

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Otto Fricke, Ulla Ihnen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/30357 –

Zulässigkeit der interkommunalen Kredite

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch die anhaltende Niedrigzinsphase bzw. insbesondere durch die von Finanzinstituten vermehrt vorgesehenen Negativzinsen ist bei den Kommunen der Anreiz entstanden, ihre aktuell nicht benötigten Kassenbestände am Markt zu platzieren. Einige Kommunen haben dabei ihr Vermögen an Finanzinstitute zu überweisen, die mit Zinsen geworben haben, die über dem Marktdurchschnitt lagen. Kommunen, die in diesem Zusammenhang ihr Geldvermögen bei der Greensill Bank AG angelegt haben, sind nunmehr von den Folgen der Insolvenz dieser Bank betroffen. 38 Kommunen haben dadurch über 340 Mio. Euro verloren (<https://www.welt.de/wirtschaft/article230333869/Greensill-Plite-Die-deutschen-Zocker-Kommunen-waren-gewarnt.html>).

Prof. Dr. Julius Reiter schlägt in einem Beitrag als denkbare Alternative für die Kommunen, die mit Negativzinsen verbundenen Verwarentgelte der Banken vermeiden wollten, sogenannte interkommunale Kredite vor. Dies bedeutet, dass Kommunen, die über Rücklagen verfügen, wiederum Kommunen, die einen Finanzbedarf haben, Geld leihen könnten. Finanzschwächere Kommunen würden so ihre Liquidität sichern, die Kommunen mit Überschüssen ihr Geld nach Vortrag von Prof. Dr. Julius Reiter sicher anlegen. Prof. Dr. Julius Reiter bezeichnet dies als eine Win-Win-Situation für beide Seiten (<https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/recht-steuern/nach-greensill-negativzinse-n-der-interkommunale-kredit-als-ausweg-2009941/>). Momentan sei die Gewährung sog. interkommunalen Kredite allerdings aufsichtsrechtlich nicht zulässig.

1. Waren bzw. sind die sog. interkommunalen Kredite und insbesondere deren Einstufung als erlaubnispflichtiges Bankgeschäft seitens der Bundesregierung und/oder ihrer Geschäftsbereichsbehörden Gegenstand von Erörterungen, Diskussionen und/oder behördlichem Handeln?
 - a) Wenn ja, welche Ressorts bzw. Geschäftsbereichsbehörden waren bzw. sind hierbei einbezogen worden?
 - b) Wenn ja, zu welchen (Zwischen-)Ergebnissen im Hinblick auf die (aufsichts-)rechtliche Einschlägigkeit von sog. interkommunalen Kre-

diten ist die Bundesregierung bzw. sind deren Geschäftsbereichsbehörden gekommen?

- c) Wenn ja, welche Vorschriften sind im Hinblick auf die Frage der Erlaubnispflichtigkeit von sog. interkommunalen Krediten besonders berührt, bzw. welche aufsichtlichen Fragestellungen sind besonders betroffen?
- d) Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) sind Einzelentscheidungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu interkommunalen Krediten bekannt. Andere Ressorts wurden hierbei nicht einbezogen. Die BaFin hatte jeweils zu klären, ob Bankgeschäfte betrieben werden, die die Erteilung einer Erlaubnis durch die BaFin nach dem Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) erfordern. Die Ergebnisse waren vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Neben dem KWG spielen auch die Gemeindeordnungen (GO) eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung durch die BaFin.

Grundsätzlich benötigt jeder, der in Deutschland gewerbsmäßig oder in einem kaufmännischen Umfang Bankgeschäfte betreiben will, noch vor der Aufnahme der Geschäftstätigkeit eine schriftliche Erlaubnis der BaFin (oder in bestimmten Fällen der Europäischen Zentralbank [EZB]). Zu diesen erlaubnispflichtigen Geschäften zählen u. a. die Gewährung von Gelddarlehen (Kreditgeschäft nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KWG) und die Annahme von Geldern (Einlagengeschäft nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KWG). Die zentrale Rechtsgrundlage bei der Beurteilung, ob bestimmte Geschäfte erlaubnispflichtig sind, ist § 1 Abs. 1 KWG in Verbindung mit § 32 Abs. 1 Satz 1 KWG. Für Kredite zwischen Kommunen gelten dabei die gleichen Regeln wie zwischen Privatrechtssubjekten.

Das bedeutet nach der Systematik des KWG: Kommunale Unternehmen oder aber Kommunen selbst, die erlaubnispflichtige Geschäfte betreiben, gelten funktional als Kreditinstitute gemäß § 32 Abs. 1, § 1 Abs. 1 KWG mit der Folge, dass insoweit das Bankenaufsichtsrecht einschlägig ist. An dieser Stelle wird darauf verwiesen, dass sich Kommunen gemäß den GO grundsätzlich nicht als Kreditinstitute betätigen dürfen. Nach den GO haben Bundesländer grundsätzlich nicht das Recht, Kreditinstitute außerhalb des Sparkassensektors zu errichten oder sich an ihnen zu beteiligen (z. B. Art. 87 Abs. 4 GO für den Freistaat Bayern).

Unter bestimmten Ausnahmen können interkommunale Kredite aber von der Erlaubnispflicht befreit werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 hingewiesen.

- 2. Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen – sollte Frage 1 bejaht worden sein – wäre das Betreiben sog. interkommunaler Kredite nach Ansicht der Bundesregierung bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht möglich?

In welchen Fällen kann ein durch eine Kommune vergebenes Darlehen nach Ansicht der Bundesregierung bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht kein erlaubnispflichtiges Bankgeschäft darstellen?

Die Vergabe interkommunaler Kredite ohne schriftliche Erlaubnis der BaFin nach § 32 Abs. 1 Satz 1 KWG ist grundsätzlich in zwei Fällen möglich: Zum einen, wenn die Vergabe des Kredits in Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgt, d. h. nicht auf privatrechtlicher Grundlage. Zum anderen, wenn Kredite nur in einem geringen Umfang unterhalb der Schwelle zur Gewerbsmäßigkeit werden vergeben.

Im Einzelnen:

Es gibt Fälle, in denen die Tatbestände des KWG nicht erfüllt sind. Dies ist gegeben, wenn der Kredit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z. B. gemeinsame öffentliche Projekte) dient und nicht auf privatrechtlicher Grundlage erfolgt. Öffentliche Aufgaben umfassen Aufgaben, die den Gemeinden durch die Gemeindeverfassungen, die im Verantwortungsbereich der Bundesländer liegen, öffentlich-rechtlich zugewiesen sind. Was zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, ist gemeinderechtliche Vorfrage, zu der die BaFin regelmäßig die Beurteilungen der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden heranzieht.

Eine weitere Ausnahme bei der Erlaubnispflicht besteht, wenn die Geschäfte unterhalb der in § 1 Abs. 1, § 32 Abs. 1 KWG bestimmten Schwelle zur Gewerbsmäßigkeit oder zum kaufmännischen Umfang liegen. Gewerbsmäßig werden Bankgeschäfte dann betrieben, wenn sie auf eine gewisse Dauer angelegt sind und der Betreiber mit der Absicht der Gewinnerzielung handelt. Dies ist bei interkommunalen Krediten regelmäßig gegeben und gilt auch für nullverzinste Kredite, da geldannehmende Gemeinden Zinsen gegenüber der Aufnahme von Krediten bei Kreditinstituten und gewährende Gemeinden Verwahrtgelte sparen. Bei der Absicht der Gewinnerzielung reicht eine indirekte Gewinnerzielungsabsicht aus. Bankgeschäfte werden auch dann nicht erlaubnispflichtig betrieben, wenn sie einen nicht nur geringen Umfang annehmen oder planmäßig annehmen sollen, der objektiv einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert.

3. Welche Gründe – sollte Frage 1 bejaht worden sein – sprechen aus Sicht der Bundesregierung dafür, welche dagegen, ein von einer Kommune angebotenes Darlehen zu einem Zinssatz von 0,00 Prozent als erlaubnispflichtiges Bankgeschäft i. S. d. § 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) einzuordnen?

Auch bei Interkommunkrediten mit Nullverzinsung besteht kein Spielraum für eine abweichende Beurteilung. Nach der derzeit geltenden Gesetzeslage wird mit dem Angebot eines solchen Darlehens in der Regel erlaubnispflichtiges Kreditgeschäft betrieben, wenn nicht bestimmte Ausnahmen, wie sie in der Antwort auf die Frage 2 ausgeführt sind, greifen.

4. Welche Gefahren bzw. Nachteile – sollte Frage 1 bejaht worden sein – sieht die Bundesregierung bzw. sehen ihre Geschäftsbereichsbehörden, würden sog. interkommunale Kredite als nicht erlaubnispflichtiges Bankgeschäft eingestuft?

Wie bei jedem Kreditgeschäft können auch bei interkommunalen Krediten Verlustrisiken bestehen. Die Steuerung dieser Risiken erfordert in der Regel einen fachkundigen Umgang und eine gewisse Form der Überwachung.

Neben dem grundsätzlichen Risiko des (Teil-)Ausfalls der Kreditforderungen kam es in der Vergangenheit in Einzelfällen (konkret im Fall der Einschaltung eines privaten Vermittlers) bereits zu Unregelmäßigkeiten bei Darlehensgeschäften von Gemeinden, bei denen Gemeinden als Kreditgeber erhebliche finanzielle Schäden erlitten. Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 5. November 2002 (XI ZR 381/01).

5. Welche Chancen bzw. Vorteile – sollte Frage 1 bejaht worden sein – sieht die Bundesregierung bzw. sehen ihre Geschäftsbereichsbehörden, würden sog. interkommunale Kredite als nicht erlaubnispflichtiges Bankgeschäft eingestuft?

Für Kredit gewährende Gemeinden ergäbe sich als Vorteil, dass sie interkommunale Darlehen ohne Beachtung und Einhaltung der für Kreditinstitute konzipierten Bankaufsichtsvorschriften vergeben könnten. Von der Einhaltung bestimmter Kreditvergabestandards sollte dann aber nicht abgesehen werden. Die Standards könnten aber passgenau auf interkommunale Darlehen zugeschnitten werden.

Im Übrigen begrüßt die Bundesregierung grundsätzlich interkommunale Zusammenarbeit, da diese ein Beitrag zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse sein kann. Das gilt auch für interkommunale Kredite, wenn sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z. B. gemeinsame öffentliche Projekte) dienen, wie in der Antwort auf Frage 2 beschrieben.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass kreditnehmenden Kommunen in der aktuell anhaltenden Niedrigzinsphase auch auf dem Kreditmarkt und über die Landesförderbanken günstige Konditionen zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen.

6. Gab es bereits Gespräche, Schriftverkehr (Schriftform sowie elektronische Form) oder sonstigen kommunikativen Austausch zwischen der Bundesregierung bzw. ihren Geschäftsbereichsbehörden und den Kommunen zum Thema der sog. interkommunalen Kredite?

In den letzten Jahren haben sich einzelne Kommunalvertreter zu interkommunalen Krediten an das BMF und die BaFin gewendet.

- a) Wenn ja, mit welchen Anliegen sind die Kommunen oder die die Kommunen oder Teile von Kommunen vertretenden Verbände jeweils wann an die Bundesregierung bzw. ihre Geschäftsbereichsbehörden herangetreten?

Die Kommunen baten jeweils um eine generelle Einschätzung bzw. Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen der interkommunalen Kredite.

- b) Wenn ja, zu welchen Ergebnissen hat der Austausch jeweils geführt?

Das BMF hat nach jeweiliger Sachlage auf die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen des KWG zur Erlaubnispflicht von Bankgeschäften und auf die kommunalrechtlichen Vorgaben verwiesen. Letztere liegen im Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Bundesländer.

7. Sind aus Sicht der Bundesregierung aktuell Maßnahmen im Bereich der sog. interkommunalen Kredite geplant, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung plant derzeit keine Maßnahmen im Bereich der interkommunalen Kredite.