht flächendeckend von allen Kommunen eingehalten.

Der Rückstand bei der Aufstellung und Beschlussfassung der JA kann wegen der Bedeutung der JA und insbesondere auch wegen der fehlenden Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten nicht länger hingenommen werden. Primäres Ziel ist es, den Rückstand kontinuierlich abzubauen und die Lücke zwischen den gesetzlichen Erfordernissen und der tatsächlichen Beschlusslage so weit wie möglich zu reduzieren. Hierfür ist grundsätzlich eine einheitlich konsequente Aufsichtspraxis, auch im kreis- und regionsangehörigen Bereich, erforderlich. Dabei kann die Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Bestandteile einer Haushaltssatzung inhaltlich mit der vorzulegenden Beschlussfassung über die JA verknüpft werden.

Grundsätzlich liegt es im Ermessen der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde, wie auf den jeweiligen Rückstand reagiert wird. In jedem Einzelfall ist von der Kommunalaufsichtsbehörde zu prüfen, wie schwerwiegend der Rückstand ist und ob eine Beurteilung der geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit auch ohne beschlossene JA möglich ist. Hierbei sind auch die individuellen Gründe für einen Rückstand aufzuklären und zu berücksichtigen. Unabhängig davon werden die folgenden ermessenslenkenden Hinweise gegeben.

Damit sich die Kommunen entsprechend darauf einstellen können, sind die Hinweise im Haushaltsjahr 2021 anzukündigen, bevor die entsprechenden abgestuften Konsequenzen ab dem Haushaltsjahr 2022 eingesetzt werden.

2. Fallkonstellationen**2.1 Erste Fallkonstellation: Keine beschlossene erste Eröffnungsbilanz**

Die Kommunen, die bis zum 31. 12. 2021 noch keine erste Eröffnungsbilanz beschlossen haben, befinden sich im deutlichen gesetzlichen Verzug und eine geordnete Haushaltswirtschaft kann dementsprechend nicht festgestellt werden. Da zwangsläufig auch noch keine Vorlage bei der Kommunalaufsichtsbehörde erfolgen konnte, sind die Kommunen ihrer entsprechenden Verpflichtung nicht nachgekommen.

Als schärfstes Mittel kann die Kommunalaufsichtsbehörde den Haushaltsplan 2022 damit als unvollständig zurückweisen mit der Folge, dass die Genehmigungsfrist des § 176 NKomVG

nicht beginnt. Die Kommune befindet sich dementsprechend in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 116 NKomVG bis die beschlossene und durch das Rechnungsprüfungsamt geprüfte erste Eröffnungsbilanz vorgelegt wird.

Ob im jeweiligen Einzelfall dieses schärfste Mittel angemessen ist, hängt auch von anderen Faktoren der Haushaltslage ab, wie z. B. der Höhe der veranschlagten Kreditaufnahmen, der Verschuldung, der Höhe eventueller doppischer Fehlbeträge oder eines in der ersten Eröffnungsbilanz zu berücksichtigenden Soll-Fehlbetrages aus dem letzten kameraleen Jahresabschluss und der voraussichtlichen Höhe der Nettoposition. Auch die Gründe für eine fehlende Beschlussfassung oder für eine noch ausstehende Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt sind hierbei zu berücksichtigen. Eine von der Kommune gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde jährlich nachzuhaltende aktualisierte Zeitplanung über den Stand der Aufstellung und mit kurzen Vollzugsfristen stellt insofern die Mindestfolge bei einer noch ausstehenden Eröffnungsbilanz dar.

2.2 Zweite Fallkonstellation: Keine beschlossenen JA bis einschließlich 2017

Die Kommunen, die bis zum 31. 12. 2021 mit der Beschlussfassung der JA länger als drei Jahre im Verzug sind, müssen ggf. bei der Kreditgenehmigung mit Einschränkungen rechnen.

Bei einem derartigen Rückstand muss die geordnete Haushaltswirtschaft mindestens infrage gestellt werden. Ob eine Teilversagung der veranschlagten Kreditaufnahmen angemessen ist, ist auch hier von der Kommunalaufsichtsbehörde im Einzelfall abzuwägen. Auch sind die bereits genannten Faktoren, wie z. B. die Höhe der beantragten Kreditaufnahmen, der Verschuldung und der in vorhergehenden JA festgestellten oder vorläufigen Nettoposition, der Stand der Fehlbeträge oder die individuellen Gründe des Rückstandes zu berücksichtigen.

Darüber hinaus kann hier auch die Entwicklung der Jahresabschlussarbeiten in der Vergangenheit bedacht werden, so z. B. wenn die betroffene Kommune die Lücke zwischen den gesetzlichen Erfordernissen und der tatsächlichen Beschlusslage bereits reduzieren konnte oder sich fehlende Jahresabschlüsse in der Bearbeitung oder Prüfung befinden. Auch die Aufstellung eines Zeitplans mit konkreten Schritten zur Abarbeitung der ausstehenden JA und entsprechender Beschlüsse bis spätestens 2022, unter Berücksichtigung der Kapazitäten des zuständigen Rechnungsprüfungsamtes, kann positiv berücksichtigt werden.

2.3 Dritte Fallkonstellation: Keine beschlossenen JA ab 2018

Auch die Kommunen, die bis zum 31. 12. 2021 nicht die JA 2018 bis 2020 beschlossen haben, befinden sich im gesetzlichen Verzug. Da hier zumindest belastbarere Daten als in der oben dargestellten zweiten Fallkonstellation vorliegen, kann in der Regel von der dort vorgeschlagenen Handhabung abgesehen werden. Hier dürften die üblichen kommunalaufsichtlichen Mittel (Zeitplan zur Beschlussfassung, Fristensetzungen, Sachstandsberichte o. ä.) ausreichend sein.

3. Sonstiges

Die Bezugsbekanntmachung tritt mit dieser Bek. außer Kraft. Zur Vorlage der konsolidierten Gesamtabschlüsse werden gesonderte Regelungen veröffentlicht.

Die Landkreise und die Region Hannover werden gebeten, die ihrer Aufsicht unterstehenden Kommunen entsprechend zu informieren.

An die
Region Hannover und Landkreise

— Nds. MBL Nr. 7/2021 S. 414