

Kommunalfinanzierung

Förderbanken – verlässliche und kreative Finanzierungspartner der Kommunen

Bei der Erfüllung ihres umfangreichen Aufgaben- und Investitionskatalogs können Kommunen nicht zuletzt auf die Unterstützung von Förderbanken zählen. Wie sich die Rolle der Institute als Partner von Städten und Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit gewandelt hat und wie sie in Zukunft ausgestaltet sein könnte, erläutert der Autor des folgenden Beitrags. Insbesondere infolge der Finanzkrise vor rund zehn Jahren und dem damit verbundenen Wegfall einiger wichtiger Spezialanbieter von Kommunalkrediten wurde seiner Ansicht nach die Notwendigkeit der Förderbanken in diesem Segment verdeutlicht. Nicht auszuschließen, dass diese Notwendigkeit aufgrund verschärfter regulatorischer Anforderungen an Banken und Sparkassen schon bald noch offener zutage tritt. Mithilfe vier potenzieller Szenarien nähert er sich deshalb anschließend der Frage nach der künftigen Rolle deutscher Förderinstitute im Rahmen der Kommunalfinanzierung.

Red.

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) ist das zentrale Förderinstitut des Landes Schleswig-Holstein. Als solches ist sie im Auftrag des Landes in der Wirtschafts-, Wohnungsbau- und Kommunalförderung sowie als Dienstleister des Landes bei der Abwicklung von EU-, Bundes- und Landeszuschussprogrammen aktiv. Sie war und ist damit eines der wenigen Förderinstitute mit einer derart breiten Palette von Aufgaben. Sie verfügt über ein AAA-Rating der Ratingagentur Fitch und ist auch in der Refinanzierung gut aufgestellt. Mittel werden über andere Förderbanken wie zum Beispiel die Europäische Investitionsbank, die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die Landwirtschaftliche Rentenbank, aber auch direkt über die Emission von Inhaberschuldverschreibungen am Kapitalmarkt eingeworben.

Ihre Bilanzsumme betrug 2016 zirka 19 Milliarden Euro, davon rund drei Milliar-

den Euro in der Kommunalförderung. Vom Neugeschäft in Höhe von rund 2,4 Milliarden Euro (über alle Förderbereiche) entfiel etwa ein Drittel auf die Kommunalförderung. Die Kommunalförderung betreibt die IB.SH seit ihrer Gründung im Jahr 1991 in Zusammenarbeit mit den regionalen Banken vor Ort. Um über die zukünftige Rolle von Förderbanken zu sprechen, muss man sich erst noch einmal die Vergangenheit und Gegenwart vor Augen führen.

Intensivierung der Kommunalförderung

Die Kommunalförderung hat in der ersten Dekade des Jahrhunderts aus Sicht der IB.SH eine Intensivierung erfahren. Dazu haben mehrere Faktoren beigetragen: Erstens die Verständigung II zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Kommission zu Beginn der Dekade, welche die Versorgung von Kommunen mit Förderkrediten als wichtige Aufgabe von Förderbanken definiert; und zweitens die Finanzkrise gegen Ende der Dekade, welche – europaweit – zum Marktaustritt einiger großer Spezialanbieter von Kommunalkrediten geführt hat.

Insbesondere der letztgenannte Aspekt hat die Notwendigkeit der Kommunalförderung durch die Förderbanken verdeutlicht. Die laufzeitkongruente Finanzierung von langlebigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur

mittels längerer Zinsbindungen und Laufzeiten wurde lediglich noch von einigen wenigen Banken angeboten. Ein besonderer Bedarf an langen Laufzeiten und Zinsbindungen entstand auf der Nachfrageseite in Schleswig-Holstein durch die Breitbandausbaupläne der Landesregierung. Danach soll bis 2030 eine flächendeckende Versorgung des Landes mit Glasfaserinfrastruktur umgesetzt sein. Die IB.SH hat hier auch eine der Natur des Investitionsvorhabens angemessene Lösung erarbeitet und umgesetzt.

Leverage Ratio belastet Kommunalgeschäft der Banken

Der langlaufende, mittels anfänglicher Tilgungsfreijahre und Zinssubvention liquiditätsschonende, passgenaue Förderkredit der IB.SH und die Zusammenarbeit mit regionalen Banken haben hier wesentlich zur Erreichung dieses Ziels beigetragen. An diesem Finanzierungsbedarf lässt sich die besondere Aufgabenstellung von Förderbanken, Entwicklungen zu erkennen und lösungsorientiert zu begleiten, gut veranschaulichen. In der sich verändernden Welt ist dies eine für Förderbanken typische und immer wiederkehrende Aufgabe.

Das oben bereits genannte Ausscheiden einiger großer, europaweit in der Kommunalfinanzierung aktiver Banken ist allerdings nicht die einzige Veränderung, welche dieser Markt zwischenzeitig erfahren hat. Insbesondere die Pläne, mittels der Leverage Ratio¹⁾ auch das risikoarme Kommunalgeschäft als Bestandteil der Gesamtbilanz (ohne explizite Risikoabschätzung) mit Eigenkapital zu unterlegen sowie als Folge der Finanzkrise den Bankensektor generell zur Vorhaltung höheren Eigenkapitals zu verpflichten, haben offensichtlich dazu geführt, dass sich Banken in diesem Segment zurückhalten.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie²⁾, welche vom Verband öffentlicher Banken im März 2017 zu diesem

Der Autor



Quelle: IB.SH

Dr. Joachim Keck

Leiter des Bereichs „Kommunen“, Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Kiel

Thema herausgegeben wurde. Darüber hinaus ist die Kommunalfinanzierung als Staatsfinanzierung (Finanzierung der Haushalte regionaler Gebietskörperschaften) anzusehen und mit betroffen, wenn es um die Frage der Eigenkapitalunterlegung von Staatskrediten im Speziellen geht.

Verschlechterung der Kreditversorgung

Dass sich die Kreditversorgung von Kommunen bundesweit „gefühlte“ verschlechtert hat, kann auch durch das jüngste Kommunalpanel 2017 der KfW belegt werden.³⁾ Rund 30 Prozent aller befragten Kommunen erklären, dass sie weniger Rückläufe auf ihre Marktabfragen erhalten – bei Großstädten sind es sogar 52 Prozent.

Daran ändern auch neue Kreditinstrumente wie Schuldscheindarlehen wenig. Laut Kommunalpanel ist deren Bedeutung für die Masse der Kommunen gering und die Bedeutung von Bank- und Förderkrediten nach wie vor groß.

Wie geht es möglicherweise weiter? Wie könnte die Zukunft der Kommunalfinanzierung aussehen? Welche Rolle könnten die Förderbanken dabei weiter spielen? Mit Prognosen über die Zukunft ist das ja so eine Sache. Am ehesten erscheint diese Frage beherrschbar, wenn man in Szenarien denkt.

Szenario I: Längerfristiges Niedrigzinsumfeld

Selbst wenn die Zinsen in nächster Zeit anziehen, so wird es doch sehr lange dauern, bis zum Beispiel das Zinsniveau der neunziger Jahre wieder erreicht wird. Insofern dürfte die Nachfrage nach langfristigen Zinsbindungen für Infrastrukturinvestitionen weiterhin hoch bleiben. Förderbanken werden auch weiterhin gefordert sein, dieses Angebot aufrechtzuhalten und die Versorgung der Kunden direkt oder als Refinanzierung von Banken mit solchen Mitteln sicherzustellen.

**Szenario II:
Verschärfte Anforderungen an Banken**
Kommt beispielsweise die Eigenkapitalunterlegung der Staatsfinanzierung und kommt sie möglicherweise in einer sehr strikten Form, so konkurrieren die verschiedenen Verwendungszwecke – Immobilien-, Unternehmens- oder Kommunalkredite – um die knappe Ressource Eigenkapital (EK). Da die Margen in

den erstgenannten in der Regel höher sind als im Kommunalgeschäft, dürfte dies tendenziell für die Versorgung mit Kommunalkrediten – insbesondere kleinerer Volumina – nachteilig sein.

Auch hier dürften dann Förderbanken weiter gefordert sein, den Kommunen ein entsprechendes Angebot zu gewährleisten. Das gleiche gilt – wenn auch in stark abgeschwächter Form – für den Fall, dass die EK-Unterlegung für die Staatsfinanzierung gering oder Null bleibt, da die von den Banken generell zu erreichende Eigenkapitalquote weiter steigen wird.

Szenario III: Steuereinnahmen bleiben hoch

Konjunkturrell bedingt sind die Einnahmen der Kommunen aggregiert betrachtet auf einem sehr hohen Niveau (im Einzelfall einer bestimmten Kommune in bestimmten Regionen mag das allerdings auch anders sein). Begünstigt durch das niedrige Zinsumfeld sind auch die Ausgaben erheblich geringer. Dadurch steigt in der Tendenz die Fähigkeit zur Innenfinanzierung von Ausgaben und Verschuldung wird abgebaut. Die Nachfrage nach Kommunalkrediten dürfte also insgesamt gesehen eher sinken. In weniger prosperierenden Gebieten dürften die Kreditnachfrage sowie der Bedarf an Zuschussprogrammen aber nach wie vor hoch sein.

Szenario IV: Digitalisierung lockt neue Anbieter

Die Digitalisierung in Form von Internetplattformen führt möglicherweise dazu, dass sich die Mittlerfunktion zwischen Kapitalangebot und -nachfrage zukünftig verstärkt von Banken weg auf diese Plattformen verlagert. Damit erhalten Nichtbanken beziehungsweise andere Kapitalsammelstellen und Kommunen direkten Zugang zueinander, insbesondere dann, wenn es sich um (relativ) einfach strukturierte Produkte wie den Kommunalkredit handelt. Damit ist allerdings auch vorausgesetzt, dass sich die neuen Partner aufeinander einstellen (können).

Der kommunale Kunde ist auch bei kleinen Volumina durchaus eine Vielfalt von Tilgungsvarianten gewohnt, wohingegen große Kapitalsammelstellen eher zu endfälligen, großvolumigen Angeboten tendieren. Außerdem werden sich auch die Förderbanken darauf einstellen, dass neue, digitale Wege zu beschreiten sind, um ihre Angebote an den kommunalen Kunden zu bringen. Und nicht zuletzt sind Förderbanken ja

auch dazu da, wie das eingangs angeführte Beispiel zeigt, ihre Kunden auf dem Weg in die Digitalisierung zu begleiten.

Es ist naturgemäß schwierig zu sagen, welches der oben genannten Szenarien sich in welchem Umfang in der Realität tatsächlich einstellen wird und mit welchen Konsequenzen daraus zu rechnen ist. Entsprechend der verschiedenen Szenarien wird das Kommunalgeschäft Veränderungen unterworfen sein und die Förderbanken werden sich darauf einstellen. Veränderungen zu begleiten ist eine der Kernaufgaben und -kompetenzen von Förderbanken in der Vergangenheit und Gegenwart gewesen. Insofern steht den Kommunen auch zukünftig die verlässliche, aber auch kreative Finanzierung durch Förderbanken zur Verfügung.

Fußnoten

- 1) Die Leverage Ratio ist definiert als Quotient aus Kernkapital und Bilanzaktiva (einschließlich Derivate, Wertpapierpositionen sowie außerbilanziellen Assets) und soll immer größer als 3 Prozent sein (Quelle: <https://www.voeb.de>)
- 2) Siehe unter <https://www.voeb.de>
- 3) KfW-Kommunalpanel 2017 als PDF heruntergeladbar unter <https://www.kfw.de>

Bleiben Sie immer auf dem neuesten Stand:

Ihre Kreditwesen-Redaktion informiert nun auch täglich in der Rubrik „Meldungen“.

Folgen Sie uns auf



oder

besuchen Sie uns unter

www.kreditwesen.de