

Antrag

der Abg. Dr. Hans-Ulrich Rülke u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Auswirkungen von Fremdwährungskrediten auf baden-württembergische Kommunen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Kommunen in Baden-Württemberg von 2005 bis heute Fremdwährungskredite aufgenommen haben (mit Angabe der entsprechenden Währungen);
2. in welcher Höhe diese Kredite bestehen bzw. bestanden (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kommunen);
3. welche Erkenntnisse sie über die Art und Weise der Absicherung dieser Kredite hat;
4. welche Erkenntnisse sie über mögliche finanzielle Mehrkosten der Kommunen infolge von aufgenommenen Fremdwährungskrediten hat;
5. ob und wenn ja, welche kommunalen Betriebe oder kommunale Beteiligungen in Baden-Württemberg Fremdwährungskredite aufgenommen haben (mit Angabe der Höhe entsprechender Verbindlichkeiten);
6. in welcher Form die zuständigen Behörden des Landes basierend auf der jetzigen Gesetzeslage aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Fremdwährungskrediten ergreifen können;
7. ob und gegebenenfalls welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sie sieht.

13.08.2015

Dr. Rülke, Reith, Dr. Timm Kern, Haußmann, Glück, Dr. Bullinger FDP/DVP

Eingegangen: 13.08.2015 / Ausgegeben: 18.09.2015

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Begründung

Eine beachtliche Zahl von Kommunen in Deutschland hat zinsgünstige Kredite in Fremdwährungen aufgenommen und in einigen Fällen das drohende Wechselkursrisiko nicht ausreichend beachtet. Die erfolgte Entkopplung des Schweizer Franken vom Euro im Januar 2015 führt nun zu teils massiven finanziellen Mehrkosten für die betroffenen Kommunen und eine entsprechende Einschränkung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Aus Sicht der FDP/DVP-Landtagsfraktion sind solche Zinsoptimierungsgeschäfte nur dann sinnvoll, wenn sie mit einem entsprechenden Währungsabsicherungsgeschäft hinterlegt werden. Über eine klarstellende Formulierung in § 87 der Gemeindeordnung könnten solche Mehrkosten für die Gemeinden für die Zukunft unterbunden werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 7. September 2015 Nr. 2-2252/14 nimmt das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft auf Grundlage der vom Statistischen Landesamt gelieferten Angaben zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten*

- 1. welche Kommunen in Baden-Württemberg von 2005 bis heute Fremdwährungskredite aufgenommen haben (mit Angabe der entsprechenden Währungen);*
- 2. in welcher Höhe diese Kredite bestehen bzw. bestanden (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kommunen);*

Zu 1. und 2.:

Zu diesen Fragen wird auf die *Anlagen 1 a und 1 b* verwiesen.

Es wird darauf hingewiesen, dass bei der amtlichen Statistik nicht erhoben wird, in welcher Währung die ausgewiesenen Fremdwährungskredite aufgenommen sind. Deshalb wurde über die Rechtsaufsichtsbehörden eine ergänzende Abfrage bei den in der amtlichen Statistik verzeichneten Kommunen veranlasst. Nach deren Ergebnis wurden alle von den Kommunen in den Jahren 2005 bis 2014 bestehenden Fremdwährungskredite in Schweizer Franken aufgenommen.

Ferner wird Folgendes angemerkt: In der jährlichen Schuldenstatistik für den Zeitraum 2005 bis 2009 (*Anlage 1 a*) wurden bis einschließlich der Erhebung zum 31. Dezember 2009 bei den Kreditmarktschulden nur die Fremdwährungsschulden „bei ausländischen Stellen“ erfasst. Diese Daten sind nicht vergleichbar mit den Daten in *Anlage 1 b* (Fremdwährungsschulden der Gemeinden in den Jahren 2012 bis 2014). Mit der Erhebung zum 31. Dezember 2010 erfolgte eine komplette Überarbeitung des Erhebungsprogramms und infolgedessen auch der Fragebogen. Ab dieser Erhebung werden alle Schuldenpositionen der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Euro- und Fremdwährung differenziert erhoben. Dies betrifft neben den Krediten auch die Wertpapierschulden und die Kassenkredite und ist unabhängig davon, ob der Gläubiger seinen Sitz im In- oder im Ausland hat.

In der Umstellungsphase fiel dem Statistischen Bundesamt auf, dass in einigen Ländern relativ häufig eine Eintragung in den Positionen zur Fremdwährung vorgenommen wurde. Die Prüfung ergab, dass mit der Umstellung auf die neue Erhebung möglicherweise Probleme mit der korrekten Eintragung in den Fragebogen auftraten (z. B. Eintragung in die falsche Zeile). Das Statistische Bundesamt hat daraufhin Plausibilitätsprüfungen zur Fremdwährungsverschuldung in das Aufbe-

reitungsverfahrens aufgenommen, die für die Erhebung zum 31. Dezember 2013 umgesetzt wurden. Nachträglich wurden aufgrund der damaligen geringen Bedeutung der Fremdverschuldung keine Korrekturen an den Daten zur Verschuldung in Fremdwährung für 2010 und 2011 vorgenommen. Die Daten zu den Fremdwährungsschulden der Jahre 2010 und 2011 sind daher wegen der Probleme bei der grundlegenden methodischen Umstellung bzw. Neukonzeption nicht belastbar. Von einer Darstellung der Fremdwährungsschulden der Jahre 2010 und 2011 wurde aus diesen Gründen Abstand genommen.

Legt man für die Jahre 2010 und 2011 die von den Kommunen über die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen der o. g. ergänzenden Abfrage gemeldeten Zahlen zugrunde, ergeben sich Fremdwährungskredite in Höhe von rund 64 Mio. EUR für 2010 und für 2011 in Höhe von rund 67 Mio. EUR.

3. welche Erkenntnisse sie über die Art und Weise der Absicherung dieser Kredite hat;

Zu 3.:

Die Absicherung von Fremdwährungskrediten wird im Rahmen der amtlichen Statistik nicht erhoben. Nach den deshalb eingeholten Stellungnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden sind die zum 31. Dezember 2014 erfassten Fremdwährungsdarlehen nicht gegen Währungskursschwankungen abgesichert. Gegen das Zinsänderungsrisiko hat sich eine Kommune durch ein Forward-Darlehen abgesichert.

4. welche Erkenntnisse sie über mögliche finanzielle Mehrkosten der Kommunen infolge von aufgenommenen Fremdwährungskrediten hat;

Zu 4.:

Mögliche finanzielle Mehrkosten bei Fremdwährungskrediten aufgrund geänderter Wechselkurse werden im Rahmen der amtlichen Statistik nicht erhoben. Deshalb wurden bei den in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Kommunen mit Fremdwährungsdarlehen eine Schätzung der Mehr- oder Minderkosten bei den aktuell bestehenden Fremdwährungsdarlehen gegenüber den ursprünglich erwarteten Kreditkosten aufgrund von Wechselkursänderungen und bei Unterstellung einer Fortgeltung des aktuellen Wechselkurses bis zum Laufzeitende des Fremdwährungskredits erfragt; eine Gegenrechnung mit Zinsgewinnen war nicht erbeten. Nach den Stellungnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden haben die Kommunen die möglichen finanziellen Mehrkosten infolge von aufgenommenen Fremdwährungskrediten auf insgesamt knapp 12 Mio. EUR geschätzt.

5. ob und wenn ja, welche kommunalen Betriebe oder kommunale Beteiligungen in Baden-Württemberg Fremdwährungskredite aufgenommen haben (mit Angabe der Höhe entsprechender Verbindlichkeiten);

Zu 5.:

Hinsichtlich der angefragten „kommunalen Betriebe oder kommunalen Beteiligungen“ wird auf die Angaben des Statistischen Landesamts in *Anlage 2* verwiesen.

Welche kommunale Betriebe oder kommunale Beteiligungen in Baden-Württemberg Fremdwährungskredite aufgenommen haben, kann für die Jahre bis 2009 nur für die kameral buchenden Zweckverbände beantwortet werden. Nach einer konzeptionellen Änderung in der Schuldenstatistik kann die Frage für die Jahre ab 2010 nur für die Zweckverbände, die dem Staatssektor zugerechnet werden, beantwortet werden (ein Zweckverband wird i. W. dann dem Staatssektor zugerechnet, wenn er weniger als 50 % der Produktionskosten durch Umsätze deckt¹). Für

¹ vgl. zu Details die Publikation „Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken“ auf https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken_pdf.pdf?__blob=publicationFile

die übrigen Zweckverbände (kaufmännisch buchende Zweckverbände bis 2009 und ab 2010 die Zweckverbände, die nicht dem Staatssektor angehören) sowie für andere öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen wurden in der amtlichen Statistik die Kredite ohne jegliche Differenzierung nach Währungen erhoben.

6. in welcher Form die zuständigen Behörden des Landes basierend auf der jetzigen Gesetzeslage aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Fremdwährungskrediten ergreifen können;

Zu 6.:

Nach geltender Rechtslage dürfen Kommunen in Baden-Württemberg Kredite grundsätzlich nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen sowie nur dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 87 i. V. m. § 78 Abs. 3 Gemeindeordnung [GemO]); diese Vorschriften gelten nach § 12 Abs. 1 Eigenbetriebengesetz entsprechend für Eigenbetriebe mit der Maßgabe, dass Kredite auch für die Rückführung von Eigenkapital an die Gemeinde aufgenommen werden dürfen). Daneben ist bei einer Kreditaufnahme auch das allgemeine Spekulationsverbot zu beachten. Dieses ergibt sich aus der kommunalen Aufgabenstellung nach § 2 GemO, wonach die Gemeinden in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung verwalten, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Den Kommunen sind daher Finanzgeschäfte verwehrt, mit denen lediglich separate Gewinne ohne Bezug zur kommunalen Aufgabenstellung erwirtschaftet werden sollen („Finanzspekulation“). Eine Kreditaufnahme ist immer nur zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zulässig.

Als aufsichtsrechtliche Maßnahme im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen ist in § 87 Abs. 2 GemO geregelt, dass der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung (bzw. bei Eigenbetrieben im Rahmen des Wirtschaftsplans) der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Darüber hinaus bedarf nach § 87 Abs. 4 GemO die Aufnahme der einzelnen Kredite, deren Gesamtbetrag nach Absatz 2 genehmigt worden ist, einer Einzelgenehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, sobald nach § 19 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft die Kreditaufnahmen beschränkt worden sind. Bis zur Erteilung der erforderlichen Genehmigung ist ein abgeschlossener Kreditvertrag unwirksam; wird die Genehmigung versagt, ist der Kreditvertrag nichtig (§ 117 Abs. 1 GemO).

Für Fremdwährungskredite sind keine zusätzlichen oder andere gesetzliche Vorschriften oder Aufsichtsbefugnisse normiert.

In Ziffer 3 zu § 87 der Verwaltungsvorschrift zur Gemeindeordnung wurde u. a. darauf verwiesen, dass „bei einer Kreditaufnahme im Ausland [...] wegen der Wechselkursrisiken Zurückhaltung geboten [ist]“. Zwar ist die Verwaltungsvorschrift zur Gemeindeordnung zum 31. Dezember 2005 durch Zeitablauf förmlich außer Kraft getreten; sie wurde aber nicht durch eine Neufassung ersetzt und wird daher weiterhin zur Auslegung herangezogen (die Vorschrift findet sich auch in aktuellen Kommentierungen).

Grundsätzlich werden Entscheidungen über die Konditionen einer genehmigten Kreditaufnahme im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung getroffen. Es ist damit Sache der Gemeinden, die Konditionen und Risiken unterschiedlicher Kreditangebote unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sorgfältig abzuwägen.

Die oben dargestellte Rechtslage gilt nicht für kommunale Gesellschaften in Privatrechtsform; deren Wirtschaftsführung ist kommunalrechtlich nicht normiert und nicht genehmigungsbedürftig.

7. ob und gegebenenfalls welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sie sieht.

Zu 7.:

Die Landesregierung hat sich aufgrund des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich zu einem Gebot der Zurückhaltung bei allen staatlichen Maßnahmen gegenüber den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bekannt (Bekanntmachung über die Grundsätze der Landesregierung über die Zusammenarbeit zwischen den Landesbehörden und den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vom 3. März 1982, GABl. 1982, S. 297). Die Aufsicht soll so ausgeübt werden, dass der Entscheidungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften möglichst nicht beeinträchtigt wird. Von förmlichen Aufsichtsmaßnahmen soll abgesehen werden, wenn Abhilfe über Beratung und Hinweise möglich ist. Allgemeine Erlasse an die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften dürfen nur ergehen, wenn ein dringendes Bedürfnis dafür besteht.

Unter Beachtung dieser Grundsätze und vor dem Hintergrund, dass in Baden-Württemberg die kommunalen Fremdwährungskredite sowohl hinsichtlich des Gesamtvolumens, das im Jahr 2014 in den kommunalen Kernhaushalten gerade einmal 0,8 % der Gesamtverschuldung ausgemacht hat, als auch angesichts der geringen Zahl der in Fremdwährungen verschuldeten Kommunen überschaubar sind, sieht das Innenministerium gegenwärtig keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und hält weiterhin die unter 6. dargestellte Rechtslage für ausreichend.

In Vertretung

Dr. Zinell

Ministerialdirektor

Fremdwährungsschulden der Gemeinden (Kämmereihaushalt) Baden-Württembergs bei ausl. Stellen
jeweils zum Stand 31.12.
Angaben des Statistischen Landesamtes

AGS	Kommunen	2005	2006	2007	2008	2009
		Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR
117024	Geislingen an der Steige, Stadt	1 668	–	–	–	–
117038	Rechberghausen	–	–	–	–	–
117042	Salach	1 162	1 087	1 019	937	863
226062	Oftersheim	–	–	–	–	–
236073	Neulingen	–	2 469	2 150	1 832	1 513
315037	Feldberg (Schwarzwald)	20	–	–	–	–
316017	Herbolzheim, Stadt	–	–	–	–	–
317057	Kehl, Stadt	4 997	–	–	–	–
317065	Lahr/Schwarzwald, Stadt	–	–	–	–	–
335025	Gaienhofen	–	–	–	–	–
335043	Konstanz, Universitätsstadt	1 609	1 501	1 397	1 292	1 181
335061	Öhningen	–	–	–	–	–
335063	Radolfzell am Bodensee, Stadt	2 315	–	–	–	–
335075	Singen (Hohentwiel), Stadt	943	–	–	–	–
335900	Landkreis Konstanz	2 186	2 116	–	–	–
336043	Inzlingen	1 701	1 701	1 701	1 643	1 643
336050	Lörrach, Stadt	6 125	6 125	6 125	6 125	6 125
336084	Steinen	511	511	–	–	–
336087	Todtnau, Stadt	–	–	404	448	450
337032	Dogern	–	–	–	–	–
337065	Lauchringen	–	–	–	474	468
337066	Laufenburg (Baden), Stadt	–	–	–	–	–
337076	Murg	1 023	1 023	1 023	495	480
337096	Bad Säckingen, Stadt	10 410	10 042	9 729	10 839	15 839
337118	Weilheim	–	–	–	–	–
337126	Waldshut-Tiengen, Stadt	–	–	–	–	–
421000	Ulm, Universitätsstadt	–	–	–	–	–
425075	Lonsee	910	867	825	779	–
435016	Friedrichshafen, Stadt	–	–	–	–	–
	Summe	35 580	27 442	24 373	24 864	28 562

Kredite der Gemeinden (Kämmereihaushalt) Baden-Württembergs beim nichtöffentlichen Bereich
hier: Schulden bei Kreditinstituten¹⁾ in Fremdwährung jeweils zum Stand 31.12.
Angaben des Statistischen Landesamtes

AGS	Kommunen	2012	2013	2014
		Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR	Kreditbetrag in 1 000 EUR
117024	Geislingen an der Steige, Stadt	–	–	–
117038	Rechberghausen	–	–	–
117042	Salach	797	693	612
226062	Oftersheim	5 573	–	–
236073	Neulingen	1 847	1 513	–
315037	Feldberg (Schwarzwald)	–	–	–
316017	Herbolzheim, Stadt	–	–	560
317057	Kehl, Stadt	–	–	–
317065	Lahr/Schwarzwald, Stadt	–	–	1 663
335025	Gaienhofen	–	–	639
335043	Konstanz, Universitätsstadt	1 154	998	878
335061	Öhningen	–	–	843
335063	Radolfzell am Bodensee, Stadt	–	–	–
335075	Singen (Hohentwiel), Stadt	–	–	–
335900	Landkreis Konstanz	2 210	4 934	4 705
336043	Inzlingen	2 719	2 719	3 472
336050	Lörrach, Stadt	9 149	8 853	8 941
336084	Steinen	–	–	–
336087	Todtnau, Stadt	554	546	556
337032	Dogern	1 050	985	935
337065	Lauchringen	1 928	1 900	1 936
337066	Laufenburg (Baden), Stadt	89	–	–
337076	Murg	415	389	362
337096	Bad Säckingen, Stadt	19 479	20 220	10 803
337118	Weilheim	2 619	2 566	2 630
337126	Waldshut-Tiengen, Stadt	5 490	5 383	5 496
421000	Ulm, Universitätsstadt	–	–	2 797
425075	Lonsee	–	–	–
435016	Friedrichshafen, Stadt	8 030	6 967	6 165
	Summe	63 103	58 666	53 993

¹⁾ Kreditinstitute sind alle Institutionen im In- und Ausland, die finanzielle Mittlertätigkeiten ausüben und deren Geschäftstätigkeit darin besteht, Einlagen u. Ä. von juristischen und natürlichen Personen aufzunehmen, Kredite zu gewähren oder in Wertpapiere zu investieren.

Fremdwährungsschulden der Zweckverbände (kameral buchend bis 2009, danach Zweckverbände des Staatssektors) Baden-Württembergs bei ausl. Stellen jeweils zum Stand 31.12. Angaben des Statistischen Landesamtes

Berichts- stellen- nummer	Zweckverbände	Kredite beim nichtöffentlichen Bereich hier: Schulden bei Kreditinstituten ¹⁾ Fremdwährung											
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kreditbetrag	Kreditbetrag
		Kreditbetrag		Kreditbetrag		Kreditbetrag		Kreditbetrag		Kreditbetrag		Kreditbetrag	
		in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		in 1.000 EUR	
117718	Abwasserverband Deggingen	2 147	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
335706	Abwasserreinigungsverband Östlicher Bodanrück	528	476	426	374	320	-	-	-	-	-	-	-
335709	Abwasserreinigungsverband Untere Radolfzeller Aach	2 173	2 173	2 173	2 173	2 173	-	-	-	-	-	-	-
336725	Zweckverband Regio S - Bahn c/o Landratsamt Lörrach	-	2 401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
337709	Abwasserzweckverband Mittleres Wutachtal	-	-	-	-	1 909	-	-	-	-	-	-	-
	Summe	4 848	5 050	2 599	2 547	4 402	-	-	-	-	-	-	-

¹⁾ Kreditinstitute sind alle Institutionen im In- und Ausland, die finanzielle Mitteltätigkeiten ausüben und deren Geschäftstätigkeit darin besteht, Einlagen u. Ä. von juristischen und natürlichen Personen aufzunehmen, Kredite zu gewähren oder in Wertpapiere zu investieren.