

Kommunalfinanzierung aus Sicht des Deutschen Landkreistages

„Es wird nichts so heiß gegessen, wie es gekocht wird.“ Gelegentlich sollte man sich an dieses alte Sprichwort erinnern, wenn wieder einmal hektisch und aufgeregter über Sachverhalte oder zukünftige Ereignisse, die alles verändern und neue, große Herausforderungen bringen werden, gesprochen wird. Oft lösen sich diese Diskussionen schnell von dem Gesamtkontext und gewinnen rasch eine Eigendynamik, die sich bei näherem Hinsehen doch deutlich relativiert.

Quantitative Dimensionen beachten

Exemplarisch für eine solche Debatte ist etwa die erst vor Kurzem geführte aufgeregte Diskussion um die kommunale Bettensteuer, die in verschiedenen (Groß-) Städten eingeführt worden ist. Recht schnell wurden hier in den zahlreichen Veröffentlichungen und Presseartikeln die wachsenden Sozialausgaben der Kommunen als eigentliche Triebfeder der Einführung identifiziert. Kritiklos wurde diese Verknüpfung von vielen übernommen. Bei einem näheren Blick auf die quantitativen Dimensionen – die gesamten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern machen gerade einmal 0,33 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen aus; bezogen auf die kommunale Bettensteuer bewegt man sich noch nicht einmal mehr im Promillebereich – muss einem jedoch unmittelbar klar werden, auf welcher tönernen Füße diese Verbindung steht.

Bei den im Moment von verschiedenen Seiten zu hörenden Kassandrarufern zur Kommunalfinanzierung unter veränderten Rahmenbedingungen beschleicht einen manchmal ein ähnlicher Eindruck. Notwendig ist deshalb ein nüchterner Blick, was sich tatsächlich ändert und was nicht.

Wird zunächst auf das kommunale Einnahmesystem geblickt, so ist festzustellen, dass sich in den systematischen Grundzügen nichts verändert. Maßgebliche Finanzierungsquelle der Kommunen bleiben die kommunalen Steuereinnahmen und die innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs fließenden Zuweisungen der Länder. Zusammen mit den Gebühren und Beiträgen sowie den privatrechtlichen Erträgen und Entgelten aus der Nutzung oder der Veräußerung von Vermögen de-

cken sie über 95 Prozent der kommunalen Einnahmen ab. Für die kommenden Jahre geht die aktuelle Steuerschätzung von weiterhin deutlich steigenden Steuereinnahmen aus, auf deren Basis der Stabilitätsrat der kommunalen Ebene ab dem Jahr 2012 sogar Finanzierungsüberschüsse voraussagt.

Übernahme der Finanzierungslasten durch den Bund

Auf der Ausgabe Seite ist zudem auf die in der Gemeindefinanzkommission verabschiedete vollständige Übernahme der Finanzierungslasten durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund hinzuweisen. Sie entlastet in der vollen Jahreswirkung die Kommunalhaushalte um mehr als vier Milliarden Euro jährlich – angesichts der Dynamik der Grundsicherung im Alter mit steigender Tendenz. Ansonsten sind auch hier die Rahmenbedingungen stabil.

Über veränderte Rahmenbedingungen wird allerdings derzeit im Bereich der öffentlichen Schuld Aufnahme diskutiert. Sie betreffen aber nicht die gesamte Kommunalfinanzierung, sondern mit den kommunalen Krediteinnahmen gerade einmal 3,9 Prozent der gesamten kommunalen Jahreseinnahmen. Insgesamt sind dabei zwei Stränge zu unterscheiden, die allerdings zum Teil ineinandergreifen: Dabei handelt es sich zum einen um die Folgen von Basel III und seiner europäischen Umsetzung sowie zum anderen um die Folgen der Griechenlandkrise.

Basel III und seine europäische Umsetzung

Als Konsequenz aus der Finanzmarktkrise wird derzeit das bankenaufsichtliche Regelwerk überprüft und neu gefasst. Ein

Matthias Wohltmann, Beigeordneter für Öffentliche Finanzen, Daseinsvorsorge und Sparkassenwesen, Deutscher Landkreistag, Berlin

Auf der Einnahme- wie auf der Ausgabe Seite der Kommunen bewertet der Autor die Verhältnisse mit dem hohen Anteil an kommunalen Steuereinnahmen und nach der Übernahme der Finanzierungslasten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund in jüngster Zeit vergleichsweise stabil. Veränderte Rahmenbedingungen registriert er allerdings in Folge der Umsetzung von Basel III und den Folgen der Griechenlandkrise bei der Schuldenaufnahme durch Kommunen. Mit Blick auf die Empfehlungen des Baseler Ausschusses warnt er deshalb vor einer undifferenzierten Umsetzung dieses Regelwerks auf alle Institute in Europa unabhängig von allen Unterschieden bei der Größe, den Geschäftsmodellen und den Risiken. Und mit Blick auf die öffentliche Verschuldung der Kommunen verweist er auf das restriktive kommunale Haushaltsrecht und wehrt sich vehement gegen jeden Vergleich mit der Staatsverschuldung Griechenlands. Durch ein jüngeres Urteil aus Rheinland-Pfalz sieht er in diesem Zusammenhang den verfassungsrechtlichen Anspruch auf angemessene kommunale Finanzausstattung untermauert. (Red.)

wesentlicher Baustein dazu sind die Vorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III), die nun stufenweise von 2012 bis 2018 umgesetzt werden sollen.

Weiterhin „Nullanrechnung“

Zur Umsetzung in das europäische Recht hatte die EU-Kommission bereits im Juli 2011 ein Gesetzespaket, bestehend aus einem Richtlinienentwurf (KOM/2011/453) und einem Verordnungsentwurf (KOM/2011/452), angenommen, das derzeit im Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments diskutiert wird. Parallel dazu wird im Europäischen Rat verhandelt. Es ist angestrebt, das Gesetzgebungsverfahren noch im 1. Halbjahr 2012 zum Abschluss zu bringen.

Die EU-Kommission hat in ihrem an alle Kreditinstitute gerichteten Vorschlag die Empfehlungen des Baseler Ausschusses weitgehend übernommen, die für international tätige Banken formuliert wurden. Entsprechend sieht der Vorschlag der Kommission für die von den Banken vorzuhaltenden Eigenmittel quantitativ und qualitativ höhere Anforderungen vor und enthält harmonisierte Regeln für die vorzunehmenden Abzüge vom Eigenkapital. Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an Gebietskörperschaften können weiterhin in derselben Weise behandelt werden wie Forderungen an den Zentralstaat. In Deutschland bleibt es für die kommunale Ebene somit bei der sogenannten „Nullanrechnung“.

Kommunale Positionierung

Um die kurzfristige Resilienz des Liquiditätsrisikoprofils der Finanzinstitute zu verbessern, schlägt die Kommission die Einführung einer Liquiditätsdeckungsquote vor, über deren genaue Zusammensetzung und Kalibrierung nach Ablauf einer Beobachtungs- und Prüfungsphase im Jahr 2015 entschieden werden soll.

Damit die Verschuldung in den Bilanzen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen nicht ausufert, schlägt die Kommission zudem die Einführung einer der aufsichtlichen Überprüfung unterliegenden Verschuldungsquote vor (Leverage Ratio). Bevor diese dann am 1. Januar 2018 möglicherweise verbindlich wird, sollen jedoch ihre Auswirkungen genauestens geprüft werden.

Aus kommunaler Sicht ist dieses alle Kreditinstitute – unabhängig von der Risikolastigkeit ihres Geschäftsmodells – über einen Kamm scherende Reformvorhaben zu kritisieren. Basel III wurde für große international tätige Banken entwickelt. Die undifferenzierte Umsetzung dieses Regelwerks auf alle Institute in Europa wird der unterschiedlichen Größe und den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risiken der Institute nicht gerecht und ist der falsche Weg, um die notwendigen Lehren aus der Finanzkrise zu ziehen. Auch wenn der europäische Umsetzungsvorschlag bereits eine Reihe von begrüßenswerten Änderungen im Vergleich zu den Empfehlungen des Baseler Ausschusses enthält, besteht hier nach wie vor Nachbesserungsbedarf.

Problematisch ist vor allem die vorgesehene Regelung der Anrechnung der indirekten beziehungsweise direkten Finanzbeteiligungen auf das Kernkapital. Zwar ist in dem europäischen Regelwerk eine Ausnahme für Verbände mit Institutssicherungssystemen vorgesehen. Zusätzlich wird aber konzerngleich eine konsolidierte Bilanz sowie ein System des Liquiditätsausgleichs gefordert, was dazu führt, dass die Sparkassen die bei den Regionalverbänden gehaltenen Verbundbeteiligungen von dem Eigenkapital abziehen müssten.

Folge wäre ein Wegfall von bundesdurchschnittlich 20 Prozent des belastbaren Eigenkapitals der Sparkassen, die zusammen mit den Landesbanken der bei den Städten und Gemeinden zirka 50 Prozent und im Landkreisbereich sogar rund 80 Prozent des Kommunalkreditvolumens bedienen. Der Berichterstatter im Europäischen Parlament Karas hat indes im Rahmen eines am Vorabend zur Sitzung des Präsidiums des Deutschen Landkreistages am 7./8. März 2012 geführten Gesprächs am 6. März 2012 signalisiert, diesen Kritikpunkt aufgreifen zu wollen.

Deutliche Verschlechterung der Kommunalkreditkonditionen

Weiterhin zu kritisieren bleibt aus kommunaler Sicht die geplante Einführung des Leverage Ratio, auch wenn sie zunächst nur als nicht-veröffentlichungspflichtige Beobachtungskennziffer Anwendung finden soll. Erst 2018 soll entschieden werden, ob die zunächst als Beobachtungskennzahl beabsichtigte Größe durch einen

Legislativvorschlag zur Einführung einer verbindlichen Mindestquote ergänzt werden soll (Art. 482 Abs. 1).

Basel III ändert wie geschildert zwar formal nichts an der Nullgewichtung für Kredite an deutsche Kommunen. Kommunalkredite haben aber – je nach Anbieter und seiner Geschäftsausrichtung in einem unterschiedlichen Ausmaß – nur dann eine Chance, ins (durch die Kennziffer limitierte) Portfolio aufgenommen zu werden, wenn die Renditen der Kreditinstitute deutlich erhöht oder aber die Kommunalkredite mit zusätzlichem Eigenkapital unterlegt werden. Damit wird aber die Nullanrechnung faktisch ausgehebelt. In beiden Konstellationen kommt es zu einer deutlichen Verschlechterung der Kommunalkreditkonditionen.

Wirkung auf den Märkten beachten

Für die Kommunen ist dabei nicht der Status der Kennziffer entscheidend. Wichtig ist, welche Wirkungen sie auf den Märkten entfaltet. Hier ist zu beobachten, dass die Kennziffer schon jetzt zu einem Teilrückzug der Banken aus dem Kommunalkreditgeschäft führt. Dies dürfte sich fortsetzen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben deshalb bei allen Gesprächen nachdrücklich auf die Gefahr hingewiesen, dass mit den derzeitigen Kommissionsvorschlägen das risikolose und margenarme Kreditgeschäft wie der Kommunalkredit durch renditeträchtiger, aber auch riskantere Geschäfte der Banken ersetzt wird.

Gefordert wird, im Rahmen der Umsetzung von Basel III auf europäischer Ebene für eine risikoorientierte Modifizierung der Kennziffer „Leverage Ratio“ zu werben oder alternativ nullgewichtete Kredite ausdrücklich von der Kennziffer auszunehmen. Eine dauerhafte Fortführung der Kennziffer als Beobachtungskennziffer ist lediglich eine second-best-Lösung.

Auch die Liquiditäts- und Refinanzierungsvorschriften passen nicht zu den kleinen und mittleren Instituten. Sie fußen auf Beobachtungen in der Krise, insbesondere bei großen kapitalmarktorientierten Instituten. Diese Vorschriften sind für die Bilanzstruktur kleiner regional agierender Institute unpassend und wirken eher destabilisierend. Daher müssen

diese Vorschriften durch eine Verbreiterung des Liquiditätspuffers (Diversifizierung) auf das Geschäftsmodell kleiner Institute angepasst werden, um ihre Wirkung zu entfalten. Kredite an öffentliche Gebietskörperschaften sollten zudem als hochliquide Aktiva (Level 2 Assets) im Sinne der Liquidity Coverage Ratio (LCR) bewertet werden.

Unerwünschte Nebenwirkungen

Wenn die Anforderungen aus Basel III mit unverminderter Wucht auf die Kreditinstitute angewandt werden, hat dies zur Folge, dass nicht nur der Kommunalkredit betroffen sein wird. Auch die Kredite an Unternehmer (insbesondere den Mittelstand) werden sich verringern, zumindest aber deutlich teurer werden. Da die Sparkassen 25 Prozent Marktanteil an Mittelstandskrediten haben (mit Landesbanken zusammen über 42 Prozent), werden diese Einschnitte den Mittelstand (insbesondere in der Fläche) besonders betreffen.

Es ist deshalb – im Übrigen auch aus Verusterfahrungen heraus – erforderlich, das Risikogewicht und damit die Eigenkapitalunterlegung für Mittelstandskredite an das tatsächliche Risiko anzupassen und abzusenken. Der Berichterstatter Karas selbst hat hierzu Änderungsanträge formuliert, die von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt werden und die Folgen für den Mittelstand abfedern sollen.

Im Ergebnis könnte die europäische Umsetzung von Basel III durchaus zu einer Verknappung des Angebots an Kommunalkredit führen. Ob sie eintrifft und wie hoch sie dann ausfällt, hängt von der endgültigen Ausgestaltung des Regelwerks sowie den Reaktionen der Marktteilnehmer ab. Basel III erfordert aber weder eine Risikodifferenzierung in der kommunalen Kreditvergabe noch zwingend die Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente. Natürlich sind die Kommunen aber offen für neue Finanzierungsinstrumente, soweit sie sich insbesondere mit Blick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als realistische Alternative zum Kommunalkredit erweisen.

Misstrauen als Folge der Griechenlandkrise

Neben Basel III schimmert bei den Diskussionen um die veränderten Rahmenbedin-

gungen der kommunalen Schuldaufnahme immer wieder auch das Stichwort „Griechenland“ durch. Zwar wolle man ja nicht die deutschen Kommunen mit Griechenland vergleichen und beileibe nicht die Kreditwürdigkeit der Kommunen infrage stellen. Aber der Fall Griechenland habe grundsätzlich misstrauisch gemacht und dazu geführt, dass bislang undenkbbare Szenarien wie etwa ein kommunaler Zahlungsausfall als möglich durchspielt werden. Unterstützend wird meist auf einzelne Kommunen sowie allgemein auf die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite (Stand 31. Dezember 2011: 45 Milliarden Euro) verwiesen.

Betrachtet man die Zahlen zur Entwicklung der öffentlichen Schulden in Deutschland, so zeigen diese, dass sich die Verschuldung der kommunalen Ebene mit griechischen Verhältnissen überhaupt nicht vergleichen lässt und sie im Vergleich zur Verschuldung von Bund und Ländern mit deutlich geringeren Zuwachsraten verlaufen ist. Das am 18. April 2012 vom Bundeskabinett gebilligte Deutsche Stabilitätsprogramm 2012 weist aus, dass die Kommunen bereits im vergangenen Jahr zur deutschen Defizitquote nach den Maastricht-Kriterien einen negativen Beitrag – sprich einen Überschuss – beigetragen haben.

Restriktives kommunales Haushaltsrecht

Grund dafür ist das restriktivere kommunale Haushaltsrecht, das die kommunale Schuldaufnahme nur für investive Zwecke zulässt und sie in allen Bundesländern einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt unterwirft, der ausdrücklich auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune abstellt. Anders als bei Bund und Ländern existiert auf kommunaler Ebene seit Jahrzehnten schon eine Schuldenbremse, die die Kreditfinanzierung laufender Ausgaben unterbindet. Allerdings hat sich seit Beginn dieses Jahrtausends in verschiedenen Bundesländern das Volumen der eigentlich nur zur unterjährigen Überbrückung von Liquiditätslücken aufgrund des unterschiedlichen zeitlichen Anfalls von Einnahmen und Ausgaben zulässigen Kassenkredite sehr exponentiell entwickelt.

Auch in anderer Hinsicht hinken die zu Griechenland gezogenen Vergleiche gewaltig. Anders als bei den deutschen Kommunen gab es im Fall Griechenland eben-

keinen Haftungsverbund, in den das Land eingebettet war. Die ganzen Diskussionen in den vergangenen Monaten über ESM und Ähnliches wurden ja gerade aus diesem Grund geführt. Ganz anders stellt sich aber die Situation für die deutschen Kommunen dar, die seit jeher verfassungsrechtlich abgesichert in das bundesdeutsche Finanzausgleichssystem eingebunden sind.

Bündisches Prinzip und Finanzausstattungsanspruch

Angesprochen sind damit zum einen auf der Bund-Länder-Ebene das bündische Prinzip, welches nach der Rechtsprechung des obersten deutschen Verfassungsgerichts gerade in Fällen von Haushaltsnotlagen greift (BVerGE 86, 148) und somit als zusätzliche Absicherung des Kreditrisikos einzustufen ist, und zum anderen der durch Art. 28 Abs. 2 GG manifestierte und auf Länderebene verfassungsrechtlich ebenfalls abgesicherte Finanzausstattungsanspruch. Danach sind alle Länder verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, eine aufgabenangemessene Finanzausstattung und die Wahrnehmung zumindest eines Mindestmaßes an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

In kreditwirtschaftlichen Kreisen hört man oft relativierend, die Einstandspflicht der Länder im Sinne einer finanziellen Mindestausstattung und einer darüber hinausgehend von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängigen verteilungssymmetrischen Finanzausstattung werde politisch unterschiedlich beurteilt und könne deshalb nicht als „hartes“ Argument herhalten.

Dies ist unzutreffend und wird auch nicht dem Stellenwert verfassungsrechtlicher Gebote gerecht. Verfassungsrecht ist kein „soft law“! Inhaltlich ist zudem nicht der kommunale Finanzausstattungsanspruch an das Land an sich umstritten; er ist dem Grunde nach anerkannt und wird auch von allen Landesverfassungsgerichten bestätigt. Strittig wird lediglich diskutiert, ab welcher Grenze dieser Anspruch justiziabel durchsetzbar greift.

Signal durch Gerichtsentscheidung in Rheinland-Pfalz

Bislang hatten die Landesverfassungsgerichte dabei mehr auf intransparente

Verfahren, prozedurale Gesichtspunkte oder aber eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots abgestellt. Mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes (VerfGH) Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 wurde nun aber erstmals auch ausdrücklich eine quantitative Verletzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf angemessene kommunale Finanzausstattung festgestellt und dem Land aufgegeben, einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.

Dieser muss – so der VerfGH – auch in einer spürbaren effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung – zum Beispiel durch Verbreiterung der Verbundmasse oder Erhöhung des Verbundsatzes – bestehen. Hierbei habe der Landesgesetzgeber sich an der Steigerung der Soziallasten als einer der wesentlichen Ursachen der kommunalen Finanzkrise zu orientieren und im Ergebnis die Wahrnehmung nicht kreditfinanzierter

freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu ermöglichen.

Absage an eine Finanzverteilungspolitik zulasten der Kommunen

Die Entscheidung des VerfGH Rheinland-Pfalz belegt, dass das Verfassungsrecht kein „soft law“ ist. Sie setzt zudem einen klaren Kontrapunkt zu den Befürchtungen, dass die Länder infolge der Schuldenbremse die Bemessung des kommunalen Finanzausgleichs in den kommenden Jahren deutlich zusammenkürzen können und werden.

Nicht nur die aktuelle Entscheidung des VerfGH Rheinland-Pfalz steht dem entgegen, da auch die früheren landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen bereits deutlich einer einseitigen Finanzverteilungspolitik zulasten der Kommunen eine Absage erteilten.

Im Übrigen zeigen auch die in den vergangenen Monaten in einer Vielzahl von

Ländern wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt etablierten kommunalen Entschuldungsfonds und -programme, dass die Länder sich durchaus ihrer Verantwortung für die Kommunal Finanzen bewusst sind und diese auch ernst nehmen.

Unterschiedliche Konditionen nicht sachgerecht

Zweifel an der Zahlungsfähigkeit der Kommunen sind daher grundlos und völlig unberechtigt. Von kommunaler Seite wird daher allen – letztlich auf eine Margenverbesserung gerichteten – Bestrebungen, die von Basel III unangetastete Nullgewichtung der Kommunen zu umgehen und bei der kommunalen Kreditvergabe scheinbar eine unterschiedliche Bonität signalisierende Ratings einzuführen, eine Absage erteilt. Unterschiedliche Konditionen für die kreditnehmenden Kommunen sind weder geboten noch angezeigt. ■