



## **Rechtsrahmen für die Zinssteuerung mit Zinsderivaten in Landkreisen**

### **Vorwort**

Der Bundesverband öffentlicher Zinssteuerung hat in zahlreichen Fachinformationen sowie in Buchform<sup>1</sup> den für Kommunen geltenden, von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bestätigten, Rechtsrahmen beschrieben. Kommunen sind die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Keine Kommunen sind die Landkreise. Da Landkreise unserem Bundesverband als Mitglieder angehören, wollen wir in dieser Fachinformation untersuchen, ob und inwieweit ein vergleichbarer Rechtsrahmen auch für sie besteht, ob sie also ihr Schuldenportfolio in zulässiger Weise auch mit Hilfe von Zinsderivaten steuern dürfen.

### **1. Zur Erinnerung: Der Rechtsrahmen für Kommunen**

Ausgehend von Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz<sup>2</sup> – GG – sind die Gemeinden befugt und angehalten, alle (auch finanziellen) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Vorschriften der jeweiligen Gemeindeordnung legen die Grenzen der kommunalen Finanzwirtschaft fest<sup>3</sup>:

- Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist<sup>4</sup>.
- Die Gemeinde hat bei Geldanlagen<sup>5</sup> auf eine ausreichende Sicherheit zu achten<sup>6</sup>.
- Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen<sup>7</sup>.
- Bei der Führung ihrer Haushaltswirtschaft hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Sperl, Rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Zinsderivaten in Kommunen, Juni 2019

<sup>2</sup> und den Vorschriften der jeweiligen Landesverfassung, Bayern Art. 11, 83 BV, Art. 7, 57 BayGO

<sup>3</sup> folgend der Grundsatzentscheidung BGH, Urt. v. 21.02.2017,

<sup>4</sup> Art. 61 Abs. 1 BayGO; ebenso die vergleichbaren Bestimmungen in den übrigen Gemeindegesetzen

<sup>5</sup> zum Begriff vgl. Sperl, Rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Zinsderivaten in Kommunen, Juni 2019, Anm. 3.2.2, S. 19, 20

<sup>6</sup> Sicherheitsgebot: Art. 74 Abs. 2 Satz 2, 1. HS BayGO; § 91 Abs. 2 Satz 2, 1. HS GemO-BW; § 108 Abs. 2 Satz 2, 1. HS HGO; § 124 Abs. 2 Satz 2, 1. HS NKomVG; § 90 Abs. 2 Satz 2, 1. HS GO-NRW; § 78 Abs. 2 Satz 2, 1. HS GemO-RP; § 95 Abs. 2 Satz 2, 1. HS KSVG Saar

<sup>7</sup> Wirtschaftlichkeitsgebot: Art. 61 Abs. 2 BayGO; § 77 Abs. 2 GemO-BW; § 92 Abs. 2 HGO; § 110 Abs. 2 NKomVG; § 75 Abs. 1 GO-NRW; § 93 Abs. 3 GemO-RP; § 82 Abs. 2 KSVG Saar

<sup>8</sup> Art. 61 Abs. 3 BayGO, § 92 Abs. 2 Satz 2 HGO; ungeschriebener Rechtsgrundsatz, Sperl, a.a.O., S. 143 ff

- Gemeindliche Geldanlagen sollen einen angemessenen Ertrag bringen<sup>9</sup>.
- (Derivative) Finanzgeschäfte der Gemeinde müssen grundgeschäftsbezogen sein<sup>10</sup>.
- Finanzgeschäfte der Gemeinde dürfen nicht spekulativer Art sein<sup>11</sup>.

Die vorstehenden, für Gemeinden geltenden, Gebote und Verbote wurden zuletzt durch die Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs im Urteil vom 21.02.2017<sup>12</sup> bestätigt.

## 2. Der Rechtsrahmen für Landkreise

Landkreise sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten. Ihr Gebiet bildet zugleich den Bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde<sup>13</sup>. Den Rechtsrahmen für ein kommunales Zins- und Schuldenmanagement mit Hilfe auch von derivativen Finanzinstrumenten (Zinssteuerung) in Landkreisen stellen ausnahmslos die jeweiligen Landesgesetze, insbesondere (Land-) Kreisordnungen bzw. Kommunalverfassungsgesetze zur Verfügung. Danach gilt:

Bayern:

Hier bildet die Landkreisordnung in ihren Art. 55 Abs. 1 (stetige Aufgabenerfüllung), Art. 68 Abs. 2 Satz 2, 1. Halbsatz (Gebot der Sicherheit), Art. 55 Abs. 1 (Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit), Art. 68 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz und Art. 55 Abs. 3 (Gebot der Risikominimierung) den gesetzlichen Rechtsrahmen für die Zinssteuerung. Die entsprechenden Vorschriften der Landkreisordnung sind identisch mit den Bestimmungen der Bayerischen Gemeindeordnung. Im Verbund mit den aus ihnen abgeleiteten Grundsätzen der Konnexität und des Spekulationsverbots bilden sie den Rechtsrahmen für die Zinssteuerung in Landkreisen.

Baden-Württemberg:

Nach § 48 der Landkreisordnung Baden-Württembergs finden die für die Stadtkreise und Großen Kreisstädte geltenden Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft – also auch die Rahmenvorschriften für den Einsatz von Zinsderivaten (§§ 77 und 91 GemO-BW) – entsprechende Anwendung auf die Wirtschaftsführung des Landkreises. Gleiches gilt für die aus diesen Vorschriften abgeleiteten Haushaltsgrundsätze.

Hessen:

Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestim-

<sup>9</sup> Optimierungsgebot: Art. 74 Abs. 2 Satz 2, 2. HS BayGO; § 91 Abs. 2 Satz 2, 2. HS GemO-BW; § 108 Abs. 2 Satz 2, 2. HS HGO; § 90 Abs. 2 Satz 2, 2. HS GO-NRW; § 110 Abs. 2 NKomVG; § 78 Abs. 2 Satz 2, 2. HS GemO-RPF; § 95 Abs. 2 Satz 2, 2. HS KSVG-Saar

<sup>10</sup> Konnexitätsgebot: Ungeschriebener Rechtsgrundsatz; vgl. dazu Sperl, a.a.O., S. 165 ff

<sup>11</sup> Spekulationsverbot: § 92 Abs. 2 Satz 3 HGO; § 72 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO; § 53 Abs. 2 ThürKO. Im Übrigen ungeschriebener Rechtsgrundsatz vgl. dazu Sperl, a.a.O., S. 192 ff

<sup>12</sup> BGH, Urt. v. 21.02.2017, 1 StR 296/16, www.hrr-strafrecht.de

<sup>13</sup> Art. 1 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern -LKRO- i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.08.1998 (GVBl. S. 826) BayRS 2020-3-1-I; vgl. ähnlich §§ 1, 2 LKRO Baden-Württemberg

mungen mit Ausnahme des § 93 Abs. 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend<sup>14</sup>. Im sechsten Teil der HGO sind die den Rechtsrahmen für eine Zinssteuerung bildenden Vorschriften, insbesondere die §§ 92 und 108 HGO, und die aus ihnen abgeleiteten Haushaltsgrundsätze der Konnexität und des Spekulationsverbots enthalten.

Niedersachsen:

In Niedersachsen gelten die Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes<sup>15</sup> nicht nur für Gemeinden, sondern auch für Landkreise. Damit greifen § 110 NKomVG (Gebote der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und § 124 NKomVG (Gebote der Sicherheit und der Optimierung) ebenso wie die aus ihnen abgeleiteten Gebote der Risikominimierung, der Konnexität sowie das Verbot spekulativer Rechtsgeschäfte hier unmittelbar. Wie bei Kommunen schaffen sie den Rechtsrahmen für die Zinssteuerung von Landkreisen mit Hilfe von derivativen Zinsinstrumenten.

Nordrhein-Westfalen:

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landkreise des Landes Nordrhein-Westfalen gelten ... die Vorschriften des 8. bis 12. Teils der Gemeindeordnung ... entsprechend<sup>16</sup>. Der 8. Teil der GemO-NRW enthält u.a. die für die Zinssteuerung maßgeblichen Rahmenvorschriften des § 75 (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und des § 90 (Gebote der Sicherheit und der Optimierung) und damit auch die aus ihnen abgeleiteten weiteren Haushaltsgrundsätze.

Rheinland-Pfalz:

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die §§ 78 bis 115 GemO-RPf ... entsprechend<sup>17</sup>. Damit bilden die Grundsätze der Sicherheit (§ 78 Abs. 2 Satz 2, 1. Halbsatz GemO-RPf), der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO-RPf) und der Optimierung (§ 78 Abs. 2 Satz 2, 2. HS GemO-RPf), ebenso die aus ihnen abgeleiteten Haushaltsgrundsätze, in Rheinland-Pfalz den Rechtsrahmen für den Einsatz von Zinsderivaten im Rahmen der Zinssteuerung der Landkreise.

Saarland:

Das Kommunal selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes<sup>18</sup> beinhaltet neben der Gemeindeordnung (u.a.) auch die Landkreisordnung des Bundeslandes. Folglich gelten hier die Vorschriften des kommunalen Rechtsrahmens für die Zinssteuerung, insbesondere § 82 Abs. 2 KSVG (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und § 95 Abs. 2 Satz 2, 1. und 2. Halbsatz KSVG (Gebote der Sicherheit und der Optimierung), unmittelbar auch für Landkreise. Gleiches gilt für die aus diesen Bestimmungen abgeleiteten Gebote der Risikominimierung und der Konnexität sowie das Verbot spekulativer Rechtsgeschäfte.

---

<sup>14</sup> § 52 Hessische Landkreisordnung -HKO- vom 01.04.2005 (GVBl. I 2005 S. 183)

<sup>15</sup> NKomVG vom 17.12.2010

<sup>16</sup> § 53 Kreisordnung -KrO- Nordrhein-Westfalen i.d.F.v. 07.10.2020

<sup>17</sup> § 57 Landkreisordnung Rheinland-Pfalz -LKO RLP- vom 31.01.1994 i.d.F.v. 07.04.2009

<sup>18</sup> KSVG-Saar i.d.F. der Bekanntmachung vom 27.06.1997 (Amtsbl. S. 682)

**Fazit:**

**Angesichts der Identität bzw. der Anwendungsverweise in den einschlägigen Landesgesetzen entspricht der Rechtsrahmen für den Einsatz von derivativen Zinsinstrumenten in Landkreisen in jeder Hinsicht dem kommunalen Rechtsrahmen.**

Richard Sperl

**Zweck des Bundesverbands öffentlicher Zinssteuerung e.V. seit seiner Gründung im Jahr 2012 ist die Förderung der Berufsbildung zum Zins- und Schuldenmanagement und zu finanzmathematischen Fragestellungen bei Zinssteuerungsmaßnahmen, insbesondere bei der öffentlichen Hand, sowie die Schulung zu dieser Thematik.**

Dieser Zweck soll in erster Linie erreicht werden durch:

- eine systematische, wissenschaftlich-universitär begleitete Untersuchung des Fachgebietes des Zins- und Schuldenmanagements, insbesondere der Zinssteuerung.
- Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse und Erarbeitung von Zinssteuerungsstrategien.
- Durchführung von Seminaren und Kolloquien zur Behandlung von Fragestellungen zum Zins- und Schuldenmanagement und zur Zinssteuerung und deren finanzmathematischem Hintergrund zur Weiterbildung vorwiegend von Finanzverantwortlichen der öffentlichen Hand, jedoch offen für alle Vertreter von Institutionen, die mit Zinsänderungsrisiken befasst sind.
- Informationsvermittlung und Aufklärung an Aufsichtsorgane, Prüfungsorganisationen.
- Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen, Prüfungsorganisationen und Verbänden.
- Zusammenarbeit mit Initiativen ähnlicher Zielsetzung.

[www.bundesverband-zinssteuerung.org](http://www.bundesverband-zinssteuerung.org)