

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Birgitt Bender,
Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/2573 –**

Spekulative Derivategeschäfte von Kommunen

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 25. März 2010 ging der Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag auf die Finanzlage der Kommunen ein. Er hielt fest, „dass die Lebensfähigkeit und Leistungsfähigkeit der Kommunen die Grundlage für die Nachhaltigkeit und Stabilität unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung bildet.“ Da einige Kommunen aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung und der Finanzkrise kurz vor dem finanziellen Kollaps stehen, muss unverzüglich eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte und Gemeinden sichergestellt werden.

Die Finanznot der Gemeinden verleitet offenbar zu riskanten Geschäften als Ausweg aus der Misere, obwohl die Gemeindeordnungen der Länder ein Spekulationsverbot vorgeben. Am 21. März 2010 berichtete die „Wirtschaftswache“ in einem ausführlichen Artikel über die Folgen von Geschäften deutscher Kommunen mit hochspekulativen Zinsderivaten, die in Hagen, Pforzheim, Neuss, Berlin und vielen weiteren Städten Verluste in Millionenhöhe verursachten. Besonders betroffen waren Kommunen, die CMS Spread Ladder Swaps der Deutschen Bank AG gekauft hatten. In den Medien wird von mehreren 100 Kommunen und zahlreichen mittelständischen Unternehmern berichtet, die verlustbringende Ladder Swaps oder andere hochriskante Produkte von verschiedenen Finanzinstituten erwarben. Laut einem Artikel der Zeitschrift „Der Gemeindehaushalt“ aus dem Jahr 2007 (Ausgabe 12/2007) wurde allein das Schadenspotential der Ladder Swaps der Deutschen Bank schon auf 1 Mrd. Euro geschätzt. Betroffene Kommunen waren bereits überwiegend hoch verschuldet und können die zusätzlichen Verluste nicht kompensieren. Die Geschäfte wurden im Rahmen des kommunalen „Schuldenmanagements“ durchgeführt. Komplexe Derivate fallen jedoch wegen ihres spekulativen Charakters unter das Spekulationsverbot, was den Banken, die Berater, Verkäufer und „Wettgegner“ zugleich waren, bekannt sein müsste.

Aus den verlustbringenden Geschäften folgten zahlreiche Klagen auf Schadenersatz; zuletzt verurteilte das Oberlandesgericht Stuttgart eine beklagte Bank zur vollständigen Begleichung der dem Kläger, einem mittelständischen Unter-

nehmen, entstandenen Schäden. Vorangegangene Verfahren endeten häufig mit Vergleichen oder Urteilen zugunsten der Banken. Anwälte sehen jedoch eine zugunsten der Kommunen veränderte Rechtslage durch die aktuelle Rechtsprechung (vgl. Rheinische Post vom 18. April 2010: „Städte verzichten auf Millionen“).

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Finanzlage der Kommunen?

Nachdem die deutschen Städte und Gemeinden (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2008 noch einen Finanzierungsüberschuss von 7,6 Mrd. Euro erzielten, mussten sie im Jahr 2009 ein Defizit von minus 7,2 Mrd. Euro verbuchen. Zugleich hat der Bestand an kommunalen Kassenkrediten zugenommen. Der wichtigste Grund für die angespannte Finanzlage der Kommunen ist der Einbruch der Gewerbesteuer (minus 19,7 Prozent). Gleichzeitig sind die Ausgaben um 6 Prozent gestiegen.

Dabei verdecken diese Globalzahlen erhebliche strukturelle Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden. Während einige Kommunen lediglich einer vorübergehenden, krisenbedingten Verschlechterung der Finanzsituation gegenüberstehen, sind jene Kommunen umso härter getroffen, die auch in den konjunkturell guten Jahren vor der Krise ihre strukturell schwierige Haushaltslage nicht wesentlich verbessern konnten.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzlage ist die Lösung der strukturellen Probleme der Gemeindefinanzierung ein wichtiges und dringliches Anliegen. Daran arbeitet die Gemeindefinanzkommission, die im Herbst 2010 hierzu Vorschläge unterbreiten wird.

2. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über spekulative Derivategeschäfte von Kommunen und ihre Beteiligungen vor, über die Art der Geschäfte, die Größenordnung der Geschäfte, die Anzahl und Größe der beteiligten Kommunen, Gewinne und Verluste, sowie die Verteilung der Kommunen auf die verschiedenen Bundesländer?

Der Bundesregierung liegen keine selbst erhobenen, über die Presseberichterstattung hinaus gehenden Informationen über spekulative Derivategeschäfte von Kommunen und ihren Beteiligungen vor. Auskünfte über Art und Inhalt getätigter Geschäfte können nur die verantwortlichen kommunalen Entscheidungsträger geben.

3. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Finanzlage der Kommunen und der Risikobereitschaft im Schuldenmanagement, und wie bewertet die Bundesregierung die Folgen des Einsatzes möglicherweise riskanter, derivativer Finanzierungsinstrumente im Schuldenmanagement auf die finanzielle Situation der Kommunen?

Die Bundesregierung sieht keinen Zusammenhang zwischen den Problemen einer Anzahl von strukturschwachen Kommunen und derivativen Geschäften.

4. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über den Umfang vor, in dem Banken, an denen der Bund beteiligt ist oder die staatliche Hilfen in Anspruch genommen haben (Hypo Real Estate Holding AG, Commerzbank AG, WestLB AG, Bayerische Landesbank AG, HSH Nordbank AG, Aareal

Bank AG), spekulative Finanzprodukte wie zum Beispiel Spread Ladder Swaps) an Kommunen verkauft haben?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Der Bankenaufsicht vorliegende Informationen unterliegen zum Schutz der durch Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes grundrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Banken der Verschwiegenheitspflicht des § 9 des Kreditwesengesetzes (KWG).

5. Kann die Bundesregierung insoweit Medienberichte bestätigen, wonach die Commerzbank in Pforzheim, die DEPFA BANK plc in Leipzig (Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH) und die WestLB spekulative Finanzprodukte an Kommunen verkauft haben?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. Interpretiert die Bundesregierung die geltenden Anlegerschutzbestimmungen (im Wertpapierhandelsgesetz – WpHG – und in der Verordnung zur Konkretisierung der Verhaltensregeln und Organisationsanforderungen für Wertpapierdienstleistungsunternehmen) so, dass die Bank sich ihrer Verpflichtungen zur anlegergerechten Beratung durch einen Hinweis entledigen kann, sie trete bezüglich eines einzelnen Geschäfts als Handelspartner auf?

Erfüllt das Handeln der Bank den Tatbestand der Anlageberatung, dann hat ein in diesem Zusammenhang gegebener Hinweis, man trete „als Handelspartner“ auf, keine Auswirkungen auf die von der Bank für die Erbringung der Anlageberatung nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) zu beachtenden Vorschriften. Maßgeblich ist vielmehr, ob gegenüber dem Kunden eine persönliche Empfehlung abgegeben wird, welche sich auf bestimmte Geschäfte in bestimmten Finanzinstrumenten bezieht und auf die individuellen Verhältnisse des Kunden zugeschnitten ist oder zumindest diesen Eindruck erweckt.

7. Sieht die Bundesregierung Überarbeitungsbedarf bei der Ausgestaltung des Anlegerschutzes für Kommunen wie beispielsweise bei der Definition eines „professionellen Anlegers“ im Wertpapierhandelsgesetz?

Die Bundesregierung sieht hier keinen Handlungsbedarf. Es ist europarechtskonform, dass Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte als Privatkunden im Sinne des § 31a Absatz 3 WpHG gelten. Kommunale Gebietskörperschaften sind keine „regionale Regierungen“ im Sinne des § 31a Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 WpHG und somit auch nicht professionelle Kunden im Sinne des § 31a Absatz 2 WpHG. Ein Handlungsbedarf besteht im Übrigen auch schon deshalb nicht, weil es auch professionellen Kunden möglich ist, sich nach § 31a Absatz 6 WpHG im eigenen Interesse als Privatkunden einstufen zu lassen.

8. Welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung an anderer Stelle, beispielsweise in den Gemeindeordnungen der Länder oder in der Etablierung einer unabhängigen Kommunalaufsicht auch mit beratender Funktion für die Kommunen?

Die Gemeindeordnungen und entsprechende Runderlasse der Innenministerien der Länder untersagen den Kommunen riskante Finanztransaktionen. Kommunen dürfen Derivate daher nur dann erwerben, wenn dabei dem Spekulationsverbot Rechnung getragen wird. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Kommunalaufsicht ihre Verantwortung wahrnimmt.

9. Wie bewertet die Bundesregierung unter dem Aspekt eines fairen Marktes, dass die Banken, die Kommunen oder ihren Unternehmen beispielsweise CMS Ladder Swaps anboten, gleichzeitig Berater, Vermittler, Verkäufer, Provisionsempfänger und „Wettgegner“ (also Profiteure bei einer für den Kunden nachteiligen Entwicklung des Zins-Spreads) waren?

Soweit der Bundesregierung bekannt, verhielt es sich so, dass Bankmitarbeiter dem Kunden das Eingehen des fraglichen Swap-Geschäftes empfahlen. Parteien des dann eingegangenen Swap-Vertrages waren der Kunde und die beratende Bank. Mithin trat die Bank als Berater und Vertragspartner auf. Sie war hingegen nicht auch Vermittler, Verkäufer oder Provisionsempfänger. Richtig ist zwar, dass bei alleiniger Berücksichtigung des Swap-Vertrages die Bank als Vertragspartner als Erlös die Zahlungen erzielt, die der Kunde als Vertragspartner leisten muss („Nullsummenspiel“). Es entspricht aber der Praxis der Banken, die aus den Geschäften mit den Kunden entstehenden Risiken (und Chancen) am Markt glattzustellen. Das Geschäft der Bank besteht hiernach darin, die Struktur des Swap-Geschäftes am Markt (oder durch gegenläufige Geschäfte mit anderen Kunden) günstiger „einzukaufen“.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine Bank, die Derivate wie CMS Ladder Swaps konstruiert und nach Beratung an eigene Kunden verkauft, ihre Verpflichtung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Wahrung der Kundeninteressen nach § 31 Absatz 1 Nummer 2 WpHG nur zu ihrem eigenen wirtschaftlichen Nachteil verwirklichen kann, weil es sich dabei um ein Nullsummengeschäft handelt, in dem der Gewinn des einen Geschäftspartners identisch mit dem Verlust des anderen ist?

Im Vordergrund steht hier neben der Einhaltung der allgemeinen Vorschriften zur Anlageberatung die Vorgabe, nur marktgerechte Swap-Geschäfte einzugehen (BTO 2.2.1 Mindestanforderungen an das Risikomanagement – MaRisk). Letztere Pflicht gilt für alle Handelsgeschäfte, also auch für solche, die nicht im Zusammenhang mit einer Anlageberatung stehen oder mit jedweder Art von „Kunden“ geschlossen werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

11. Teilt die Bundesregierung den Standpunkt des in der „Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft“ vom 15. April 2010 veröffentlichten Beitrags „Strukturierte Zinsswaps vor den Berufungsgerichten: eine Zwischenbilanz“, dass CMS Ladder Swaps sowohl durch den unvermeidbaren Interessenkonflikt von Bank und Anleger als auch durch das grobe Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung Sittenwidrigkeitselemente enthalten?

Die Bundesregierung kommentiert generell keine gerichtlichen Einzelfallentscheidungen. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, da noch keine letztinstanzlichen Urteile vorliegen. Im Übrigen kommt es für die Beurteilung des Einzelfalls auf die dort einschlägigen genauen Sachverhaltsumstände an. Von diesen Umständen hat die Bundesregierung keine Kenntnis.

12. Hält die Bundesregierung die Vereinbarkeit der Derivategeschäfte der WestLB mit nordrhein-westfälischen Kommunen und die spekulativen Kreditgeschäfte der Landesbank Baden-Württemberg mit den Kommuna-

len Wasserwerken Leipzig mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag von Landesbanken für vereinbar?

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind für die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der WestLB und der Landesbank Baden-Württemberg zuständig. Die Länder allein sind verantwortlich für die in den entsprechenden Landesgesetzen zu treffenden Kriterien für den öffentlich-rechtlichen Auftrag ihrer Landesbanken. Die Frage, ob die genannten Geschäfte mit diesem öffentlich-rechtlichen Auftrag vereinbar sind, können daher nur die Länder beantworten.

