



Rechtsrahmen für den Einsatz von Zinsderivaten in kommunalen Regie- und Eigenbetrieben

Vorwort

Der Bundesverband öffentlicher Zinssteuerung hat in zahlreichen Fachinformationen sowie in Buchform¹ den für Kommunen geltenden, von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bestätigten, Rechtsrahmen beschrieben. Nachfolgend wollen wir prüfen, ob und inwieweit ein vergleichbarer Rechtsrahmen auch für kommunale Regie- und Eigenbetriebe besteht.

1. Zur Erinnerung: Der Rechtsrahmen für Kommunen

Ausgehend von Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz² –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 fest³:

- Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist⁴.
- Die Gemeinde hat bei Geldanlagen⁵ auf eine ausreichende Sicherheit zu achten⁶.
- Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen⁷.
- Bei der Führung ihrer Haushaltswirtschaft hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren⁸.
- Gemeindliche Geldanlagen sollen einen angemessenen Ertrag bringen⁹.

¹ Sperl, Rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Zinsderivaten in Kommunen, Juni 2019

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

³ folgend der Grundsatzentscheidung BGH, Urt. v. 21.02.2017,

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

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

⁶ 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-RPf; § 95 Abs. 2 Satz 2, 1. HS KSVG Saar

⁷ 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-RPf; § 82 Abs. 2 KSVG Saar

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

⁹ 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

- (Derivative) Finanzgeschäfte der Gemeinde müssen grundgeschäftsbezogen sein¹⁰.
- Finanzgeschäfte der Gemeinde dürfen nicht spekulativer Art sein¹¹.

Die vorstehenden, für Gemeinden geltenden, Gebote und Verbote wurden zuletzt durch die Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs im Urteil vom 21.02.2017¹² bestätigt.

2. Der Rechtsrahmen für Regie- und Eigenbetriebe

2.1 Zinssteuerung in Regiebetrieben

Regiebetriebe sind Einrichtungen innerhalb der allgemeinen Verwaltung, die ganz oder teilweise nach den Vorschriften über die Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe geführt werden¹³. Im Unterschied zum Eigenbetrieb bleibt der Regiebetrieb Teil der unmittelbaren Verwaltung. Er unterliegt dem kommunalen Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen. Einnahmen und Ausgaben sowie Kredite des Regiebetriebes sind voll in den Haushalt der jeweiligen Kommune einbezogen. Die Vorschriften des kommunalen Rechtsrahmens zum Einsatz von Zinsderivaten sowie die entsprechenden Haushaltsgrundsätze gelten für Regiebetriebe also unmittelbar. Maßnahmen der Zinssteuerung werden in aller Regel nicht im Regiebetrieb selbst, sondern vom zuständigen Finanzbereich – meist der Kämmerei - durchgeführt.

2.2 Zinssteuerung in Eigenbetrieben

Eigenbetriebe sind gemeindliche Unternehmen, die außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt werden¹⁴. Soweit das Kommunal-(verfassungs-)gesetz in dem jeweiligen Bundesland die Anwendung der Vorschriften des kommunalen Rechtsrahmens für den Einsatz von Zinsderivaten und damit die aus diesen abgeleiteten Haushaltsgrundsätze (Gebot der Risikominimierung, der Konnexität und Verbot spekulativer Finanzgeschäfte) anordnet, ist Zinssteuerung in Eigenbetrieben mit Hilfe von Zinsderivaten für die Eigenbetriebe zugelassen! In den einzelnen Bundesländern gestaltet sich die Rechtslage wie folgt:

Bayern:

Art. 88 Abs. 5 BayGO verweist auf die analoge Geltung der Art. 61 Abs. 1 bis 3 BayGO sowie 74 Abs. 1 bis 3 BayGO und damit auf die Gebote der Sicherheit, der Wirtschaftlichkeit und der Optimierung, der Risikominimierung sowie auf die daraus abgeleiteten Gebote der Grundgeschäftsbezogenheit/Konnexität und das Verbot spekulativer Rechtsgeschäfte. Letzteres ergibt sich zudem aus dem für öffentliche Unternehmen von Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 BayGO geforderten „öffentlichen Zweck“, der die (alleinige) Absicht, Gewinn zu erzielen, ausschließt.

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

¹¹ 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

¹² BGH, Urt. v. 21.02.2017, 1 StR 296/16, www.hrr-straftrecht.de

¹³ Vgl. Art. 88 Abs. 6 BayGO

¹⁴ Art. 88 Abs. 1 BayGO; § 127 Abs. 1 HGO; § 114 Abs. 1 GO-NRW; § 109 KSVG-Saar

Baden-Württemberg:

§ 96 Abs. 1 Nr. 3 GemO-BW in Verbindung mit § 12 Abs. 4 des Eigenbetriebsgesetzes¹⁵ ordnet die entsprechende Anwendung der §§ 77 Abs. 1 und 2 GemO-BW (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) sowie des § 91 GemO-BW (Grundsätze der Sicherheit und der Optimierung) und damit der aus ihnen abgeleiteten weiteren Haushaltsgrundsätze (Gebote der Konnexität und der Risikominimierung, Spekulationsverbot) an.

Hessen:

In Hessen verweist § 115 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 HGO auf eine sinngemäße Anwendung der §§ 92 HGO (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Risikominimierung) und 108 HGO (Gebote der Sicherheit und der Optimierung) und in Folge der abgeleiteten Haushaltsgrundsätze.

Niedersachsen:

In Niedersachsen verfügt § 130 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 NKomVG die entsprechende Anwendung von § 110 NKomVG (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und von § 124 NKomVG (Gebote der Sicherheit und der Optimierung) und in Folge der weiteren abgeleiteten Grundsätze.

Nordrhein-Westfalen:

In Nordrhein-Westfalen verweist § 97 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 GO-NRW auf die sinngemäße Anwendung des § 75 GO-NRW (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und des § 90 GO-NRW (Grundsätze der Sicherheit und der Optimierung) und folglich auch auf die aus diesen Bestimmungen abgeleiteten Gebote der Risikominimierung und der Konnexität sowie das Spekulationsverbot.

Rheinland-Pfalz:

Gemäß § 86 GemO-RPf i.V.m. § 1 Abs. 1 EigAnVO¹⁶ gelten die Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts, also auch des § 78 Abs. 2 Satz 2, 1. HS (Sicherheitsgebot) und 2. HS (Optimierungsgebot) GemO-RPf, von § 93 Abs. 3 GemO-RPf (Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) sowie die entsprechenden Haushaltsgrundsätze (Risikominimierung, Konnexität, Spekulationsverbot) auch für Eigenbetriebe.

Saarland:

Gemäß 109 KSVG-Saar i.V.m. § 1 Abs. 1 EigVO¹⁷ können Eigenbetriebe nach den Vorschriften des saarländischen Kommunalselfstverwaltungsgesetzes geführt werden. In Folge greifen die Gebote der Sicherheit (§ 95 Abs. 2 Satz 2, 1. HS KSVG-Saar), der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 82 Abs. 2 KSVG-Saar), der Optimierung (§ 95 Abs. 2 Satz 2, 2. HS KSVG-Saar) sowie die Haushaltsgrundsätze der Risikominimierung, der Konnexität und des Spekulationsverbots auch für Eigenbetriebe.

¹⁵ EigBG vom 08.01.1992 i.d.F.v. 17.06.2020

¹⁶ Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung vom 05.10.1999

¹⁷ Eigenbetriebsverordnung vom 29.11.2010

Fazit:

In den vorgenannten Bundesländern, in denen Kommunen und deren Regie- und/oder Eigenbetriebe Mitglieder im Bundesverband sind, stimmt der Rechtsrahmen für den Einsatz von Zinsderivaten in Kommunen mit dem für Regie- und Eigenbetriebe überein.

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

