

**FAQ 5.3****Aufnahme von interkommunalen Krediten und Einrichtung eines Cash-Pools**

---

**Stand:** 01.12.2022**Komplex:** Haushaltsbewirtschaftung und Buchführung**Stichworte:** Interkommunale Kredite, Cash-Pooling, Liquidität, Liquiditätsmanagement, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**Unter welchen Voraussetzungen ist die Aufnahme interkommunaler Kredite und die Einrichtung eines kommunalen Cash-Pools möglich?****1. Interkommunale Kredite**

Gem. § 128 Abs. 6 KVG LSA dürfen Kommunen weder Bankunternehmen betreiben noch sich an ihnen beteiligen. Im Zweifelsfall haben sie vor dem Eingehen entsprechender Finanzbeziehungen, wie die Gewährung eines Kredites zwischen Kommunen (interkommunale Kredite) stets zu prüfen, inwieweit sie möglicherweise gegen dieses Verbot verstoßen könnten.

In diesem Zusammenhang ist die bankenrechtliche Erlaubnispflicht nach § 32 des Kreditwesengesetzes (KWG) von grundlegender Bedeutung. Demnach bedarf, wer im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Bankgeschäfte gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 KWG betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen will, der schriftlichen Erlaubnis der Aufsichtsbehörde. Aufsichtsbehörde ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Entscheidungen der BaFin sind nach § 4 KWG für alle Verwaltungsbehörden verbindlich. Erlaubnisfreiheit besteht bei Geldanlagen und -darlehen zwischen einer Kommune und ihren Eigenbetrieben (einschließlich der Eigenbetriebe untereinander) sowie ihren kommunalen Gesellschaften (die Kommune ist alleinige Gesellschafterin oder Mehrheitsgesellschafterin) nach dem sogenannten Konzernprivileg nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG. Eine bankenrechtliche Erlaubnis ist für diese Konstellation nicht erforderlich, so dass auch kein Tatbestand des § 128 Abs. 6 KVG LSA vorliegt.

Die BaFin stellte auf Grund von verschiedenen Anfragen einiger Länder in der jeweiligen Antwort ebenfalls klar, dass ein nach dem KWG der Erlaubnispflicht unterworfenen Kreditgeschäft als Sachverhalt des Wirtschaftslebens voraussetzt, dass das betreffende Rechtsgeschäft in Ausübung der Privatautonomie der am Markt (Wirtschaftsleben) beteiligten Vertragspartner begründet wird. An einem derartigen Marktgeschehen fehle es, wenn die Gemeinden in Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sei es solcher des eigenen („freiwillige“ Aufgaben) oder des übertragenen Wirkungsbereiches (Pflichtaufgaben) Darlehen gewähren, Darlehen aufnehmen oder Garantien übernehmen. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ein Betreiben des Kredit-, Einlagen- oder Garantiegeschäfts im bankwirtschaftlichen Sinne schließen sich nach Ansicht der BaFin aus.

Soweit die Kreditvergabe der öffentlichen Aufgabenerfüllung diene, handele es sich somit nicht um ein Bankgeschäft im Sinne des KWG. Mithin ist die Frage entscheidend, ob die Vergabe interkommunaler Kredite der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient und nicht zivilrechtlich frei vereinbart wird.

Da wie bei jedem Kreditgeschäft auch bei interkommunalen Krediten Verlustrisiken bestehen und die Steuerung dieser Risiken in der Regel einen fachkundigen Umgang erfordert sowie eine gewisse Form der Überwachung, ist die Entscheidung hierzu kritisch zu prüfen und bei Zweifeln an der Erlaubnisfreiheit der Einzelfall gem. § 32 KWG der BaFin zur rechtlichen Einschätzung vorzulegen.

## **2. Cash-Pooling**

Kommunales Cash-Pooling stellt einen wesentlichen Bestandteil moderner Liquiditätsmanagementsysteme dar. Unter dem Begriff Cash-Pooling im bankenrechtlichen Sinne wird das tägliche automatische Konsolidieren der Salden von mehreren Zahlungsverkehrskonten unterschiedlicher Unternehmen gegen ein Zielkonto verstanden.

Zur Unterstützung einer sachgerechten Verwaltung der Kassenmittel und Optimierung der Liquiditätssteuerung stehen schon seit längerer Zeit auch für den kommunalen Raum die von Kreditinstituten entwickelten Instrumente, wie das sog. „Cash Management“ (Liquiditätsmanagement) bzw. das „Cash-Pooling“ (Liquiditätsverbund), zur Verfügung. Die Ziele dieser Instrumente sind insbesondere eine unterjährige Liquiditätssicherung, -bündelung und -optimierung sowie die Reduzierung bankbezogener Kosten für die beteiligten öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Cash-Pooling ermöglicht somit eine Mittelzusammenführung und im Falle von Liquiditätsengpässen eine Bereitstellung von internen Mitteln zu günstigen Konditionen für alle Beteiligten nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Mit der Zurverfügungstellung flüssiger Mittel im kommunalen Cash-Pool ist wie vor der Vergabe interkommunaler Kredite zu prüfen, ob es sich dabei um eine gewerbsmäßige Kreditvergabe handelt und die beteiligten kommunalen Haushalte damit ggf. gegen § 128 Abs. 6 KVG LSA verstoßen. Auch hier ist die bankenrechtliche Erlaubnispflicht nach § 32 des Kreditwesengesetzes (KWG) zu prüfen.

Erlaubnisfreiheit besteht bei Geldanlagen und -darlehen zwischen einer Kommune und ihren Eigenbetrieben (einschließlich der Eigenbetriebe untereinander) sowie ihren kommunalen Gesellschaften (die Kommune ist alleinige Gesellschafterin oder Mehrheitsgesellschafterin), wenn das Konzernprivileg nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG anwendbar ist. Das ist beim Eigenbetrieb der Fall und wenn die Gesellschaften dem beherrschenden Einfluss ihrer Trägerkommune unterliegen. Damit ist Cash-Pooling für die Kommune und ihre Eigenbetriebe sowie die kommunalen Mehrheitsbeteiligungen im Rahmen des sog. Konzernprivilegs rechtlich möglich.

Somit ist zu prüfen, ob auch Cash-Pooling zwischen Kommunen möglich ist. Dies wird nachfolgend am Beispiel „Cash-Pooling einer Verbandsgemeinde mit den Mitgliedsgemeinden“ dargestellt.

### Beispiel „Cash-Pooling einer Verbandsgemeinde mit den Mitgliedsgemeinden

Gem. § 91 Abs. 2 KVG LSA führt die Verbandsgemeindeverwaltung die Verwaltungsgeschäfte aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag, sofern diese der Verbandsgemeinde nicht nach § 90 Abs. 3 KVG LSA zur Erfüllung übertragen wurden. Hiervon erfasst sind alle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die den Mitgliedsgemeinden obliegen und für die insoweit weder nach § 90 Abs. 1 KVG LSA noch nach § 90 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA eine Zuständigkeitskompetenz der Verbandsgemeinde besteht. Zur Führung der Verwaltungsgeschäfte nach § 91 Abs. 2 KVG LSA gehört auch die Vermögens- und Schuldenverwaltung und somit auch die Führung der Kassengeschäfte der Mitgliedsgemeinden. Das bedeutet, dass die Verbandsgemeinde die Kassengeschäfte gem. § 116 KVG i.V.m. § 2 KomKBVO und die damit verbundene Liquiditätsplanung im Namen und im Auftrag der Mitgliedsgemeinden kraft Gesetzes nach § 91 Abs. 2 KVG LSA verwaltungsmäßig wahrnimmt.

Die Verbandsgemeinde ist somit mit ihren Mitgliedsgemeinden durch die Erledigung der Aufgaben der Gemeindeverwaltung und Führung der Verwaltungsgeschäfte nach § 91 Abs. 2 und 3, § 97 KVG LSA verbunden. Im Rahmen ihrer gesetzlichen und in der Verbandsgemeindevereinbarung vereinbarten Zuständigkeiten bilden Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises und somit von Aufgaben nach öffentlichem Recht eine funktionelle Einheit.

Entscheiden sich die Mitgliedsgemeinden oder auch nur einzelne von ihnen, mit der Verbandsgemeinde einen Cash-Pool bzw. gemeinsamen Liquiditätsverbund zu bilden und somit zur Bündelung der liquiden Mittel aller auf einem zentralen Konto, bedarf dies einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

Hierzu sind vorher die Beschlüsse der Vertretungen der teilnehmenden Mitgliedsgemeinden einzuholen, denn die aus § 91 Abs. 2 i.V.m. § 97 KVG LSA resultierende Aufgabe der Durchführung der Kassengeschäfte durch die Verbandsgemeinde hebt nicht die Eigenverantwortung der Mitgliedsgemeinden für ihren Haushalt auf. Der Verbandsgemeinde obliegt lediglich die verwaltungsmäßige Umsetzung bereits getroffener Entscheidungen, während die Mitgliedsgemeinden die sachliche Entscheidung selbst zu treffen haben.

Mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung beruhen die gegenseitigen Geldüberlassungen im Rahmen der gemeinsamen Kassenführung bei der Verbandsgemeinde auf öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen, denen keine zivilrechtlichen Darlehensvereinbarungen zugrunde liegen. Folglich liegt auch bei dieser Konstellation kein genehmigungspflichtiges Kreditgeschäft i.S.d. KWG und auch kein Tatbestand des § 128 Abs. 6 KVG LSA vor,

sodass ein Liquiditätsverbund bzw. ein Cash-Pool auch zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden rechtlich möglich ist.

In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind die Konditionen für den Cash-Pool einvernehmlich festzulegen. Hierzu gehört die Zuweisung der Aufgabe des Cash-Pool-Führers an die Verbandsgemeinde und die Mitwirkungspflichten der Mitgliedsgemeinden sowie die Festlegung der Guthaben- und Darlehenszinsen.

Des Weiteren sind Regelungen zu treffen, dass die Cash-Pool-Teilnehmer durch die Inanspruchnahme des Cash-Pools nicht den haushaltsrechtlich zulässigen Höchstbetrag der Liquiditätskredite gem. § 110 Abs. 2 KVG überschreiten und dass Kreditaufnahmen des Cash-Pool-Führers für den Cash-Pool beim nicht-öffentlichen Bereich erforderlich werden sowie für den Fall, dass eine Cash-Pool-Einheit dauerhaft mehr Geld aus dem Cash-Pool nimmt, als sie einbringt.

Grundsätzlich ist vor Einrichtung eines Cash-Pools eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen, da die Einrichtung eines Cash-Pools auch dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 98 Abs. 2 KVG LSA unterliegt. Diese Voraussetzung ist in der Regel gegeben, wenn durch die Zusammenführung der jeweils zur Verfügung stehenden Liquidität auf einem gemeinsamen Konto im Rahmen des Cash-Pools notwendige Kreditaufnahmen für die Cash-Pool-Teilnehmer insgesamt minimiert und für die verfügbare Liquidität aller Cash-Pool-Teilnehmer günstigere Konditionen erzielt werden können.

Sofern im konkreten Einzelfall Zweifel an der Erlaubnisfreiheit bestehen, sollte der Einzelfall gem. § 32 KWG der BaFin zur rechtlichen Einschätzung vorgelegt werden.

Weitere Hinweise sind dem Merkblatt zur Erfassung von Cash-Pooling in der vierteljährlichen Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes vom 21. November 2022 zu entnehmen.