

# Auswirkung der Leverage Ratio auf die Finanzierung der Kommunen

**100 Jahre**  
Bundesverband  
Öffentlicher Banken  
Deutschlands



## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen	7
2.1	Kommunale Aufgaben	7
2.2	Stabilisierungsfunktion kommunaler Ausgaben	10
2.3	Kommunale Investitionstätigkeit	11
2.4	Kommunale Aufgaben in anderen europäischen Ländern	16
3.	Finanzielle Rahmenbedingungen	22
3.1	Wie finanzieren sich deutsche Kommunen	23
3.2	Kommunale Finanzierung in anderen europäischen Ländern	25
4.	Veränderungen der Finanzierungsbedingungen: Das Beispiel der Leverage Ratio	31
4.1	Intention und Entwicklung der Leverage Ratio	31
4.2	Die Konstruktion der Leverage Ratio	32
4.3	Modellrechnung für eine Modellbank	33
4.4	Mögliche Auswirkung der Leverage Ratio auf die kommunale Wirtschaft	40
5.	Fazit	41

## Kernaussagen:

- Kommunen sind in Deutschland und Europa entscheidender Wirtschaftsfaktor. Zusammen mit den Bundesländern/Regionen tragen sie im EU-Durchschnitt 54 % – in föderalen Staaten bis zu 88 % – der öffentlichen Investitionen. Insbesondere während der letzten Wirtschaftskrise wirkten die Kommunen makroökonomisch stabilisierend.
- Der kontinuierliche Rückgang öffentlicher Investitionsleistungen in die Infrastruktur belastet im Standortwettbewerb – mit negativen Effekten auf den Wohlstand – die Produktivität und die Lebensqualität.
- Der Anteil der subnationalen Verschuldung an der öffentlichen Gesamtverschuldung beträgt im EU-Durchschnitt 14 %. Föderalistisch organisierte Staaten wie Deutschland oder Belgien weisen einen deutlich höheren Wert aus.
- Kommunalkredite sind (Haupt-)Finanzierungsinstrument von Kommunen, diese werden in Deutschland und Europa vorrangig von öffentlichen Banken beziehungsweise spezialisierten Kommunalfinanzierern vergeben.
- Die Leverage Ratio kann durch negative Anreizwirkung das Angebot von Kommunalkrediten deutlich verringern.
- Noch ist eine Verknappung oder Verteuerung des Kommunalkredites nicht nachweisbar. Es spricht allerdings vieles dafür, dass eine allmähliche Anpassung des Kreditangebotes stattfinden wird.
- Regionale Gefälle, aufgrund von Strukturwandel und Standortchwäche, würden durch eine mögliche Verknappung von Kommunalkrediten weiter verschärft.

### 1. Einleitung

Deutschland investiert zu wenig in seine Infrastruktur<sup>1</sup>. Die Debatte über die Investitionsrückstände in Deutschland begleitet die politische und ökonomische Diskussion seit geraumer Zeit und betrifft vor allem die kommunale Ebene. Der Beitrag der Kommunen an den gesamtstaatlichen Investitionen sinkt seit 20 Jahren kontinuierlich, seit dem Jahr 2003 sind deren Nettoinvestitionen sogar durchgängig negativ. Dies führt dazu, dass nicht nur der Unterhalt der be-



Prof. Dr. Liane Buchholz



Dr. Ulrich Kater

stehenden Infrastruktur vielerorts gefährdet ist, sondern auch, dass viele aktuelle Herausforderungen – wie Investitionen für Bildungseinrichtungen, die Integration von Flüchtlingen oder den Breitbandausbau – nur unzureichend adressiert werden können. In der Folge wird gegenwärtig allein für die kommunale Ebene ein Investitionsrückstand von 136 Mrd. Euro geschätzt (Scheller et al., 2016). Die öffentliche Investitionsschwäche ist also in erster Linie bei den Kommunen zu beheben.

Aufgrund der gegenwärtig hervorragenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine robuste Wirtschaft, einen stabilen Arbeitsmarkt, hohe Steuereinnahmen und niedrige Zinsen vereinen, stellt sich die Frage, warum auf kommunaler Ebene kein deutlicher Investitionsimpuls festzustellen ist. Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, inwiefern der Zugang zu Fremdkapital die Investitionstätigkeiten der Kommunen beeinflusst.

Ein wesentliches Finanzierungsinstrument der Kommunen für ihre Investitionen ist der klassische Bankkredit. Das KfW-Kommunalpanel 2016 verdeutlicht, dass der Bankkredit gerade bei Landkreisen und größeren Kommunen eine ähnlich hohe Bedeutung wie Eigenmittel oder Zuweisungen hat. Allerdings haben sich die Bedingungen für den Bankkredit in den vergangenen Jahren nach der Finanzkrise 2007/8 erheblich verändert. Erhöhte Bilanzanforderungen wie Eigenkapital- und Liquiditätsausstattungen sowie weitere Regulierungsmaßnahmen sollen Banken robuster machen, führen jedoch auch zu höheren Kosten. Gleichzeitig treten immer größere regionale Unterschiede bei der Kreditaufnahme zutage. Während einige Regionen Deutschlands ihre Schulden reduziert haben und damit zusätzliche Investitionsspielräume eröffnen konnten, haben die Verschuldungsniveaus anderer Regionen mittlerweile besorgniserregende Niveaus erreicht. Offen ist, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Kreditfinanzierung der Kommunen haben werden.

Die vorliegende Studie soll einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen leisten, indem sie die Rolle der Kommunen im Rahmen der aktuellen Entwicklungen beleuchtet. Dazu wird zunächst in Kapitel 2 die wirtschaftliche Bedeutung der Kommunen skizziert. Dies schließt eine Darstellung der kommunalen Aufgaben in Deutschland und Europa sowie eine Diskussion der kommunalen Investitionstätigkeit ein. Darüber hinaus wird im selben Kapitel die stabilisierende Rolle von Kommunen in der zurückliegenden Krise beleuchtet. Kapitel 3 stellt diesem die finanziellen Rahmenbedingungen gegenüber, unter denen Kommunen in Deutschland und Europa gegenwärtig operieren. Kapitel 4 widmet sich schließlich einem aktuellen Regulierungsvorhaben, welches spürbare Auswirkungen auf die Kreditvergabe an Kommunen haben kann: der Leverage Ratio. Aufbauend auf einer

---

<sup>1</sup> Siehe z. B. Gornig et al., 2015; OECD, 2016; Europäische Kommission, 2016.

Diskussion der Intention und grundlegenden Mechanik der Leverage Ratio zeigt eine Beispielrechnung, unter welchen Bedingungen die Kreditvergabe an Kommunen aufgrund dieser regulatorischen Umstellung für die Banken weniger attraktiv werden kann. Die Leverage Ratio könnte somit Anreize setzen, dass Banken ihre Angebote der Kommunalfinanzierung verringern. Die Folgen wären eine Verknappung und Verteuerung des Kommunalkredites, welche wiederum besonders strukturschwache Kommunen und Regionen betreffen dürften.

An der vorliegenden Studie haben führende Ökonomen der Mitgliedsbanken des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, mitgewirkt. Durch ihre Expertise konnten unterschiedliche Facetten der kommunalen Investitionen und Finanzierung auch aus einer praktischen Perspektive beleuchtet werden. Die Beiträge der Studie sollen dafür sensibilisieren, bei der Lösung des politischen Zielkonfliktes zwischen der Behebung des Investitionsstaus, einer nachhaltigen Ausgestaltung der öffentlichen Haushalte sowie einer effizienten Regulierung des Finanzsystems die Relevanz und die Herausforderungen der Kommunen nicht außer Acht zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen



**Prof. Dr. Liane Buchholz**

*Hauptgeschäftsführerin des Bundesverbandes  
Öffentlicher Banken Deutschlands*

Mit freundlichen Grüßen



**Dr. Ulrich Kater**

*Chefvolkswirt der DekaBank und Vorsitzender des  
Beirates für Wirtschaftsfragen des Bundesverbandes  
Öffentlicher Banken Deutschlands*

### 2. Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

Die Kommunen bilden in Deutschland und Europa einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor. Ihre Bedeutung ist sowohl für die gesamtwirtschaftliche Aktivität, die Investitionstätigkeit und damit verbunden den Zustand der Infrastruktur hoch. Insbesondere die Investitionstätigkeit der Kommunen hat Einfluss auf den Standortwettbewerb und die Anziehungskraft für Unternehmen und Arbeitnehmer. Die monetäre Ausstattung sowie die Art und der Umfang von Aufgaben, die durch übergeordnete staatliche Institutionen durchgeführt werden, unterscheiden sich in Europa und selbst innerhalb Deutschlands von Region zu Region. Im Folgenden wird, dieser Sachverhalt analysiert und die Folgen der Investitionsschwäche, insbesondere deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung, dargestellt.

#### 2.1 Kommunale Aufgaben

In Deutschland ist eine Kommune im Sinne des Verfassungsrechtes keine eigene Staatsebene, sondern eher eine Verwaltungseinheit der Länder, die allerdings mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet ist. Die Kommunen erhalten ihre Aufgaben nach dem Prinzip der Subsidiarität, d. h. solange Bundes- oder Landesgesetze keine entsprechenden Regelungen schaffen, sind die Kommunen zuständig. Die kommunalen Aufgabenbereiche sind im Gebiet der örtlichen Gemeinschaften angesiedelt und sind damit in unserem Gesellschaftsleben allgegenwärtig. Die Bedeutung und der Umfang von kommunalen Aufgaben sind nicht langfristig fest bestimmt. Vielmehr variieren diese mit der Einwohnerzahl, der Einwohnerdichte, der technischen Entwicklung, den gestiegenen Ansprüchen, etwa an den Umweltschutz und die Lebensqualität, und sind daher ein Spiegelbild der sich ständig verändernden gesellschaftlichen und auch politischen Erwartungen an die öffentliche Verwaltung.

Neben diesen Selbstverwaltungsaufgaben besitzen die Kommunen zusätzlich die durch die rechtliche Grundstruktur übertragenen Aufgaben des Bundes und der Länder.

Aus diesen Aufgabenfeldern unterscheidet man vier unterschiedliche Aufgabenarten für die Kommunen:

##### 1. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben:

Die Kommune entscheidet hierbei selbstständig und frei von gesetzlichen Vorgaben, ob und wie sie eine entsprechende Aufgabe wahrnehmen möchte. Beispielhafte Aufgabenbereiche sind kulturelle Angebote (Museen, Theater, Büchereien), wirtschaftliche Angebote (Wirtschaftsförderung, Messen, Ausbau von Gewerbegebieten), soziale Angebote (Alten- und Pflegeheime, Suchtberatungen, Kinder- und Jugendheime), Sportangebote (Vereine und entsprechende Anlagen), Städtepartnerschaften und Pflege der Grünanlagen.

##### 2. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:

Die Kommune entscheidet hierbei frei, wie sie eine gesetzlich gestellte Aufgabe erfüllen möchte. Oftmals existieren allerdings diesbezüglich vorgeschriebene Qualitätsansprüche, sodass die Art und Weise der Aufgabenerfüllung letztendlich doch eingeschränkt ist.

Beispielhafte Aufgabenbereiche sind Abwasser- und Abfallbeseitigung, Sozial- und Jugendhilfe, Bau und Unterhaltung von Schulen und Kindergärten, die Unterhaltung einer Feuerwehr und die Pflege von öffentlichen Straßen.

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

### 3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung:

Die Kommune führt hierbei lediglich die gesetzlich vom Land vorgeschriebene Aufgabe im vorausbestimmten Rahmen aus. Beispielhafte Aufgabenbereiche sind das Pass- und Meldewesen, der Zivilschutz, die Bauaufsicht und der Denkmalschutz.

### 4. Auftragsangelegenheiten:

Hierbei führt die Kommune die Aufgaben einer untersten Verwaltungsbehörde aus und agiert als unterste Ebene der Landesverwaltung.

Die Auftragsfelder lassen sich dabei in Bundesauftragsangelegenheiten (Aufgaben, die der Bund per Gesetz an die Kommunen weiterleitet) und Landesauftragsangelegenheiten (Aufgaben, die die Kommunen im Auftrag der Bundesländer ausführen) unterscheiden. Bundesauftragsangelegenheiten können dabei Ausbildungsförderung oder Wohngeld sein, während Landesauftragsangelegenheiten beispielsweise die Durchführung von Landtagswahlen oder die Umsetzung des Landesblindengesetzes sind.

1

Kommunale Aufgaben			
Selbstverwaltung Eigener Wirkungskreis		Staatliche Aufgaben Übertragener Wirkungskreis	
Freiwillige Aufgaben	Pflichtige Aufgaben	Pflichtaufgaben (Aufgabenwahrnehmung für den Bund)	Auftragsangelegenheiten (Unterste Ebene der Landesverwaltung)
Entscheidung über „ob“ und „wie“	Entscheidung über „wie“	Kein Spielraum	Kein Spielraum
Kultur, Sport	Feuerwehr, Schulen	Ausweise, Zivilschutz	Baugenehmigungen, Wahlen
Unterliegen der Rechtsaufsicht		Unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht	
Politische Gestaltungsaufgaben Entscheidung des Gemeinderates		Ausführung staatlicher Aufgaben durch den Bürgermeister	

Abbildung 1: Kommunale Aufgaben

Quelle: Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg; HSH Nordbank

Der Gestaltungsspielraum der Kommunen nimmt von Aufgabenart 1 bis 4 stetig ab. Daher spielt die Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben in der politischen Debatte eine besondere Rolle. Die Vorhaben einer Kommune im freiwilligen Aufgabenbereich stehen in der kommunalpolitischen Debatte oftmals zur Disposition, insbesondere nach Maßgabe vorhandener Finanzmittel, während die Pflichtaufgaben, aufgrund ihrer übergeordneten gesetzlichen Herkunft, weniger hinterfragt werden. Erfahrungen aus den letzten Jahrzehnten zeigen, dass bei mehrjährigem Druck zur Haushaltskonsolidierung der Kommunen die Gefahr besteht, dass die Kommunen sich irgendwann nur noch auf die Erfüllung der Pflichtaufgaben zurückziehen.



## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

Allerdings bieten auch die Pflichtaufgaben haushaltspolitische Herausforderungen, da beispielsweise durch Effizienzsteigerungen Kosteneinsparungen erfolgen können, wodurch die Kommune neues Gestaltungspotenzial im Bereich der freiwilligen Aufgaben erhält.

### Aufgabenbereiche der Kommunen entwickeln Wirkungskreise

Die freiwilligen Aufgabenbereiche der Kommunen sind das Herzstück der Kommunalpolitik, da den Kommunalpolitikern hiermit ein direktes Instrument zur Steigerung bzw. nachhaltigen Beeinflussung der Lebensqualität der Bürger in einer Kommune vorliegt. Insgesamt entsteht aus den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ein eigenständiger Wirkungskreis der Kommunalpolitik, bei der durch die (teils) eigenständige Gestaltungsmöglichkeit der Kommunen eine eigene, kommunenspezifische Ausprägung der staatlichen Leistungserstellung möglich wird. Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und den Auftragsangelegenheiten entwickeln die Kommunen dagegen keinen eigenständigen Wirkungskreis, da die Maßnahmen durch übergeordnete Verwaltungseinheiten an die Kommunen übertragen werden, und daher die daraus resultierenden Implikationen den übergeordneten Institutionen zuzuordnen sind.

### Unterschiedliche Aufsichtsfunktion der Länder

Je nach Aufgabentyp unterscheidet sich auch die zuständige Aufsicht. Bei den Selbstverwaltungsaufgaben behält sich das Bundesland die allgemeine Rechtsaufsicht vor, um zu prüfen, ob die Kommunen im Einklang mit den Gesetzen handeln. Außerdem trägt die Kommune für die Selbstverwaltungsaufgaben die finanzielle Verantwortung, unabhängig davon, ob die Kommune die Aufgabe freiwillig oder pflichtig erfüllt. Bei den vom Bund an die Kommunen übertragenen Aufgabenbereichen behält sich der Bund neben der Rechtsaufsicht auch die Fachaufsicht vor. Das heißt, dass der Bund auch die Zweckmäßigkeitskontrolle durchführt und damit die Art und Weise der Aufgabenerfüllung überprüft.

Kommunen nehmen im Rahmen ihrer Finanzhoheit eine eigene Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft vor und es stehen ihnen an der jeweiligen regionalen Wirtschaftsaktivität orientierte Steuerquellen zu. So fließen den Kommunen etwa die Einnahmen der Grund- bzw. Gewerbesteuer zu. Daneben sorgen die Bundesländer durch die finanzielle Versorgung der Kommunen dafür, dass diese neben den Pflichtaufgaben auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zur Sicherung und Steigerung der Lebensqualität der Bürger gewährleisten können. Der Beitrag der Bundesländer, insbesondere aber der Beitrag des Bundes an die Kommunen, wird regelmäßig neu verhandelt und ist häufig Spielball der politischen Debatte. So fordern die Kommunen regelmäßig eine bessere Finanzierung ihrer Aufgabenbereiche, die seit längerem hinsichtlich des Umfangs und auch der Relevanz (aktuell: Flüchtlingskrise) ansteigen.

Die gesetzliche Basis für diese Forderung ist das Grundgesetz (Artikel 28, Absatz 2) bzw. die Urteile einiger Landesverfassungsgerichte. So heißt es in einem Urteil des Staatsgerichtshofes Niedersachsen von 1997, dass der Gesetzgeber die kommunale Finanzausstattung nicht in einer Weise beeinträchtigen darf, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung aushöhlt. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird (25.11.1997, StGH 14/95). Andererseits hat beispielsweise der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen im Jahr 2014 festgestellt, dass die Finanzausweisungen der Länder an die Kommunen unter dem Vorbehalt der finan-

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

ziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen (VerfGH NRW, 6.5.2014, 14/11 und 9/12). Insgesamt ergibt sich hieraus viel Spielraum für juristische und politische Auseinandersetzungen – und ein zwar schwankender, aber regelmäßiger Bedarf an Kreditfinanzierung.

### 2.2 Stabilisierungsfunktion kommunaler Ausgaben

Die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland betragen im vergangenen Jahr insgesamt mehr als 215 Mrd. Euro. Damit haben die Kommunen an den gesamten Staatsausgaben (ohne Sozialversicherungen) einen Anteil von einem Viertel, die übrigen drei Viertel teilen sich in etwa hälftig auf Bund und Länder (einschließlich Stadtstaaten) auf.

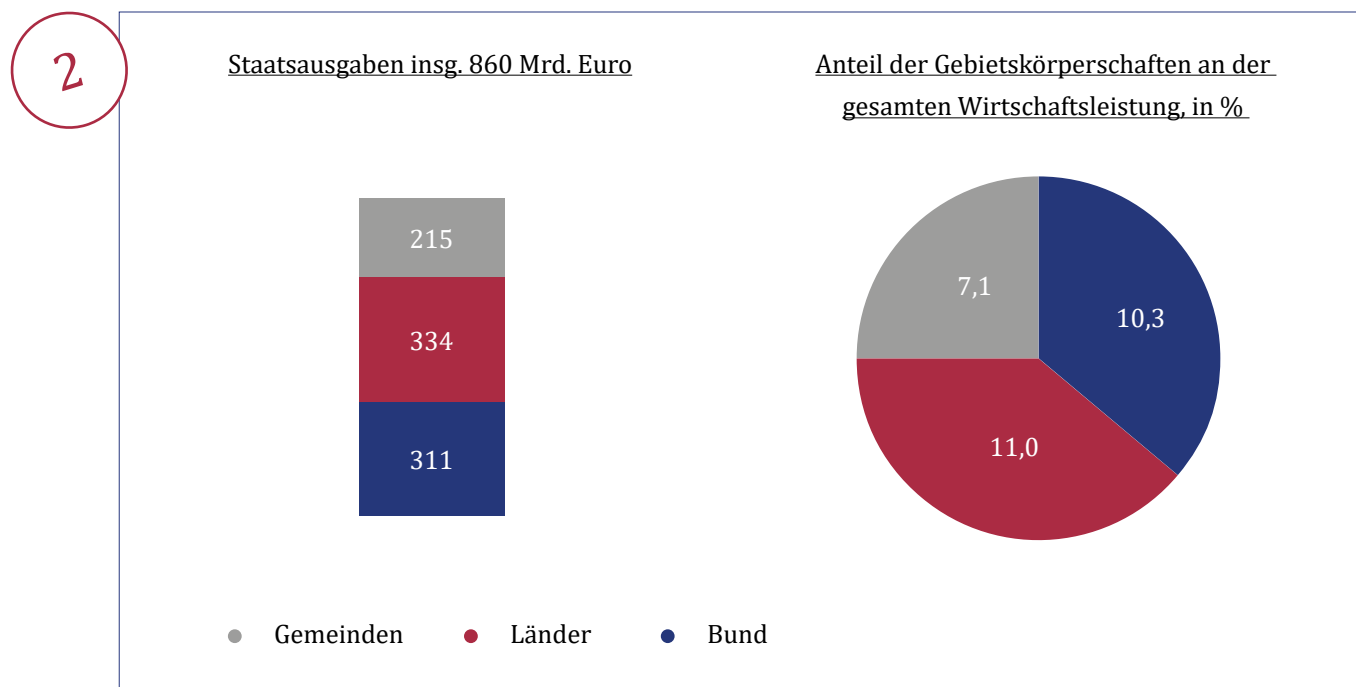


Abbildung 2: Ausgaben der deutschen Gebietskörperschaften 2015 und Anteil an der Wirtschaftsleistung, in Prozent

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Deutschland

Das kommunale Ausgabevolumen machte im vergangenen Jahr etwa 7 % der deutschen Wirtschaftsleistung aus. Da die laufenden Ausgaben der Städte und Gemeinden zu einem erheblichen Teil auf den in Kapitel 2.1 beschriebenen gesetzlichen Verpflichtungen beruhen, schwanken sie im Zeitablauf nur relativ wenig und sind auch kurzfristig kaum flexibel. Mehr Gestaltungsspielraum für die Kämmerer bietet sich dagegen im Vermögenshaushalt, der vor allem die kommunalen Investitionen abbildet, und im Zeitablauf auch wesentlich stärkeren Schwankungen unterworfen ist als der Verwaltungshaushalt.

Während die kommunalen Ausgaben im Verwaltungshaushalt mit laufenden Einnahmen wie Steuern und Gebühren sowie staatlichen Zuweisungen zu finanzieren sind, können Städte und Gemeinden zur Finanzierung ihrer Investitionen (Vermögenshaushalt) auch Kredite aufnehmen. In den vergangenen zehn Jahren war die Finanzierungsbilanz der deutschen Kommunen allerdings nur zwischen 2009 und 2011 im Minus, als die Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise auch in Deutschland zu spüren waren.

Denn die globale „große Rezession“ im Jahr 2009 führte auch in Deutschland zu einem Wirtschaftseinbruch. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) fiel um 5,6 % und damit stärker als in allen anderen Krisen seit dem zweiten Weltkrieg. Die staatlichen Ebenen reagierten auf die Rezession mit einem antizyklischen Ausgabeverhalten und konnten so schlimmere Folgen, insbesondere für den Arbeitsmarkt, verhindern. Das gesamtstaatliche Defizit rutschte im Jahr 2009 auf -3,2 % der Wirtschaftsleistung, von -0,2 % im Vorjahr. Dies entspricht einem Anstieg des Defizites binnen Jahresfrist um rund 75 Mrd. Euro. Davon geht etwa ein Fünftel, also gut 15 Mrd. Euro, auf die kommunalen Haushalte zurück, die nach einem stattlichen Überschuss 2008 im Jahr 2009 auf eine entsprechende Kreditfinanzierung zurückgreifen mussten. Sie lieferten damit in diesem Krisenjahr einen positiven Beitrag von rund einem halben Prozentpunkt zur Stabilisierung der Gesamtnachfrage in Deutschland.

Da die Kommunen nach deutschem Haushaltsrecht angehalten sind, im Verwaltungshaushalt ohne Kredite auszukommen, ist ihr Schuldenstand im Vergleich mit Bund und Ländern relativ gering. Städte und Gemeinden waren Ende 2015 mit circa 150 Mrd. Euro verschuldet, das entspricht rund 5 % der deutschen Wirtschaftsleistung. Die Verschuldung des Bundes machte dagegen 1.372 Mrd. Euro oder gut 45 % des BIP aus, die der Länder 646 Mrd. Euro bzw. gut 21 % des BIP. Der Anteil der deutschen Kommunen an der gesamten Staatsverschuldung liegt hingegen bei rund 7 % und damit deutlich tiefer als ihr Anteil an den gesamten Staatsausgaben (ohne Sozialversicherungen). Für die Investitionstätigkeit der Kommunen dagegen ist jedoch das Kreditinstrument von herausragender Bedeutung. Daher ist bei einer Begrenzung des Kreditangebotes als Erstes von nachhaltigen Folgen für kommunale Investitionen auszugehen. Nicht zuletzt wegen der Bereitstellung der Infrastruktur und der in Kapitel 2.3 dargestellten Folgen der Investitionsschwäche.

### 2.3 Kommunale Investitionstätigkeit

Die Investitionstätigkeit deutscher Kommunen<sup>2</sup> hat sich seit den 1990er-Jahren in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) fast halbiert. Nach Angaben des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW) sind die Nettoinvestitionen der Kommunen seit 2003 per Saldo negativ, und kumuliert sind mehr als 46 Mrd. Euro an Infrastruktur nicht ersetzt worden – und das trotz einer weiterhin im Bundesdurchschnitt steigenden Einwohnerzahl. Auch Veränderungen der gesamtstaatlichen Ausgabengliederung haben die kommunale Investitionstätigkeit beeinflusst. So überstiegen 1991 die kommunalen Bruttoinvestitionen nach Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) die Investitionen von Bund und Ländern um 2 Mrd. Euro. 2013 hingegen investierten Bund und Länder 16 Mrd. Euro mehr als die Kommunen. Ein Grund dafür ist die gesunkene Investitionsfähigkeit der Kommunen, denen aufgrund der gestiegenen Ausgaben im Rahmen ihrer sonstigen Aufgaben die notwendige Finanzkraft fehlt. Insbesondere strukturschwache Regionen haben mit schwachen Einnahmen aus den Kommunalsteuern sowie starken Ausgabensteigerungen für Soziales zu kämpfen, wodurch sich erhebliche regionale Unterschiede in der finanziellen Ausstattung für Investitionszwecke ergeben.

---

<sup>2</sup> Investitionsbegriff und Abgrenzung der Handlungsakteure: Die Bestimmung der öffentlichen Investitionen wird durch die nicht unbedingt klare und systematische Erfassung der getätigten Ausgaben in der Statistik erschwert. Im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zählen zu den öffentlichen Investitionen einer Kommune alle getätigten Ausgaben für Bauinvestitionen und den Erwerb beweglicher sowie unbeweglicher Sachgüter. Diese werden vom entsprechenden Kernhaushalt – konkret dem Vermögenshaushalt – der Kommune getätigt. Hinzu kommen Extrahaushalte, die im Wesentlichen aus den Ausgaben und Einnahmen öffentlich kontrollierter Unternehmen bestehen. Den Extrahaushalten werden in der Statistik allerdings nur jene öffentlichen Unternehmen zugerechnet, die als „nicht-marktbestimmt“ gelten, d. h. jene, die weniger als die Hälfte ihrer Einnahmen aus Verkaufserlösen generieren. Diese Unternehmen werden als „öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)“ geführt. Jene Unternehmen, die mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen aus Verkaufserlösen generieren – und damit als marktbestimmt gelten –, werden als sonstige FEUs geführt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diese sonstigen FEUs keine öffentlichen Investitionen tätigen.

### Schwache Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit

Auch brutto sind die kommunalen öffentlichen Investitionen (in diesem Fall: ausschließlich kommunale Ausgaben, ohne Länderebene) seit 1992 deutlich zurückgegangen. Nach Zahlen der Finanzstatistik (blaue Linie in der Abbildung 1) fällt dieser Rückgang mit 34 % bis 2013 allerdings deutlich stärker aus als nach VGR-Zahlen (rote Linie: -18 %). Anteilig machten die Kommunen damit im Jahr 2011 nach der gewählten Abgrenzung noch 56 % (Finanzstatistik) der gesamten öffentlichen Investitionsausgaben aus, nach VGR-Zahlen im Jahr 2015 allerdings nur 35 %.

Stark getroffen wurden die Kommunen gerade zu Beginn der 2000er Jahre. Aufgrund der Steuerreform der damaligen Bundesregierung fielen Einnahmen weg, hinzu kam die konjunkturelle Schwäche Deutschlands, die mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und der kommunal zu finanzierenden Ausgaben zur sozialen Sicherung einherging. Gleichzeitig waren die besonders konjunktursensiblen Gewerbesteuererinnahmen niedrig. Unmittelbares Einsparpotenzial war in jener Zeit vor allem bei den Investitionen vorhanden, die im Allgemeinen nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehören und daher am einfachsten zu kurzfristigen Konsolidierungszwecken gesenkt werden können.

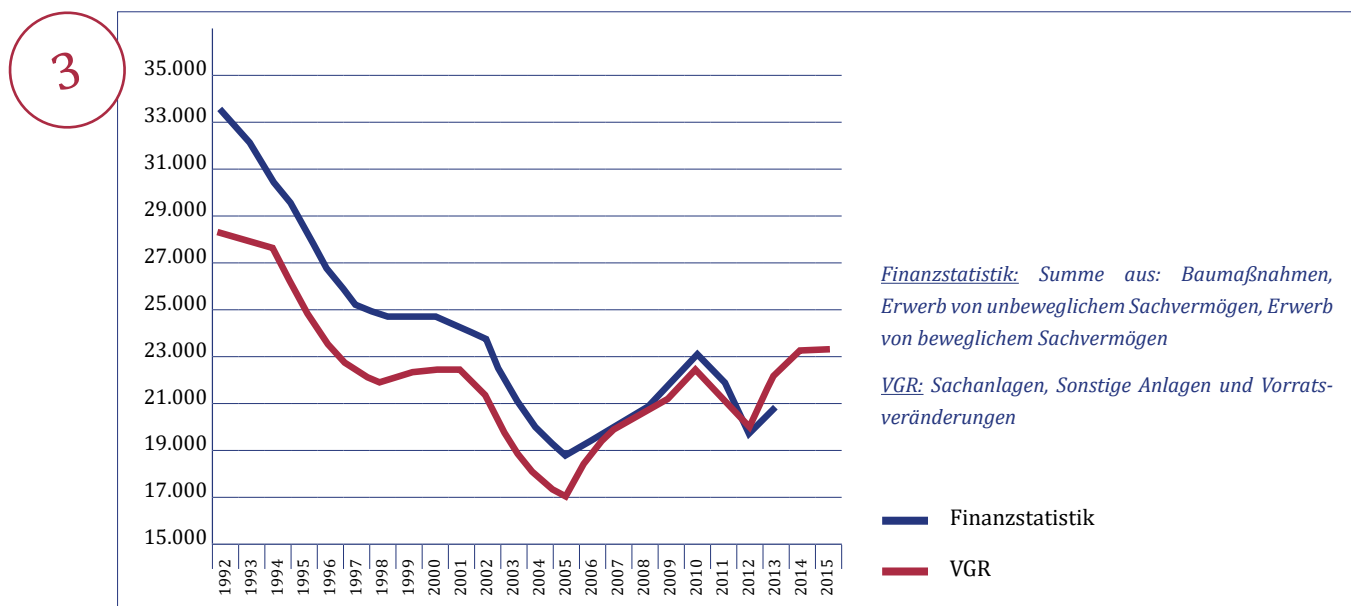


Abbildung 3: Entwicklung der Bruttoinvestitionen von 1992 bis 2015, in Mio. Euro

Quelle: Statistisches Bundesamt, HSH Nordbank

Allerdings wurden im gleichen Zeitraum durch Auslagerungen von Aufgaben Ausgaben verschoben. Für den Fall der Übertragung auf die Landes- oder Bundesebene sollten sich diese immer noch in den öffentlichen Investitionsausgaben, auf einer anderen Ebene, wiederfinden. Viele Aufgaben (oftmals Energie- und Wasserversorgung, Krankenhäuser, Entsorgung) wurden aber nicht nur an eine andere öffentliche Verwaltungsebene übertragen, sondern privatisiert. Hinzu kommen jene Aufgaben, die von den Kommunalhaushalten an die sonstigen FEUs ausgelagert wurden. Ausgaben, die von solchen Unternehmen getätigt werden, finden sich aber aufgrund der Marktbestimmtheit nicht oder nicht mehr in den öffentlichen Investitionen wieder. Auf Kommunalebene werden über die Hälfte der Investitionen von „nichtmarktbestimmten“ Unternehmen getätigt. Dies lässt darauf schließen, dass die Auslagerung von Aufgaben aus den Kern- und Extrahaushalten auf

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

Unternehmen, die in den öffentlichen Investitionen nicht auftauchen, einen großen Anteil an den starken Rückgängen der kommunalen Investitionen haben könnte. Genaue Zahlen existieren in dieser Aufschlüsselung und in der Zeitreihendimension nicht, Schätzungen zufolge kann etwa die Hälfte des Rückganges der kommunalen Investitionen auf diese Auslagerungen zurückgeführt werden. Allerdings zeigt auch die jüngste, verzerrungsfreie Phase der kommunalen Investitionstätigkeit nur einen sehr moderaten Anstieg.

### Regionale Unterschiede

Die Investitionsausgaben sind in den einzelnen Bundesländern Deutschlands auf der kommunalen Ebene (Gemeinden) in allen Bundesländern gesunken. Besonders ausgeprägt sind die Rückgänge (1992 bis 2013: Grafik 2) in den neuen Bundesländern, wo Sachsen-Anhalt (-76 %), Thüringen (-65 %), Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (-69 %) hervorstechen. Unter den alten Bundesländern tritt Nordrhein-Westfalen mit einem Rückgang um etwas über 50 % hervor.

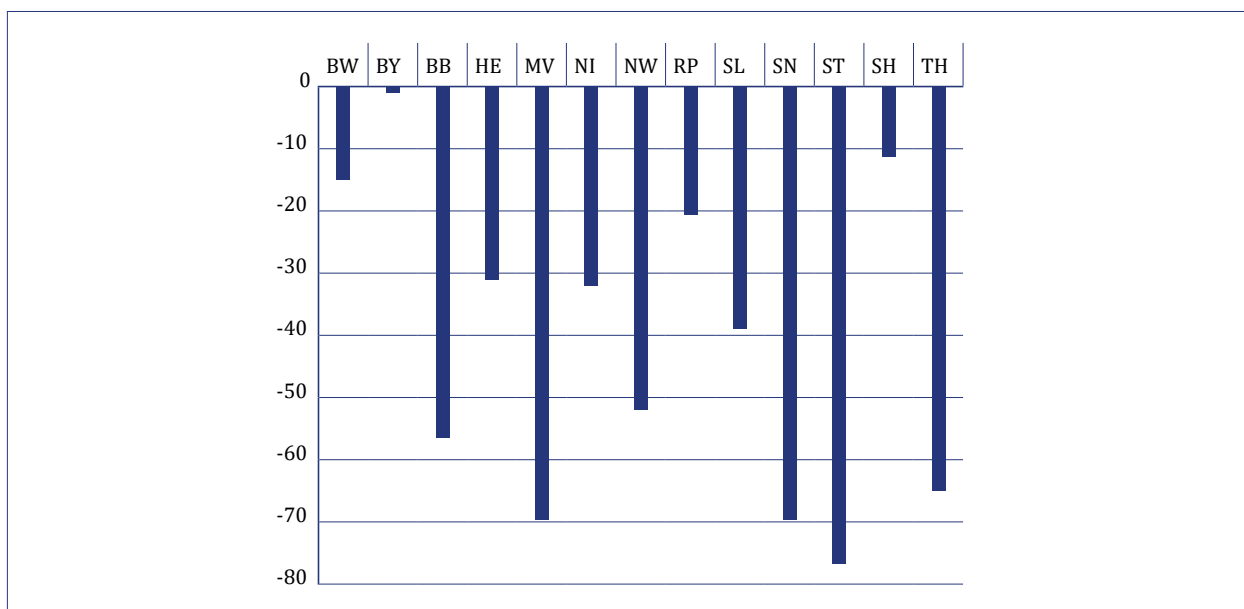


Abbildung 4: Veränderungen der Bruttoinvestitionen von 1992 bis 2013 nach Regionen, in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt, HSH Nordbank

Bei den kommunalen Ausgaben zeigen sich deutliche Länderunterschiede, die ein Spiegelbild der sozio-ökonomischen, demografischen und siedlungsstrukturellen Situation der Bundesländer darstellen. Daraus resultierend hängt das regionale Investitionsniveau stark von den durch die Kommunen zu leistenden Sozialausgaben ab. Der dynamische Zuwachs der Sozialausgaben in den letzten 15 Jahren hat den Spielraum der Kommunen für diskretionäre Ausgaben, worunter vor allem die Investitionsausgaben fallen, stark eingeschränkt.

Das auffälligste Muster, das sich aus dem vorangegangenen Teil ergibt, ist der Unterschied zwischen Ost und West. Die stärksten Rückgänge verzeichnen allesamt die neuen Bundesländer, während die kommunale Investitionstätigkeit in einigen alten Bundesländern vereinzelt sogar zugenommen hat. Diese Entwicklung könnte den Schluss nahelegen, dass die mangelnde kommunale Investitionstätigkeit hauptsächlich eine Folge des Strukturwandels und der Strukturschwäche in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung sei, die nun behoben sei und nur noch niedrigere Investitionsaufwendungen verlange. Dies ist richtig: Insbesondere

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung war in den neuen Bundesländern ein „erhöhtes“ Investitionsniveau zu beobachten. Diese zur Bekämpfung des jahrzehntelangen Investitionsstaus verwendeten Mittel, die durch Zuweisungen aus dem Solidarpaket finanziert wurden, werden seit 2005 sukzessive abgebaut. Größtenteils geschieht dies auch deshalb, weil der erhöhte Investitionsbedarf nicht mehr vorhanden ist. Ausgehend von einem sehr hohen Niveau nach der Wiedervereinigung hat daher eine Normalisierung einen starken Rückgang zur Folge. Es gilt daneben zu bedenken, dass die regionalen Unterschiede in der Bundesrepublik auch mit erheblichen demografischen Unterschieden einhergehen. So benötigt ein stark alterndes und durch Abwanderung schrumpfendes Bundesland, wie etwa Mecklenburg-Vorpommern, deutlich weniger Investitionen als die Stadtstaaten, die eine dynamischere Demografie aufweisen.

Ähnlich starke Rückgänge wie in den neuen Bundesländern müssen allerdings auch einige alte Bundesländer verkraften. Auch in Nordrhein-Westfalen liegen die Rückgänge in einem Bereich um 50 %. Hier schlägt die Strukturschwäche der Region voll zu Buche. Aufgrund der kommunalen Aufgabenverteilung übernehmen die Kommunen einen vergleichsweise großen Anteil an den Ausgaben zur Sozialhilfe. Die von den Kommunen zu leistenden Sozialausgaben umfassen die Leistungen des Sozialgesetzbuches (SGB) II, d. h. überwiegend Kosten für Unterkunft und Heizung, Sozialhilfe und Grundhilfe im Alter, Kriegsopfer- und Jugendhilfe sowie Asylbewerberleistungen. Diese obligatorischen Leistungen der Kommunen verursachen erhebliche Kosten. Wie Grafik 3 zeigt, sind die Sozialausgaben der Kommunen insgesamt drastisch angestiegen, in den knapp 20 Jahren von 1992 bis 2011 haben sie sich beinahe verdoppelt. In jenen Regionen, in denen die Arbeitslosenquote seit dem Beginn der 1990er-Jahre stärker angestiegen ist als im Durchschnitt, dürften sich die kommunalen Ausgaben für die soziale Sicherung noch stärker erhöht haben und damit der Druck, Einsparungen bei den Investitionen vorzunehmen, noch stärker gestiegen sein.

Aber nicht nur die Veränderungsrate der kommunalen Investitionsausgaben seit dem Beginn der 1990er-Jahre ist heterogen, sondern auch das absolute Niveau an Ausgaben pro Kopf. So können die bayerischen Kommunen pro Einwohner fast das Dreifache an

Investitionen tätigen wie die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern oder westdeutschen Flächenstaaten (z. B. Nordrhein-Westfalen oder das Saarland). Die größte Disparität zeigt sich im Vergleich des Landkreises München mit der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven. So wurden im Landkreis München 2013 Investitionen in Höhe von 724 Euro pro Einwohner getätigt, während die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven lediglich 35 Euro pro Einwohner investiert hat.

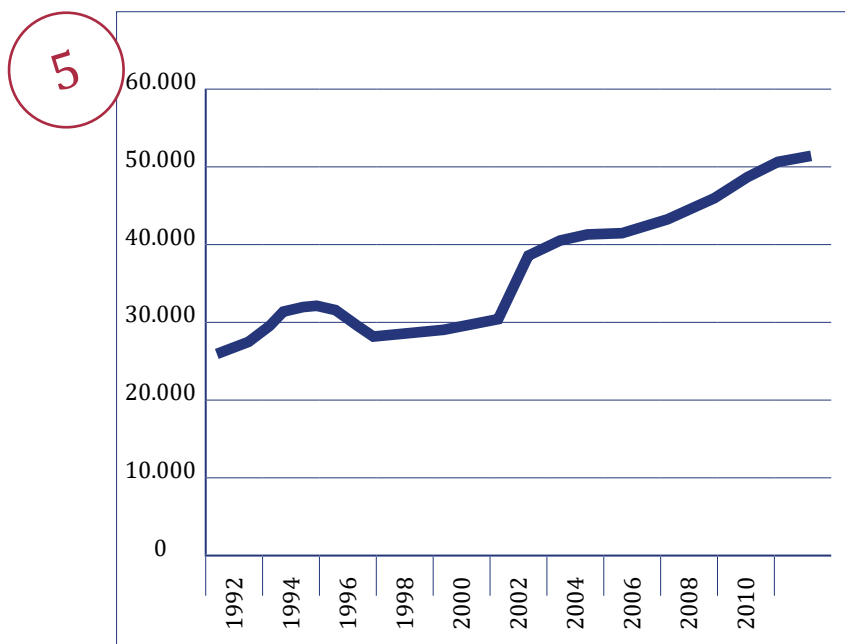


Abbildung 5: Ausgaben zur sozialen Sicherheit der Kommunen, in Mio. Euro

Quelle: Statistisches Bundesamt, HSH Nordbank

### Folgen der Investitionsschwäche

Von einem Rückgang der öffentlichen Investitionsausgaben grundsätzlich auf ein strukturelles Problem und einen Investitionsmangel zu schließen, wäre vorschnell. Insbesondere wenn man bedenkt, dass die Rückgänge in Deutschland nicht zuletzt von den drei oben erwähnten Faktoren getrieben sind (allmähliche Normalisierung öffentlicher Ausgaben nach erhöhtem Bedarf nach der Wiedervereinigung, Auslagerung von Aufgaben an private Unternehmen und demografischer Wandel/Alterung/Wanderung). Allerdings zeigt es sich, dass regionale Disparitäten durch die kommunalen Finanzdynamiken noch verstärkt werden. Von Strukturwandel und grundsätzlicher ökonomischer Schwäche betroffene Regionen benötigten nicht weniger öffentliche Investitionen, sondern mehr. Für jene Kommunen, die in einer schwachen finanziellen Verfassung sind, ergibt sich ein Teufelskreis aus niedrigen Einnahmen, hohen Sozialausgaben und einem niedrigen Niveau an kommunaler Infrastruktur. Ein sukzessiver Verfall der kommunalen Infrastruktur führt zu noch weniger unternehmerischer Tätigkeit, weiter sinkenden Einnahmen und steigenden Sozialausgaben. Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur ist ein entscheidender Standortfaktor für unternehmerische Aktivität. In jenen Regionen, die über eine sehr gute kommunale Finanzlage verfügen, ergibt sich der gegenteilige Kreislauf.

Da das kommunale Investitionsniveau insgesamt deutlich zurückgegangen ist, gleichen die gestiegenen Investitionen in prosperierenden Regionen den Rückgang in den finanzschwachen Regionen allerdings bei Weitem nicht aus. Berücksichtigt man, dass die Kommunen als Träger großer Teile der öffentlichen Investitionsausgaben auftreten, verschlechtert sich durch ein langfristiges Ausbleiben der Instandhaltung daher auch das Infrastrukturangebot der gesamten Volkswirtschaft, was negative Effekte auf Wohlstand, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit hat.

### Ausblick: Investitionsbedarf steigt weiter

Davon, dass der Bedarf an Investitionen, insbesondere auf kommunaler Ebene, in Zukunft sinken wird, ist nicht auszugehen. Zwar herrscht einige Unsicherheit über den tatsächlichen Verlauf der öffentlichen Investitionen insgesamt, Zweifel am hohen Bedarf an öffentlicher Infrastruktur gibt es aber nicht. Dass die – selbst in absoluten Werten – gesunkenen Ausgaben diesem Bedarf nicht gerecht werden, ist wahrscheinlich. Insbesondere mit der Integration der nach Deutschland geflüchteten Menschen seit 2015 steigt der Finanzbedarf der Kommunen noch einmal drastisch an (ca. 300.000 zusätzliche Schulplätze, ca. 100.000 zusätzliche Kitaplätze). Auf Bundesebene (wo eindeutige Zahlen vorliegen) wurden die Ausgaben bereits deutlich ausgeweitet. Die kurzfristige Unterbringung und Versorgung war für die Kommunen bereits eine große Herausforderung, der Bedarf zur Integration wird in den nächsten Jahren kaum geringer werden. Nicht zuletzt für die finanzschwachen Kommunen müssen Lösungen gefunden werden, damit diese den erheblichen Bedarf stemmen können. Hier sind vor allem die Bundes- und Landespolitiker gefragt, sowohl kurz- und mittelfristig mit Bezug auf die Flüchtlingsintegration als auch langfristig zur Entschärfung der regionalen Ungleichgewichte einen Konsens zu finden.

### 2.4 Kommunale Aufgaben in anderen europäischen Ländern

#### Unterschiede zwischen zentralstaatlichen und föderalen Ländern

Mit der zuvor beschriebenen Bedeutung der Kommunen für die Investition und dem Anteil an den gesamtstaatlichen Aufgaben steht Deutschland im europäischen Vergleich nicht allein da. In weiten Teilen Europas nehmen die Investitionen von nachgeordneten Gebietskörperschaften in den vergangenen Jahren deutlich ab.

Sowohl die Ausgaben- und Einnahmenstruktur wie auch die Verschuldung(-sstruktur) der subnationalen Ebenen (Regionen und Kommunen) variieren stark von Land zu Land. Ein Vergleich in der Europäischen Union zeigt, dass in den EU-Staaten dieser Unterschied hauptsächlich davon abhängt, ob der Staat zentralstaatlich oder föderal organisiert ist. Darüber hinaus spielen die Größe des Landes, die territoriale Aufteilung, das Niveau der Dezentralisierung sowie die Verantwortlichkeiten einzelner Gebietskörperschaften eine entscheidende Rolle.

So werden in den föderalen Ländern Österreich und Deutschland rund ein Viertel der gesamten Staatsausgaben (ohne Sozialversicherung) durch die kommunale Ebene getätigt. In vielen zentralstaatlichen Ländern in Europa (z. B. Griechenland, Irland oder Ungarn) werden den subnationalen Ebenen sehr geringe Kompetenzen und Ausgabenbefugnisse zugeteilt. Dem gegenüber stehen jedoch auch Staaten wie die nordeuropäischen Länder (Dänemark, Schweden oder Finnland, aber auch Deutschland), in denen die kommunale Ebene einen wichtigen Anteil der öffentlichen Ausgaben übernimmt. So übernehmen die Kommunen in Dänemark 67 % der öffentlichen Ausgaben (auf Pro-Kopf-Basis) aufgrund der Tatsache, dass Kommunen eine ganze Reihe an sozialen Transfers verwalten.

Die Abbildung 5 ist als Indikation für die Bedeutung der jeweiligen Gebietskörperschaften zu verstehen. Zwar stellt ein hoher Anteil von Steuererhebungs- und Ausgabenkompetenzen einen wertvollen makroökonomischen Überblick über das Niveau der Dezentralisierung dar. Die Autonomie der subnationalen Ebenen kann dadurch jedoch auch überschätzt werden, da der wahre Grad von Entscheidungsmacht bei Ausgaben und Einnahmen oftmals nicht abgebildet wird.



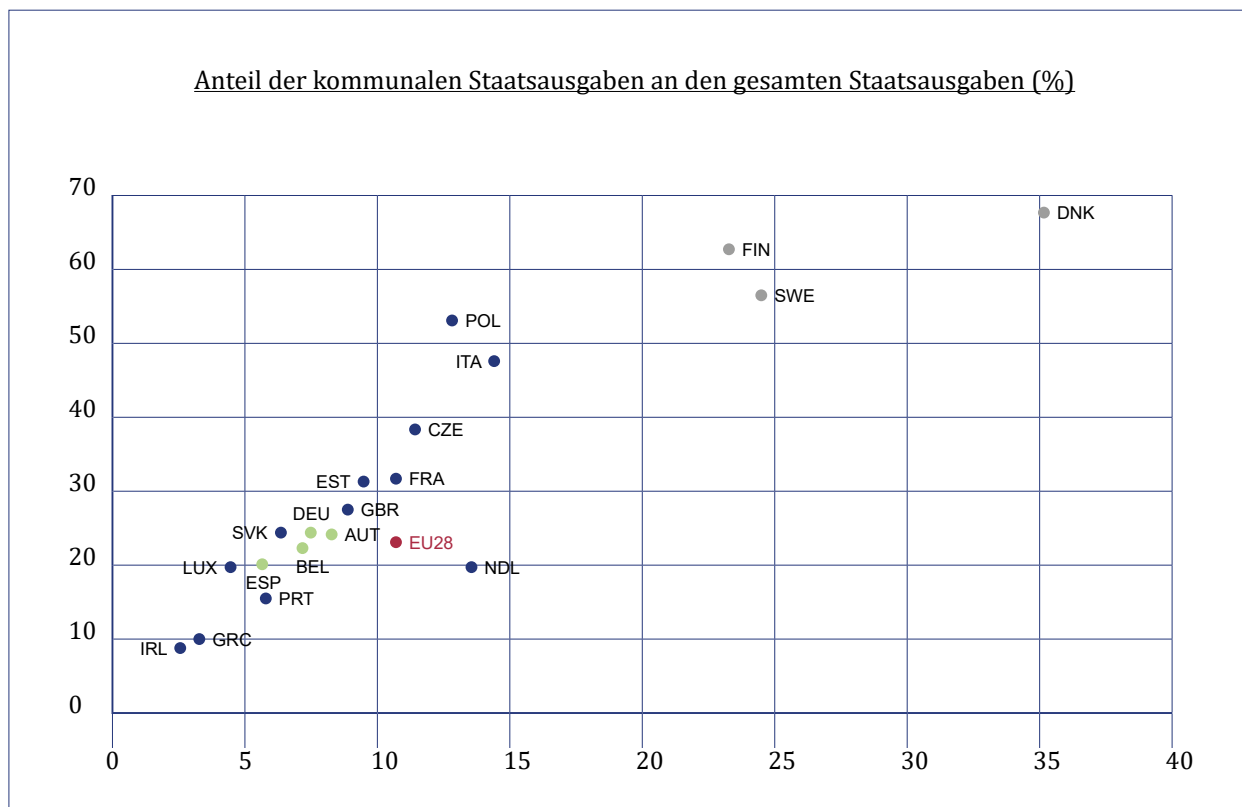


Abbildung 6: Anteile der kommunalen Staatsausgaben an den gesamten Staatsausgaben, in Prozent (Ordinate), Anteile der kommunalen Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, in Prozent (Abszisse), Föderal organisierte Länder in grün sowie nordische Länder in grau markiert  
Quelle: Eurostat, BayernLB Research

So ist in einigen EU-Staaten die Ausgabenautonomie der subnationalen Ebenen aufgrund hoher obligatorischer Aufwendungen beschränkt, wenn Kommunen beispielsweise als Zahlstelle für Lehrergehälter oder Sozialtransfers fungieren (zur Lage in Deutschland vgl. Abschnitt 2.1). Auch regulatorische Einschränkungen und Budgetvorschriften können einen hohen kommunalen Ausgabenanteil ergeben, wenngleich die Ausgabenentscheidungen auf Ebene des Zentralstaates getroffen werden.

### Ausgabenverantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Staatsebenen

In zentralstaatlich organisierten Ländern erfolgt eine Regulierung der kommunalen Ausgaben auf nationaler Ebene (keine Ausgabenautonomie) und entsprechend fließen hohe Transfers an die Gebietskörperschaften. Dies gilt beispielsweise für die meisten Ausgabenkomponenten in den nordischen Ländern. In Schweden, Dänemark und Finnland wird ein hoher Anteil der Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Sozialtransfers auf der subnationalen Ebene ausgezahlt und durch Transfers der Zentralstaaten sichergestellt. In Frankreich hingegen erfolgt eine präzisere Aufteilung der Kompetenzen und nur ca. 27 % der Bildungsausgaben werden auf subnationaler Ebene finanziert. In föderalen Ländern haben die Bundesländer hingegen weitreichendere Entscheidungsbefugnisse (Bildungsausgaben werden in Deutschland, Spanien und Belgien zu fast 100 % auf Ebene der Bundesländer finanziert). In föderalen Staaten erfolgt auch ein großer Teil der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungsausgaben, der Ausgaben für Kultur und öffentliche Sicherheit auf subnationaler Ebene (über 50 % in Deutschland, Spanien und Belgien).

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

Eine historische Betrachtung zeigt, dass sich die Aufgaben der regionalen und kommunalen Ebenen in den vergangenen 20 Jahren verändert haben. Im Gegensatz zur häufig vertretenen Meinung, dass die übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen immer mehr Kompetenzen an sich ziehen, gab es in einer Reihe von europäischen Ländern in den letzten Jahren Dezentralisierungsprozesse, die etwa die Stadt- und Raumplanung sowie Kompetenzen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Sozialabsicherung und wirtschaftliche Förderung verstärkt wieder auf die subnationalen Ebenen transferiert haben. Umgekehrte Entwicklungen gab es freilich auch: So führte die Finanz- und Wirtschaftskrise in einigen europäischen Ländern, wie Irland oder Ungarn, auch zu einer Rezentralisierung.

7

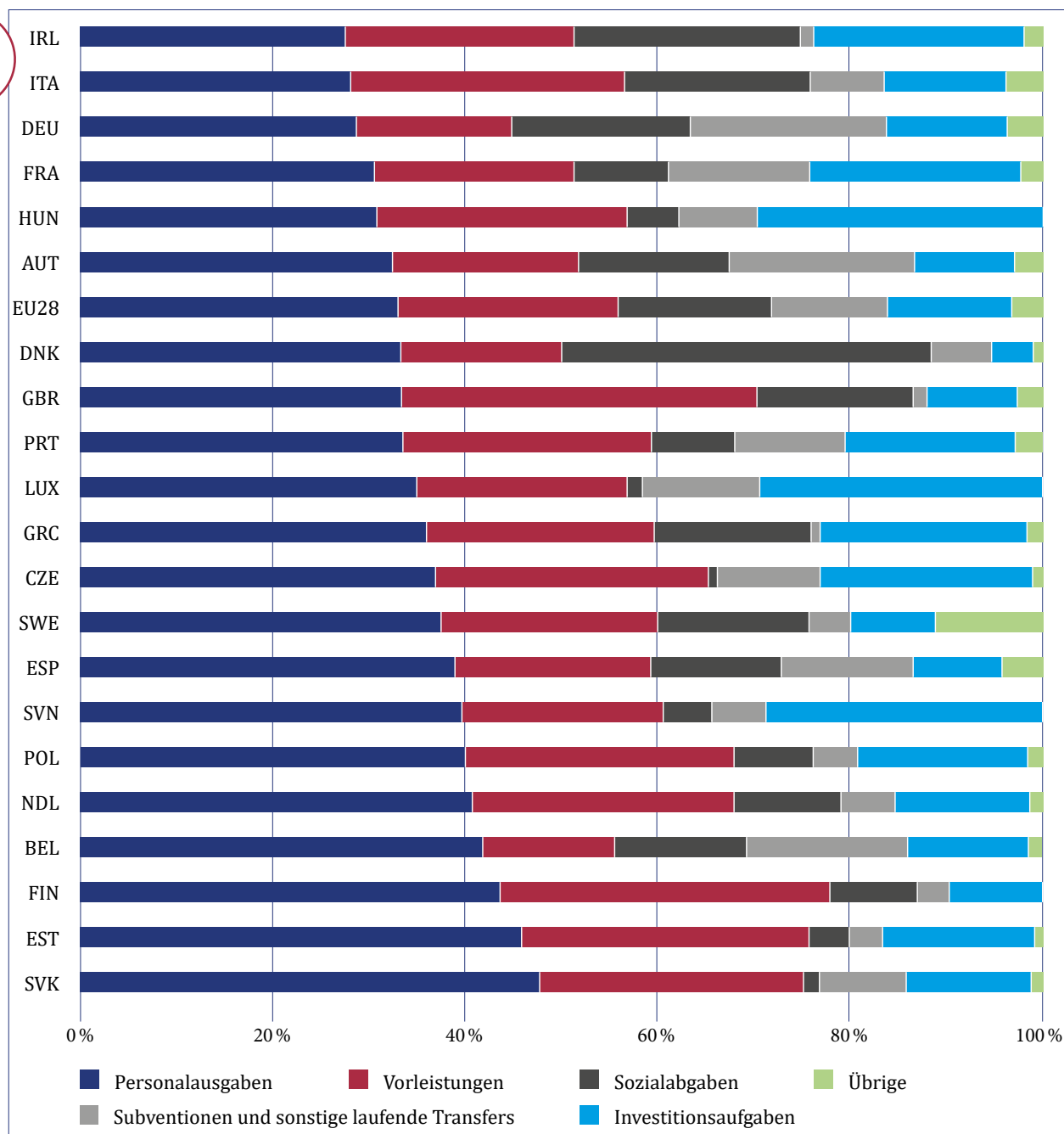


Abbildung 7: Aufteilung der subnationalen Staatsausgaben in der EU im Jahr 2014, in Prozent nach Ausgabearten

Quelle: Eurostat, OECD, BayernLB Research

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

8

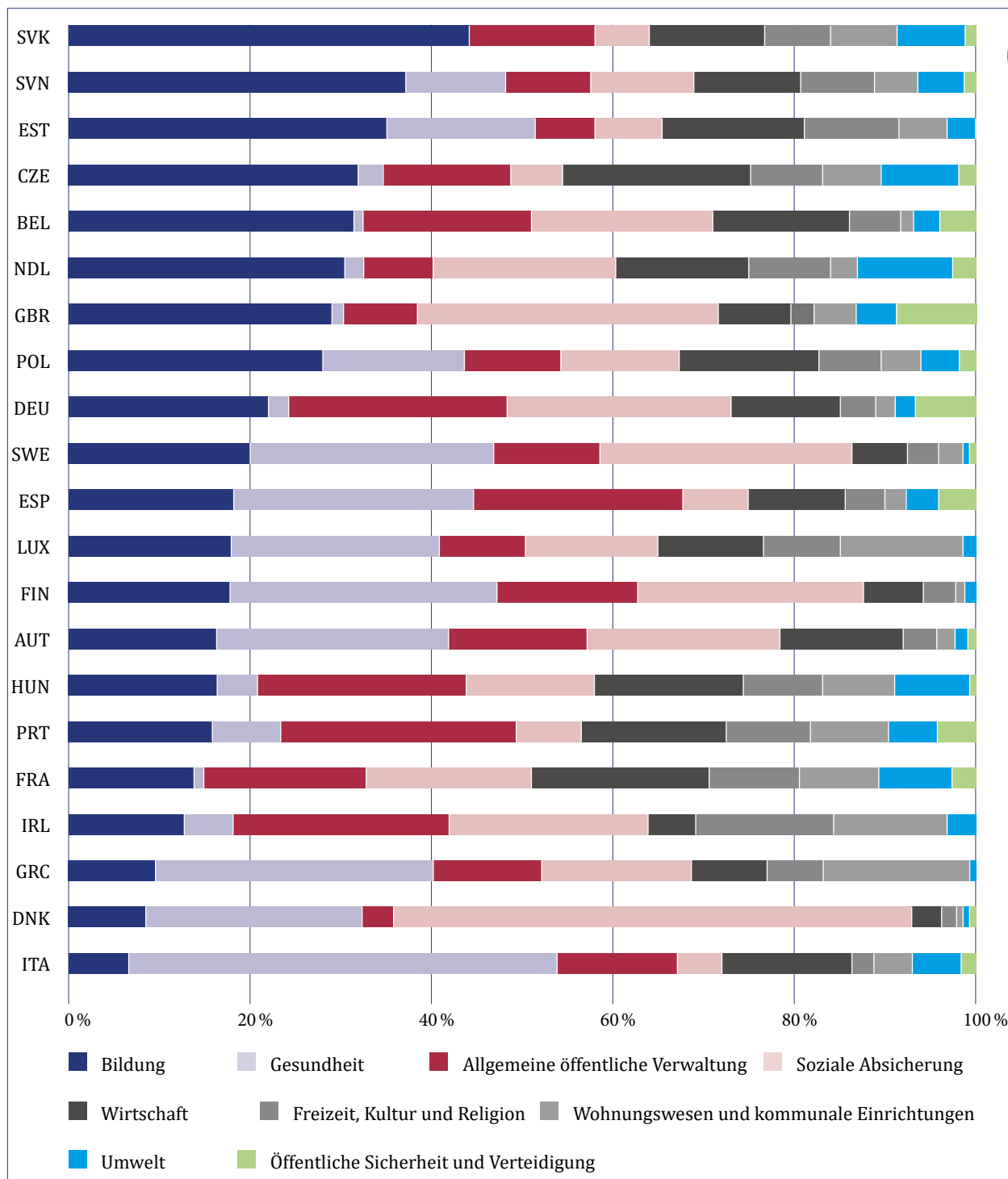


Abbildung 8: Aufteilung der subnationalen Staatsausgaben in der EU im Jahr 2014, in Prozent nach wirtschaftlicher Funktion

Quelle: Eurostat, OECD, BayernLB Research

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

### Aufteilung der subnationalen Staatsausgaben nach Ausgabearten

Betrachtet man die Ausgabearten, stellen Personalausgaben für die meisten regionalen und kommunalen Akteure in der EU den höchsten Posten dar. In manchen Staaten wurde die Besoldung von Beamten, wie Lehrern, medizinischem Personal oder Sozialarbeitern, nahezu vollständig auf die Ebenen unterhalb des Bundes transferiert. So laufen in föderalen Staaten wie Belgien oder Deutschland über 80 % der gesamten staatlichen Personalausgaben über die regionale und kommunale Ebene, während in Frankreich (25 %) oder Irland (10 %) höhere Anteile der Personalausgaben über den Zentralstaat abgewickelt werden.

### Aufteilung der subnationalen Staatsausgaben nach wirtschaftlicher Funktion

Aufgeteilt nach wirtschaftlichen Funktionen liegen die Aufgaben (und Ausgaben) der Regionen und Kommunen in Europa vorrangig in den Feldern Bildung, Gesundheit, Sozialausgaben sowie der Bereitstellung von Verkehrs- und sonstiger Infrastruktur. Öffentliche Sicherheit, Wohnungs- und Versorgungsleistungen sowie Kultur und Freizeit folgen danach. Insbesondere in den osteuropäischen Ländern nimmt der Bildungsanteil in den kommunalen Budgets eine überdurchschnittliche Stellung ein (Slowakei 44 % und Slowenien 38 % gegenüber Deutschland 22 % und Frankreich 15 %). In Italien (47 %), Schweden (27 %) sowie Österreich (25 %) entfällt ein hoher Anteil auf Gesundheitsausgaben.

### Investitionstätigkeiten in anderen europäischen Ländern

Regionen und Kommunen tragen vielfach einen hohen Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben: im EU-Durchschnitt 54 %. Dieser Anteil fällt in föderalistischen Staaten häufig höher aus. In Belgien – mit Abstand führend in Europa – beträgt dieser Anteil 88 %, während er sich in Deutschland und Spanien immer noch auf fast 70 % addiert. In zentralstaatlich organisierten Ländern ist der Anteil hingegen spürbar niedriger. Frankreich und die Tschechische Republik bilden dabei Ausnahmen, nachdem in beiden Staaten immer noch nahezu 60 % der Investitionen auf Ebenen unterhalb des Zentralstaates getätigt werden. In den nordischen Ländern fällt der kommunale Anteil teils nochmals deutlich niedriger aus. Die Unterschiede erstrecken sich jedoch von einem Anteil in Höhe von 54 % in Finnland bis in den Bereich von 40 % in Dänemark.

### Investitionsausgaben nehmen ab; Ausnahme nordische Länder

Ein Vergleich über die letzten zehn Jahre zeigt, dass der Anteil der kommunalen und regionalen Investitionen in der Europäischen Union (EU28) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bis zur Finanzkrise relativ stabil bei 1,8 % gehalten werden konnte. In Folge der Krise ist der Anteil jedoch auf 1,6 % gefallen, auf welchem Niveau der Wert sich seit 2012 wenigstens stabilisierte. Auch hier bilden die nordischen Länder (Dänemark, Schweden, Finnland) eine Ausnahme, nachdem hier der kommunale Anteil an den gesamtstaatlichen Investitionsausgaben in den letzten Jahren sogar gesteigert werden konnte.

## Wirtschaftliche Bedeutung von Kommunen

9

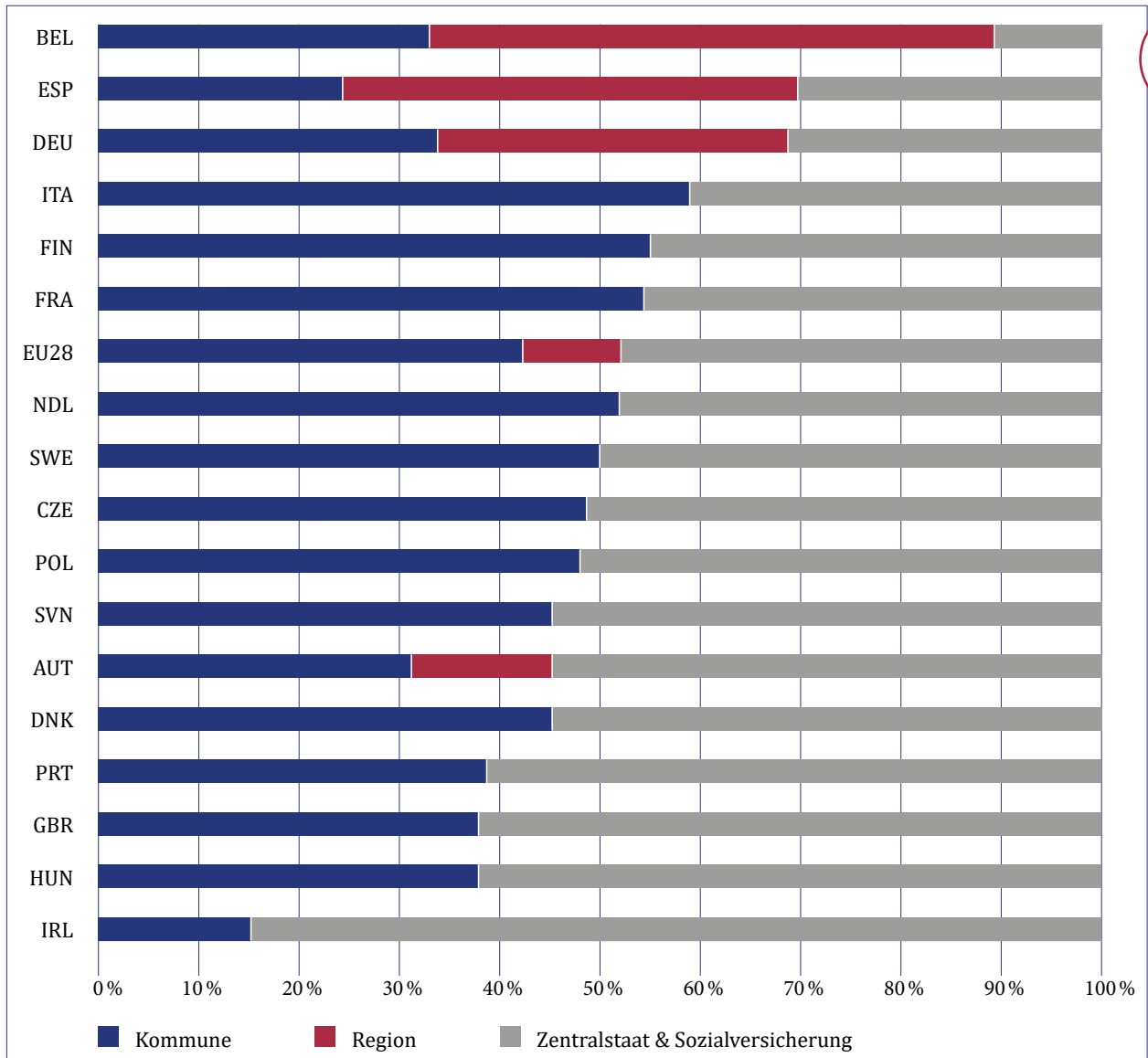


Abbildung 9: Aufteilung der Investitionstätigkeit nach territorialen Ebenen, in Prozent

Quelle: Eurostat, OECD, BayernLB Research

### 3. Finanzielle Rahmenbedingungen

Der Finanzierungssaldo<sup>3</sup> der deutschen Kommunen hat sich in den letzten Jahren stabilisiert und ist im Durchschnitt nicht mehr so angespannt, wie es in den Jahren nach Ausbruch der Finanzkrise der Fall war. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Disparitäten zwischen den Kommunen ausgesprochen stark sind. Es gibt nach wie vor viele Kommunen, deren Autonomiespielraum aufgrund ihrer finanziellen Situation und der vorhandenen Rahmenbedingungen ausgesprochen niedrig ist, so wie es auf der anderen Seite finanziell gesunde Kommunen gibt.<sup>4</sup>

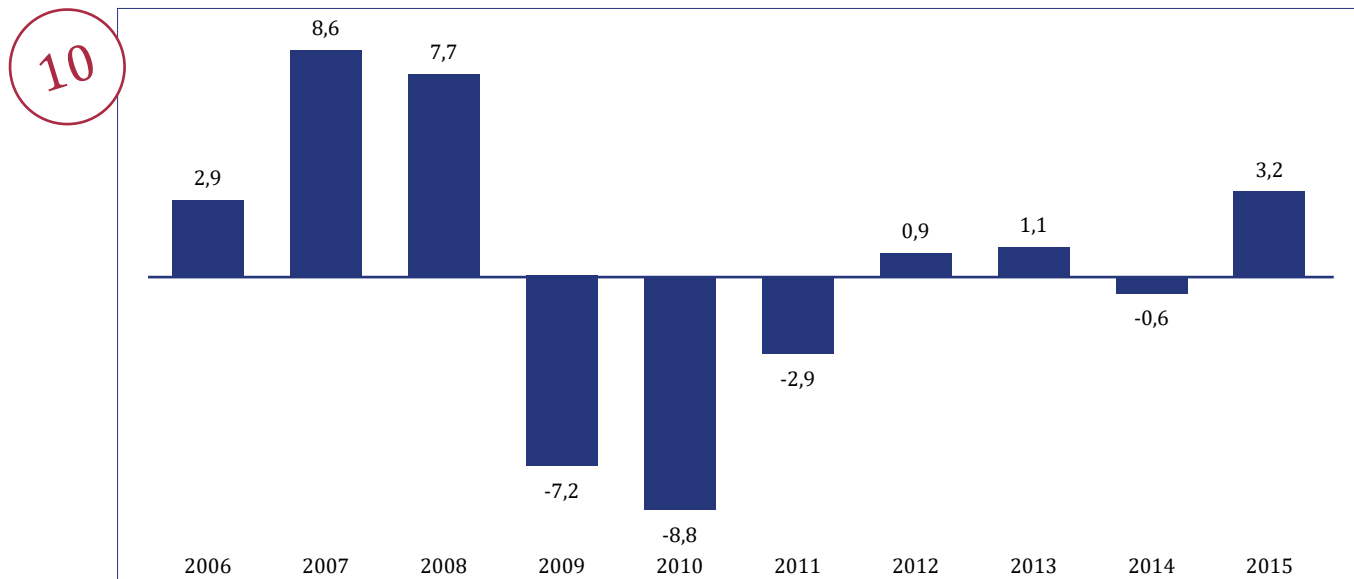


Abbildung 10: Der Finanzierungssaldo deutscher Kommunen (Kern- und Extrahaushalt), in Prozent

Quelle: Destatis

Bei der Interpretation ist im Übrigen der Kommunalisierungsgrad<sup>5</sup> zu berücksichtigen, der in den Bundesländern unterschiedlich ausfällt. Dieser liegt in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern bei über 40 % und in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bei rd. 30 %<sup>6</sup>. Insoweit müssen bei der Interpretation der Daten immer die relevanten Rahmenparameter berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: Die Kommunen sind keineswegs eine homogene, vergleichbare Gruppe.

Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, sind die wichtigsten Einnahmen von Kommunen Steuern und vor allem laufende Zuweisungen und Zuschüsse (teilweise zweckgebunden). Trotz des zuletzt positiven Finanzierungssaldos benötigen aber viele Kommunen externe Finanzierungen, damit sie Investitionen durchführen können bzw. ihren laufenden Aufgaben nachkommen können.

Im Folgenden wird dieser Finanzierungsteil der Kommunen etwas näher betrachtet; Datengrundlage hier ist die Verschuldungsstatistik der Deutschen Bundesbank.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Differenz zwischen bereinigten Gesamteinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben.

<sup>4</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanzreport 2015.

<sup>5</sup> Umfang der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune. Je höher die Ausprägung des Indikators, desto mehr Aufgaben tragen die Kommunen.

<sup>6</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanzreport 2015.

<sup>7</sup> Inkl. Zweckverbände, aber ohne Krankenhäuser. Die Statistik umfasst damit die Kernhaushalte und wesentliche Teile der Extrahaushalte.

### 3.1 Wie finanzieren sich deutsche Kommunen

Die Verschuldung der Kommunen ist im Zeitablauf kontinuierlich gestiegen. Zwischen 2000 und 2015 wuchs diese von 98,5 Mrd. Euro mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (Compound Annual Growth Rate, CAGR) von 2,7 % auf 104,3 Mrd. Euro. Auffällig ist hierbei, dass zwischen 2006 und 2008 eine gewisse Konsolidierungsphase zu beobachten ist und erst mit Nutzung der Konjunkturprogramme die Verschuldung der Kommunen wieder zulegte. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass 2013 eine Stagnation zu verzeichnen war, bevor die Verschuldung in 2014 und 2015 wieder jeweils um 3,2 % bzw. 5,8 % anstieg. Letzteres ist wahrscheinlich zum einen auf die günstigen Finanzierungsbedingungen auf dem Kapitalmarkt und zum anderen auf den erheblichen Investitionsstau im kommunalen Sektor zurückzuführen.<sup>8</sup>

Das wichtigste Finanzierungsinstrument sind hierbei Kredite und Wertpapierschulden. Diese schwanken zwar im Zeitablauf etwas, liegen aber weitgehend kontinuierlich bei über 90 % der Verschuldung.<sup>9</sup> Zuletzt lag der Anteil in 2015 bei 89,7 %. Insbesondere sind laut Bundesbank Kommunalkredite, egal ob sie in Form von Schuldscheindarlehen begeben werden oder nicht, das mit Abstand wichtigste Finanzierungsinstrument. Hinzugewonnen haben zuletzt Anleihen, die aber mit einem Anteil von 1,4 % in 2015 nach wie vor eine Nische sind. Gleiches gilt für Ausleihungen von sonstigen Nichtbanken mit einem Anteil von 3,0 % in 2015.

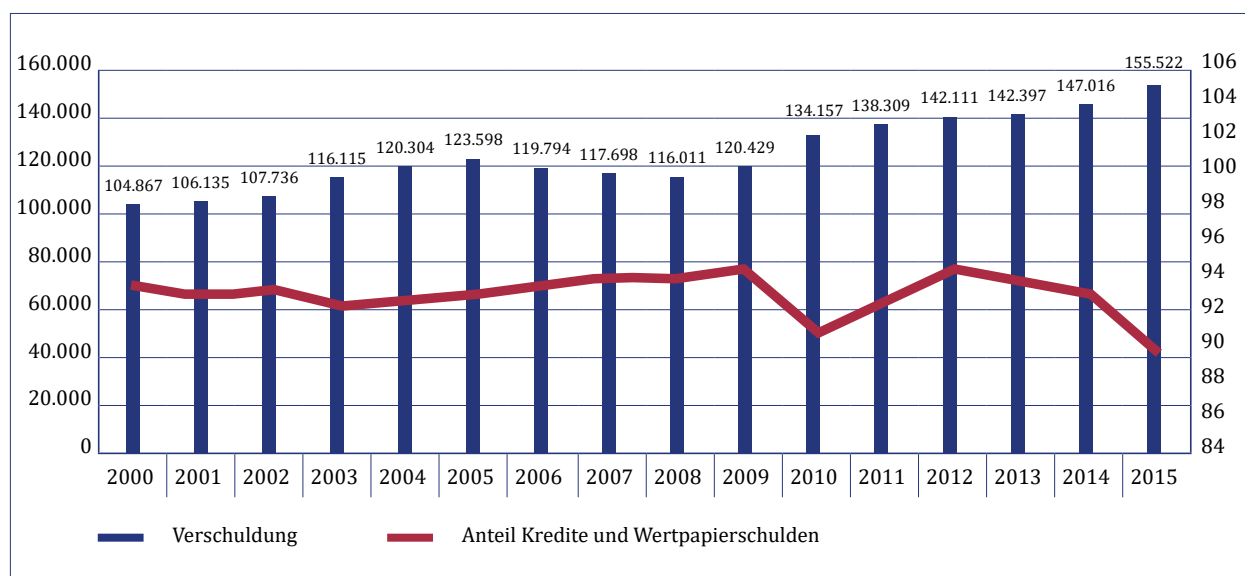


Abbildung 11: Entwicklung der kommunalen Verschuldung, in Mio. Euro

Quelle: Destatis

Trotz der beherrschenden Stellung der kommunalen Bankkredite deutet sich zwar eine gewisse Erweiterung in der Nutzung von Finanzierungsinstrumenten an. Allerdings befindet sich diese Entwicklung erst ganz am Anfang, und es ist noch nicht absehbar, ob sich eine nachhaltige Änderung ergeben wird.

<sup>8</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanzreport 2015.

<sup>9</sup> Inkl. Zweckverbände, aber ohne Krankenhäuser. Die Statistik umfasst damit die Kernhaushalte und wesentliche Teile der Extrahaushalte.

12

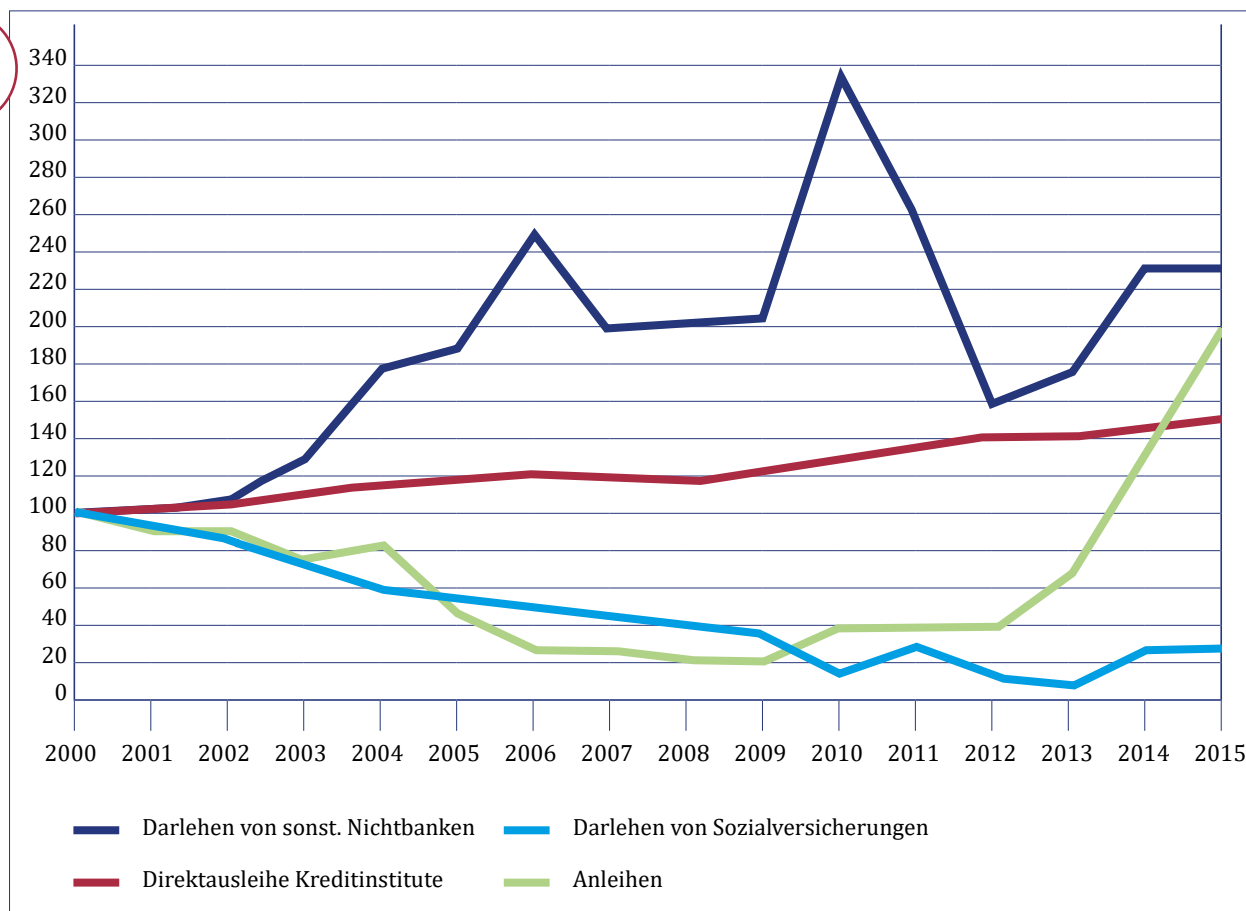


Abbildung 12: Indizierte Entwicklung der kommunalen Verschuldung nach Finanzierungsquellen, 2000 = 100

Quelle: Deutsche Bundesbank; Auf einen Ausweis der nachrichtlich angeführten Schuldscheindarlehen wird an dieser Stelle verzichtet, da die Bundesbankabgrenzung an dieser Stelle nicht konsistent ist.

Interessant bei der Entwicklung der Verschuldung sind im Übrigen noch die beiden folgenden Aspekte:<sup>10</sup>

- Zwischen 2011 und 2015 sind die so genannten Kassenkredite deutlich um 10,2 % gestiegen – und dies trotz diverser Entschuldungsprogramme einiger Bundesländer, die, wie z. B. in Niedersachsen, auf eine Verringerung der Kassenkredite abzielen. Dies spricht dafür, dass Kassenkredite – obwohl rechtlich dafür nicht vorgesehen – auch partiell für Investitionen genutzt werden.
- Die Verschuldung in den Kernhaushalten hat sich moderat entwickelt. Sie stieg von 127,3 Mrd. Euro in 2011 auf 132,6 Mrd. Euro in 2015. Damit verringerte sich ihr Anteil von 92 % der Kreditmarktschulden in 2011 auf 85,2 % in 2015. Dies spricht dafür, dass sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell verstärkt Verbindlichkeiten in Extrahaushalte (z. B. Eigenbetriebe für Abwasser etc.) ausgelagert wurden. Dies hat zwar keine Auswirkungen in Bezug auf die Gesamtverschuldung des Konzernes Kommune, führt aber zu einer Entlastung des durch die Kommunalaufsicht zu genehmigenden Kernhaushaltes.

<sup>10</sup> Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte.



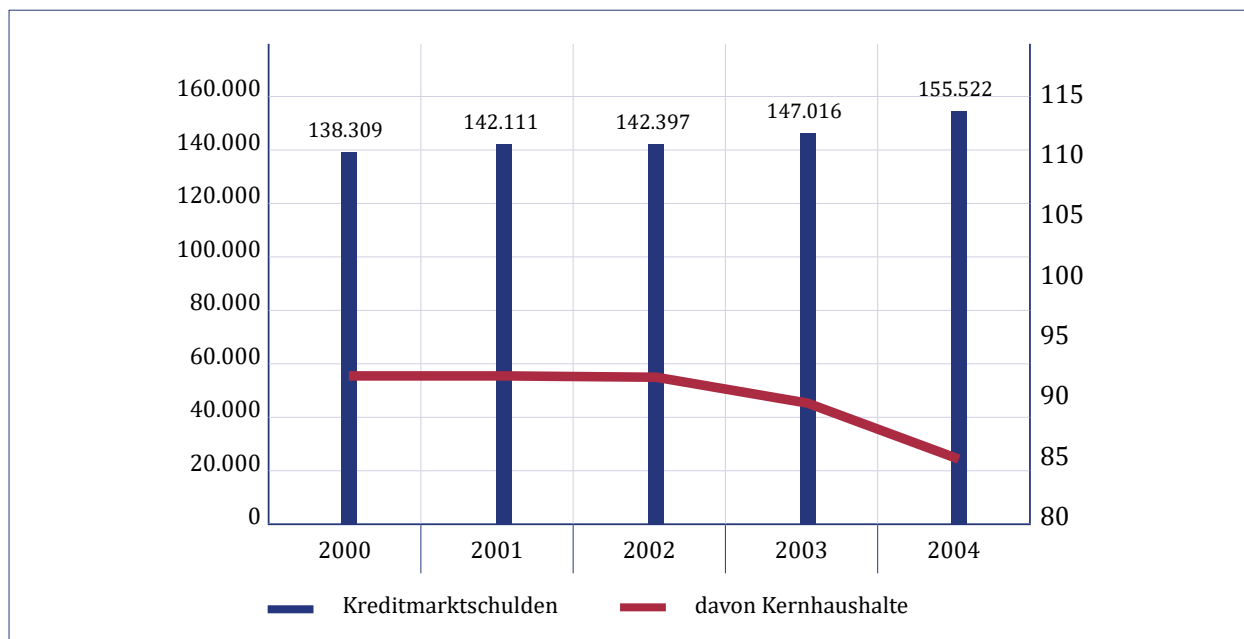


Abbildung 13: Anteil der Kernhaushalte an der kommunalen Verschuldung 2000 bis 2004, in Mio. Euro

Quelle: Destatis

Die wichtigsten Finanzierungspartner der Kommunen sind hierbei:<sup>11</sup>

- Banken mit Sonderaufgaben, wie z. B. die KfW. Auf diese entfielen 2015 43,2 Mrd. Euro (davon 35,4 Mrd. Euro langfristige Kredite), was einem Anteil von 24,8 % an den Krediten entspricht.
- Die Landesbanken mit 41,5 Mrd. Euro, wovon 35,5 Mrd. Euro langfristige Kredite sind. Dies entspricht einem Anteil von 23,9 %.
- Auf die Sparkassen entfielen 38,2 Mrd. Euro (davon 26,6 Mrd. Euro langfristig) oder 21,9 %.

Hierbei ist zu beachten, dass das Obligo bei den Sparkassen und den Banken mit Sonderaufgaben sowohl insgesamt als auch im langfristigen Bereich gestiegen ist. Bei den Landesbanken war hingegen nur im Langfristbereich ein Anstieg zu verbuchen. Demgegenüber ist bei den Großbanken eher ein rückläufiger Trend zu beobachten. In der Summe bedeutet dies, dass die Finanzierung der Kommunen im Wesentlichen von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten getragen wird. In der Summe entfallen auf sie 71 % der Kredite.

### 3.2 Kommunale Finanzierung in anderen europäischen Ländern

#### Eigenfinanzierung: Subnationale Staatseinnahmen in Europa

In Europa stellen die Haupteinnahmequellen auf subnationaler Ebene (also Länder/Regionen und Kommunen) Steuer- und Transferzahlungen sowie Subventionen dar. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen variiert stark zwischen den betrachteten Ländern: Insbesondere in föderal organisierten Staaten liegt er hoch (sowohl durch horizontalen und vertikalen Steuerausgleich als auch durch eigenständige Steuerbefugnisse), während er in zentralistischen Staaten geringer ausfällt. Es gibt allerdings einige Ausnahmen von dieser Regel, wie das Beispiel Belgien zeigt, da dort trotz der Bedeutung der Regionen deren Anteil an den Gesamt-

<sup>11</sup> Kreditnehmerstatistik der Deutschen Bundesbank (Verschuldung inkl. Zweckverbände).

steuereinnahmen sehr gering ausfällt. Im Allgemeinen gilt, dass in Ländern mit geringen Steuereinnahmen für gewöhnlich der Transferanteil höher ist.

### Fremdfinanzierung: Subnationale Staatsverschuldung in Europa ist höchst unterschiedlich

Die subnationale Verschuldung als Anteil an der gesamtstaatlichen Verschuldung ist in den EU-Ländern ebenfalls sehr uneinheitlich ausgeprägt. Im EU-Durchschnitt beträgt die Verschuldung der subnationalen Einheiten, d. h. Regionen und Kommunen, rund 14 % der Gesamtschuld des jeweiligen Landes. Im Euroraum ist der Anteil mit 16 % minimal höher.

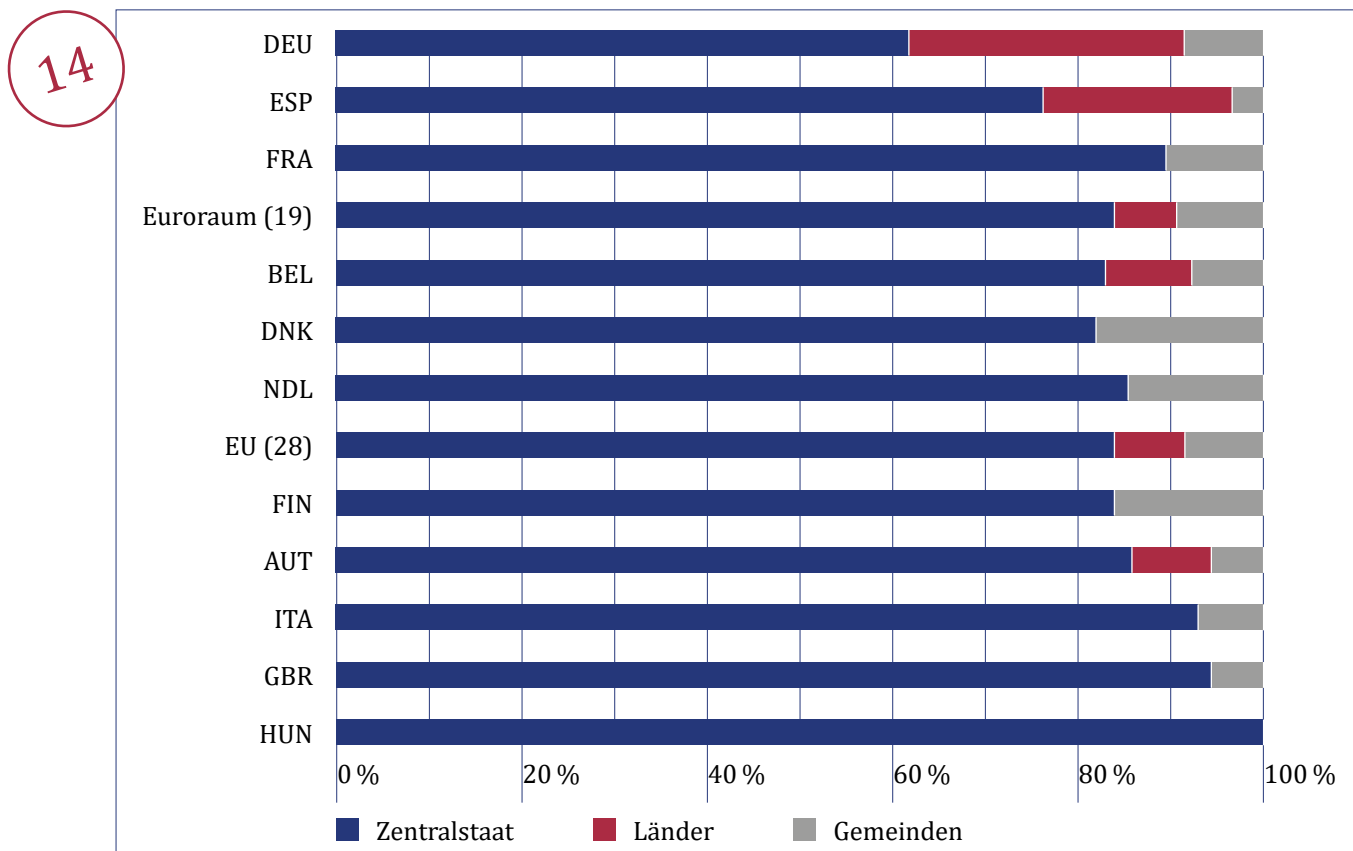


Abbildung 14: Aufteilung der Schuldenlast nach territorialen Ebenen, in Prozent

Quelle: Eurostat, BayernLB Research

Trotz der unterschiedlichen Schuldenaufteilung über die verschiedenen Gebietskörperschaften lässt sich dennoch feststellen, dass in föderalen Ländern die Verschuldung der Regionen/Kommunen signifikant ausfällt, im Gegensatz zu den zentralstaatlich organisierten Ländern, wo der überwiegende Teil auf den Zentralstaat entfällt. In den föderalen Ländern Deutschland und Spanien beläuft sich die Verschuldung der subnationalen Einheiten etwa auf 37 % bzw. 24 %. Für den kommunalen Bereich bedeutet dies für Deutschland einen Anteil von 7 % sowie 2,8 % für Spanien.

Der Anteil der niederländischen, finnischen und dänischen Kommunen am jeweiligen Schuldenstand des Landes liegt bei 12 %, 14 % bzw. 18 %. Frankreich befindet sich mit 9 % am unteren Rand, der von zentralstaatlich organisierten Ländern dominiert wird.

## Finanzielle Rahmenbedingungen

Es zeigt sich oftmals, dass der niedrige Anteil, den die kommunale Verschuldung sowohl in föderalen als auch zentralstaatlichen Ländern einnimmt, von rechtlichen Restriktionen der kommunalen Kreditaufnahme bestimmt ist. So können in vielen Staaten die kommunalen Regierungen langfristige Verbindlichkeiten nur zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten aufnehmen, sodass deren Verschuldungsniveaus begrenzt bleiben.

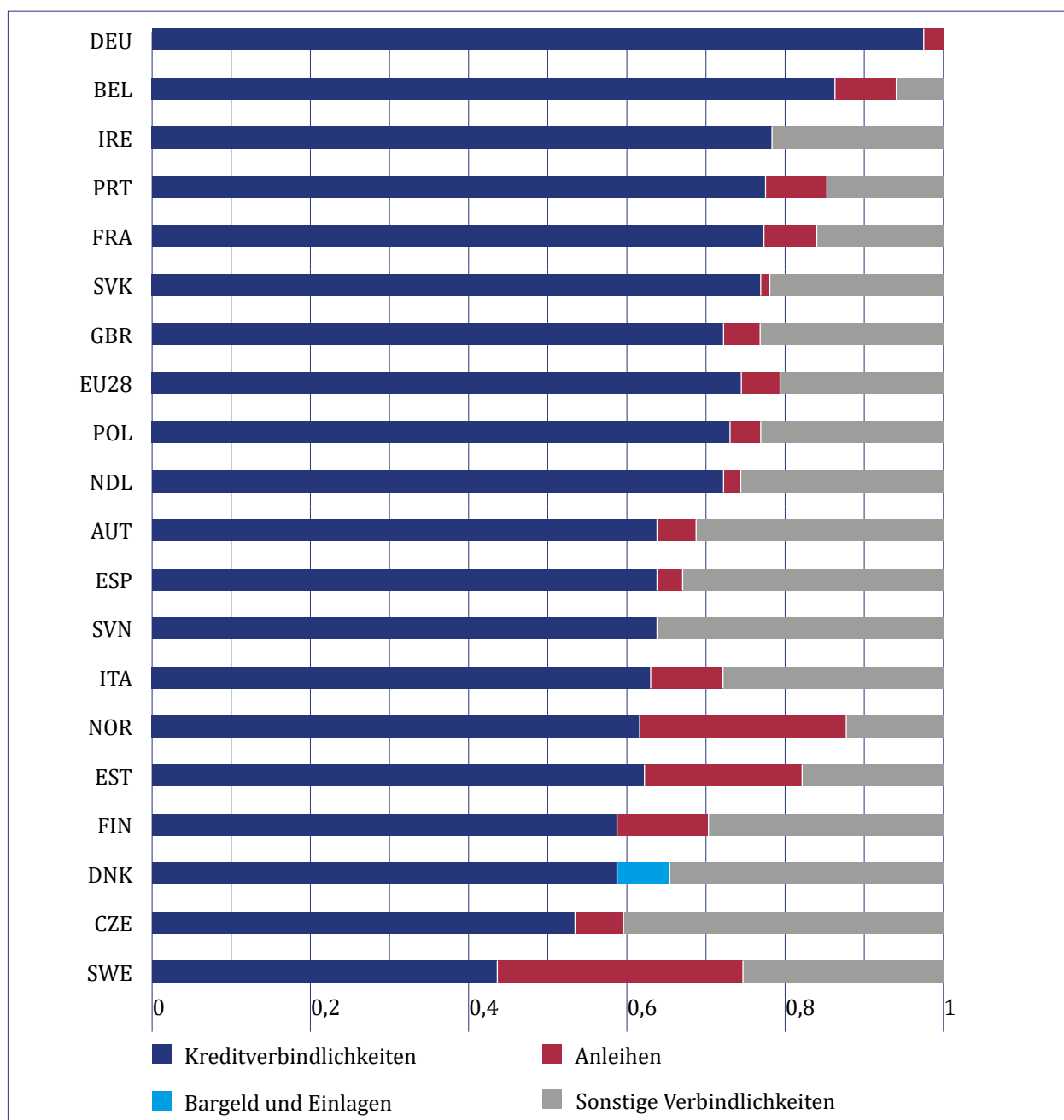


Abbildung 15: Aufteilung der kommunalen Verschuldungsarten 2014, in Prozent

Quelle: Eurostat, BayernLB Research

## Finanzielle Rahmenbedingungen

Auch die Bedeutung der einzelnen Kreditarten ist von Land zu Land unterschiedlich. Die Schulden werden schwerpunktmäßig über Finanzverbindlichkeiten (Kredite und Anleihen) finanziert. Anleihen werden insbesondere von Bundesstaaten in föderalen Staaten begeben. In manchen zentralistischen Staaten sind auch auf kommunaler Ebene Anleihen üblich, wie etwa in Norwegen, Schweden oder Finnland. In den meisten zentralstaatlichen Ländern sind sie hingegen nicht üblich, beschränkt oder sogar verboten. Dort stellen Bankkredite die hauptsächlichliche Fremdfinanzierungsquelle für Kommunen dar.

### Struktur der Finanzierungsmärkte

Die EBA Stresstestergebnisse vom Juli 2016 haben nochmals gezeigt, dass einige der geprüften Banken Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Leverage Ratio hätten. Wenn man den Kreis der betrachteten Institute erweitert und ebenfalls die Banken der zweiten Reihe analysiert, befinden sich zwei Institute aus Frankreich darunter, die das Leverage Ratio-Kriterium nicht erfüllen würden. Doch auch die Banken im nordischen Modell, wo sich Kommunen oft auch über Anleiheemissionen verschulden, hätten Probleme mit der Einhaltung der Leverage Ratio bzw. wären zumindest dadurch in ihrer Kreditvergabe eingeschränkt.

### Case Study Nordische Länder

Gemäß dem nordischen Modell übernehmen die Kommunen einen vergleichsweise großen Teil der Ausgaben und Sozialleistungen für ihre Einwohner. In den Ländern Dänemark, Schweden, Finnland und auch Norwegen erfolgt der Hauptteil der Fremdfinanzierung der Kommunen über spezialisierte Kommunalfinanzierer, die sich im Eigentum ihrer Kreditnehmer (DK, SE, FI) oder des Staates (NO) befinden. Daneben begeben, insbesondere in Schweden, Kommunen auch kleinvolumige Anleihen am Kapitalmarkt. Bankkredite aus dem privaten Sektor ergänzen den weiteren Kapitalbedarf.

Der Marktanteil des Kommunalfinanzierers KommuneKredit in Dänemark, der sich im Besitz aller dänischen Gebietskörperschaften befindet, beläuft sich auf 95 %. Die finnische MuniFin reicht rund 75 % der Kredite an finnische Gebietskörperschaften aus. In Schweden teilt sich die kommunale und regionale Fremdfinanzierung auf die Kommuninvest (44 %), andere Banken (30 %) sowie eigens begebene Schuldverschreibungen. In Norwegen reichen sowohl der staatliche Kommunalfinanzierer Kommunalkredit Norge (49 %) als auch der Covered Bonds begebende Konkurrent KLP Kommunekredit AS (9 %) Kredite an Kommunen aus, die sich zu 34 % auch über eigene Programme verschulden.

Die Einzelabschlüsse der oben betrachteten nordischen Institutionen zeigen ebenfalls Schwierigkeiten, die diese Institutionen haben bzw. hätten, sofern sie unter die neue Bilanzbeschränkung fallen würden. Kommuninvest aus Schweden, KommuneKredit aus Dänemark und MuniFin aus Finnland weisen jeweils eine Leverage Ratio von 0,87 %, 3 % sowie 3,2 % auf.

### Case Study Frankreich

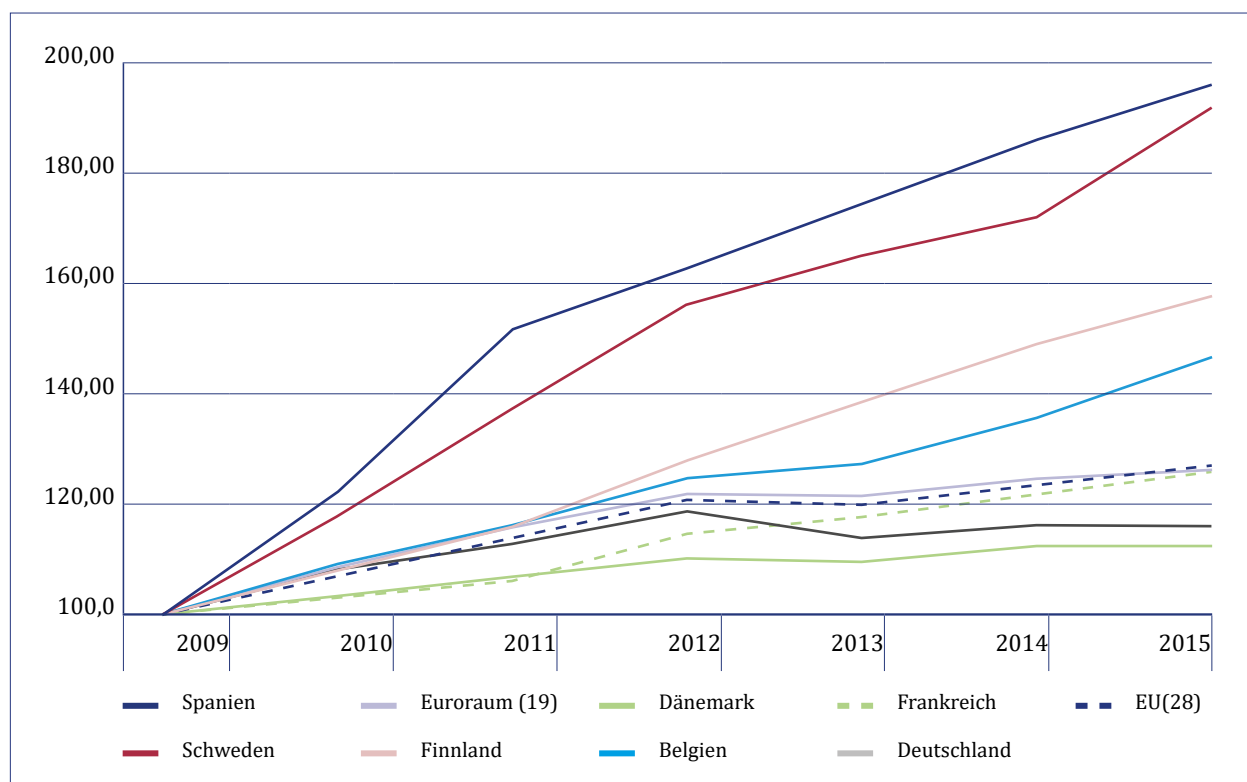
In Frankreich erhalten die öffentlichen Gebietskörperschaften bisher vorrangig Kredite aus dem privaten und öffentlichen Bankensektor. Zu den großen Kreditgebern in der Kommunalfinanzierung gehören beispielsweise die Institute Dexia Crédit Local und La Banque Postale. Für diese Institute sowie für die Privatbanken BNP Paribas, Crédit Agricole oder Crédit Mutuel dienen die an öffentliche Institutionen ausgereichten Kredite teilweise als Deckungsstockmasse bei der Ausgabe von öffentlichen Pfandbriefen.

## Finanzielle Rahmenbedingungen

Fremdfinanzierung über den Kapitalmarkt nutzen einige Regionen und Kommunen über kleinvolumige Privatplatzierungen (Emissionen zwischen 10 und 100 Mio. Euro). Lediglich die Stadt Paris und die Region Île-de-France platzieren regelmäßig Anleihen im Benchmark-Format (Emissionsvolumen  $\geq 500$  Mio. Euro). Im Jahr 2013 gründeten kommunale Akteure das Kommunalfinanzierungsinstitut Agence France Locale (AFL), das nach dem Vorbild der nordischen Kommunalfinanzierer Kredite an lokale Gebietskörperschaften ausreicht und sich am Kapitalmarkt refinanziert. Dadurch soll die Fremdfinanzierung für die oftmals kleinen Anteilseigner vergünstigt und deren Abhängigkeit vom Bankensektor verringert werden. Die Eigentümer der AFL stellen ca. 13 % des lokalen Verschuldungsmarktes dar.

### Finanzierungsmarktentwicklung in den letzten Jahren entwickelt?

In der Europäischen Union hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auch zu einer Verschlechterung der finanziellen Verhältnisse bei den Gebietskörperschaften geführt. Die Entwicklung fällt jedoch äußerst unterschiedlich aus. Während in Deutschland die Verschuldung der unteren Ebenen von 2009 bis 2015 im EU-Vergleich unterproportional zugenommen hat, ist sie in anderen Ländern deutlich gestiegen. In Spanien hat sie sich beispielsweise nahezu verdoppelt und auch in den nordischen Ländern war eine nachdrückliche Steigerung zu verzeichnen (siehe Abbildung 16).



16

Abbildung 16: Veränderung der Verschuldung der territorialen Ebenen, 2009 auf 100 indiziert

Quelle: Eurostat, BayernLB Research

## Finanzielle Rahmenbedingungen

Die OECD hat in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen der EU-Kommission im Jahr 2015 EU-Gebietskörperschaften über die Schwierigkeiten bei deren Investitionstätigkeit befragt. Dabei wurde auch auf die Veränderung bei der Verwendung der verschiedenen Fremdfinanzierungsquellen für die Finanzierung von Investitionen seit 2010 abgestellt.

In der Befragung berichten lediglich 4 % der regionalen Gebietskörperschaften, dass sie in den letzten 5 Jahren ihre Investitionsfinanzierung über Anleiheemissionen ausgeweitet haben. Geringfügig mehr, d. h. 7 %, verstärkten ihre Finanzierung über die Aufnahme von Krediten bei multilateralen Banken. Den klassischen Bankkredit erhöhten 24 %, um ihre Investitionen zu finanzieren, 28 % beließen diesen unverändert und 27 % bauten ab. 20 % haben sich nicht zu dieser Kategorie geäußert, da sie wahrscheinlich mehrheitlich nicht auf dieses Instrument zurückgreifen (dürfen).

Daneben hat die private Fremdfinanzierung von Investitionen in 39 % der befragten Regionen bzw. Kommunen abgenommen bzw. war stabil. Dem gegenüber stehen 12 %, die eine Zunahme berichteten. Fast die Hälfte der betrachteten Gebietskörperschaften hatte keine Meinung bezüglich der privaten Finanzierung von Investitionen, was darauf hindeuten könnte, dass diese Finanzierungsquelle (in manchen Ländern) noch nicht hinreichend in Anspruch genommen wird. In manchen Fällen könnten aber auch die institutionellen Rahmenbedingungen, d. h. (Finanzierungs-)Verbote von Private Public Partnerships bzw. die krisenbedingte angespannte Finanzlage der privaten (Bau-)Industrie, gegen eine Inanspruchnahme dieser Fremdfinanzierungsquellen für Investitionstätigkeiten gesprochen haben.

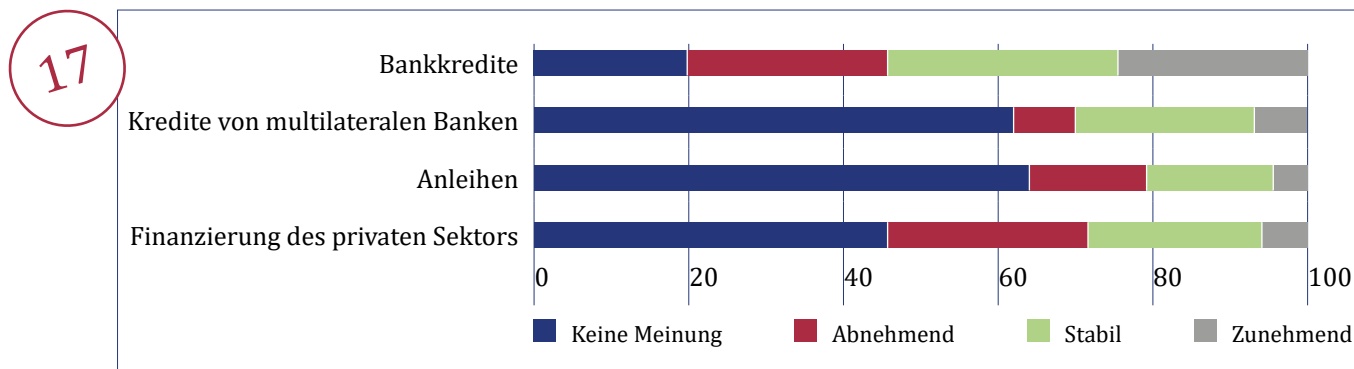


Abbildung 17: Befragungsergebnis über die Veränderung der Fremdfinanzierungsquellen bei Gebietskörperschaften in den letzten 5 Jahren, in Prozent

Quelle: OECD, BayernLB Research

### 4. Veränderungen der Finanzierungsbedingungen: Das Beispiel der Leverage Ratio

Die zuvor dargestellten Zusammenhänge der Ausgestaltung der kommunalen Finanzen und der Investitionstätigkeit sollen nun unter dem Einfluss der vor der Einführung stehenden Leverage Ratio betrachtet werden. Die Implementierung der regulatorischen Vorschrift durch die Kreditinstitute steht dabei im Mittelpunkt.

#### 4.1 Intention und Entwicklung der Leverage Ratio

Eines der zugrundeliegenden Merkmale der Finanzkrise ab 2007 war der exzessive Aufbau von bilanzieller und außerbilanzieller Verschuldung im Bankensystem. Im Laufe der Krise konnten die Institute ihre Verschuldung jedoch zunächst weiter erhöhen: Indem sie sich auf wenig risikobehaftete Ausleihungen konzentrierten, waren sie sogar in der Lage, weiterhin starke risikogewichtete Kapitalverhältnisse darzustellen. In der Kritik stehen dabei insbesondere Großbanken, die mit einer bilanziellen Eigenkapitalquote von wenig mehr als 2 % die Vorgaben von Basel II erfüllen konnten, damit jedoch eine vergleichsweise sehr niedrige Eigenmittelunterlegung aufwiesen. Im Laufe der Finanzkrise stieg der Druck auf die Institute, die wachsende und teilweise als zu ausufernd wahrgenommene Kreditvergabe zurückzufahren und damit den Entschuldungsprozess zu forcieren. Die Preise dieser Bilanzwerte gerieten unter Druck, wodurch die Institute bei Veräußerungen Verluste erlitten. Hierdurch verringerte sich das Eigenkapital und in der Folge sank die Kreditverfügbarkeit. Es drohte eine fortlaufende Abwärtsspirale, die sich nicht nur auf die Bankenlandschaft, sondern auch auf die Realwirtschaft negativ auswirkte.

Der in der bisherigen Bankenregulierung grundlegende risikobasierte Ansatz zu den Kapitalanforderungen hat eine Reihe von Modell- und Messrisiken offenbart. Eine Schwachstelle risikobasierter Eigenkapitalanforderungen etwa wird darin gesehen, dass Institute ihren Verschuldungsgrad deutlich erhöhen können, indem sie solche Risikopositionen halten, denen ein niedriges Risikogewicht zugeordnet ist. Eine weitere Schwachstelle wird offenbart, wenn die Risikogewichte den wahren Risikogehalt einer Position nicht korrekt widerspiegeln.

Um den Unzulänglichkeiten risikobasierter Eigenkapitalanforderungen entgegenzuwirken, beschlossen die G20 im September 2009 Begrenzungsregeln zu erarbeiten. Der Basler Ausschuss veröffentlichte im Dezember 2010 Leitlinien zur Berechnung einer nicht-risikogewichteten Verschuldungsquote (Leverage Ratio). Hierdurch soll der absolute Aufbau von Verschuldung im Bankensystem künftig begrenzt sowie eine einfache, transparente und nicht-risikobasierte Kennzahl als Ergänzung zu den risikobasierten Eigenkapitalanforderungen geschaffen werden.

Die Leverage Ratio soll:<sup>12</sup>

- das Ausmaß der bilanziellen und außerbilanziellen Verschuldung im Bankensektor begrenzen, damit destabilisierende Entschuldungsprozesse vermieden werden,
- als zusätzlicher Schutzmechanismus gegen das Modellrisiko und gegen Messfehler dienen und
- die Wirkung risikobasierter Eigenkapitalanforderungen als eine Art Auffanggröße („Back-stop“) verstärken.

---

<sup>12</sup> Vgl. BCBS (2011), Art. 16.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

Im Gegensatz zu den auf Modellannahmen gestützten risikobasierten Eigenkapitalanforderungen werden die einzelnen Positionen im Rahmen der Leverage Ratio nicht mit einem individuellen Risikogewicht versehen, sondern ungewichtet im Kennziffernwert berücksichtigt.

Basel III sah eine Beobachtungsphase vom 1. Januar 2013 bis zum 1. Januar 2017 vor, um die Wirkungsweise dieser Kennziffer näher analysieren zu können. Im Anschluss an diese Beobachtungsphase werden vom Basler Ausschuss letzte Anpassungen der Definitionen und der Kalibrierung vorgenommen, um diese dann am 1. Januar 2018 im Rahmen der ersten Säule (dies würde eine verbindliche Mindestanforderung für die Institute zur Folge haben) oder der zweiten Säule (die Anwendung würde dem Ermessen der Aufsichtsbehörden für einzelne Institute unterliegen) einzuführen. Die Institute melden derzeit vierteljährlich alle erforderlichen Informationen zur Leverage Ratio und ihren Komponenten. Darüber hinaus sind die Institute seit 2015 zur Offenlegung der Leverage Ratio und ihrer Bestandteile verpflichtet.

Im Juli 2016 erstellte die EBA für die EU-Kommission einen Bericht über die Verschuldungsquote, in dem die Frage beantwortet werden sollte, ob die Leverage Ratio das geeignete Instrument ist, um das Risiko einer übermäßigen Verschuldung in hinreichender Weise und ausreichendem Maße zu mindern. Auf Basis dieses Berichtes legte die EU-Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Legislativvorschlag im Rahmen der Capital Requirements Regulation (CRR)-Überarbeitung vor. Darin wird die Leverage Ratio in Säule 1 überführt.

### 4.2 Die Konstruktion der Leverage Ratio

Am 12. Januar 2014 veröffentlichte der Basler Ausschuss seine (vorerst) finalen Anforderungen an die Ausgestaltung und Offenlegung der Leverage Ratio. Die EU-Kommission hatte anschließend im Rahmen eines „delegated act“ die Capital Requirements Regulation (CRR) an diese Version der Leverage Ratio angepasst und am 17. Januar 2015 veröffentlicht.

In Art. 429 Abs. 2 der CRR werden der grundsätzliche Aufbau und die Berechnungsmethodik der Verschuldungsquote (Leverage Ratio) geregelt. Danach ermittelt sich die Verschuldungsquote als Quotient aus der nach Art. 429 Abs. 3 CRR definierten Kapitalmessgröße (Zähler) und der nach Art. 429 Abs. 4 bis 14 CRR ermittelten Gesamtrisikopositionsmessgröße (Nenner) eines Institutes. Die Angabe der Leverage Ratio wird in Prozent ausgedrückt. Für die Beobachtungsphase wurde ein Referenzwert für die Leverage Ratio in Höhe von 3 % des Kernkapitals festgelegt. Das heißt, die Hebelung der Bilanzsumme wird auf das 33,3-Fache des gesamten Kernkapitals begrenzt. Je höher der Verschuldungsgrad ist, umso niedriger ist die Leverage Ratio und umgekehrt. Wird der Schwellenwert von 3 % erreicht oder gar unterschritten, müssen Kreditinstitute entweder ihr Kreditgeschäft (Assets) reduzieren oder ihr Eigenkapital erhöhen.

$$\text{Leverage Ratio} = \frac{\text{Kapitalmessgröße}}{\text{Gesamtrisikopositionsmessgröße}} > 3 \%$$

Die Kapitalmessgröße (Art. 429 Abs. 3 CRR) entspricht dem Kernkapital (Tier-1-Capital). Die Gesamtrisikopositionsmessgröße (Art. 429 Abs. 4 CRR) besteht aus der Summe der folgenden Positionen:



## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

- Bilanzwirksame Positionen
- Derivative Positionen
- Positionen im Rahmen von Wertpapierfinanzierungsgeschäften (SFT<sup>13</sup>)
- Außerbilanzielle Positionen.

$$\text{Leverage Ratio} = \frac{\text{Kernkapital (Tier-1-Kapital)}}{\text{Bilanzaktiva + Derivate + SFT + außerbilanzielle Positionen}} > 3 \%$$

Eine nicht risikosensitive Eigenmittelunterlegung setzt jedoch den Anreiz zur Substitution risikoarmer Forderungen durch risikoreichere (und mit einer höheren erwarteten Rendite versehene) Aktiva. Risikoarme Geschäftsmodelle werden in einem solchen System benachteiligt. Insbesondere das risikoarme Geschäft der Kommunalfinanzierung wäre hiervon in erheblichem Maße nachteilig betroffen. Eine verbindliche Leverage Ratio hätte somit erhebliche Auswirkungen für die Bedingungen, zu denen Kredite an Gebietskörperschaften bereitgestellt werden. Sie erhalten bankaufsichtlich derzeit ein Risikogewicht von Null und werden insoweit nicht im Verhältnis zum Eigenkapital beschränkt. Öffentliche Banken, insbesondere auch Landesbanken, sind bei Krediten an öffentliche Kunden beträchtlich engagiert. Eine Leverage Ratio würde das Finanzierungsvolumen gegenüber öffentlichen Kunden möglicherweise abrupt verknappen und verteuern, wie unsere Modellrechnung im nächsten Kapitel aufzeigt.

Im April 2016 hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) ein neues Konsultationspapier veröffentlicht, das Änderungen an der Ausgestaltung und Kalibrierung der Leverage Ratio vorsieht. Die Überarbeitung enthält diverse Änderungen in Bezug auf die Bestimmung des Nenners der Leverage Ratio. Hierunter fallen vor allem die Behandlung von derivativen Engagements, von marktüblichen Käufen und Verkäufen finanzieller Vermögenswerte sowie die Kreditumrechnungsfaktoren für außerbilanzielle Positionen.

Das Basler Konsultationspapier hält jedoch an einer Zielquote von mindestens 3 % als verpflichtende Anforderung fest, wobei grundsätzlich auf das Tier-1-Kapital abgestellt wird. Zusätzlich wird über die Einführung einer höheren Leverage Ratio für global systemrelevante Banken (G-SIBs) diskutiert. Dieser könnte einheitlich für alle G-SIBs gelten oder mittels Abstufungen erfolgen. Für andere, regional systemrelevante Banken (O-SIBs) hingegen wird auf europäischer Ebene ebenfalls eine höhere Mindestanforderung (3 + x %) in Betracht gezogen.

### 4.3 Modellrechnung für eine Modellbank

Wie vorab beschrieben, ist der Zweck der Leverage Ratio die Kreditvergabe unabhängig vom Risikogehalt zu begrenzen. In der Folge werden Kredite, die bisher ein Risikogewicht von 0 % hatten, in der Leverage Ratio voll angerechnet.

---

<sup>13</sup> SFT sind u. a. Wertpapierpensionsgeschäfte (Repos und Reverse Repos), Wertpapierleihegeschäfte und Wertpapierkredite (sog. Margin Lending), bei denen der Transaktionswert von Marktbewertungen abhängt und die oft mit Ein- bzw. Nachschussvereinbarungen verbunden sind.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

Kreditrisikoarmes und dadurch margenschwaches Geschäft, zu dem die Kommunalfinanzierung gehört, werden aus Banksicht unattraktiver, insofern keine Steigerung der Kreditzinssätze möglich ist. In der Konsequenz werden Kommunalkredite knapper und teurer. Der bereits in Kapitel 2.3 beschriebene Teufelskreis der Investitionsschwäche ist um den Wettbewerb der Kommunen um Fremdkapital zu ergänzen. Finanzschwachen Kommunen ist der Zugang zu Fremdkapital künftig erschwert, das Kommunalrating wird an Bedeutung gewinnen.

18

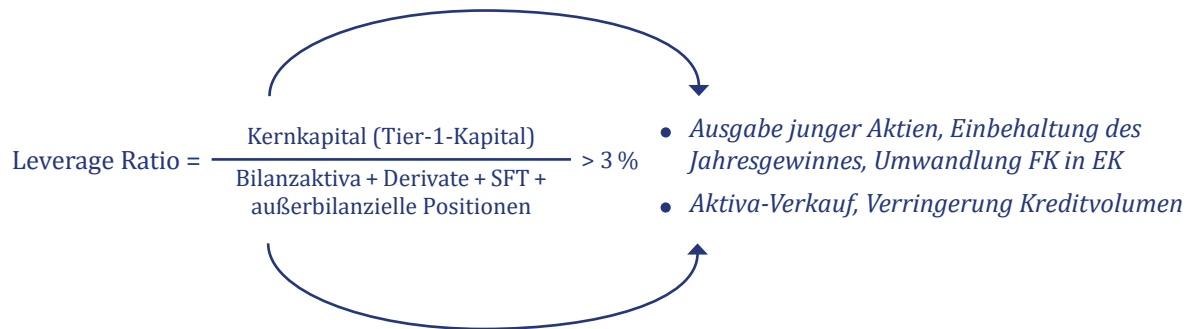


Abbildung 18: Reaktionsmöglichkeiten zur Erfüllung der Leverage Ratio

Quelle: Landesbank Baden-Württemberg

Die Möglichkeiten, das Kernkapital auf breiter Basis zu erhöhen, betrachten wir als sehr begrenzt. Dies liegt an der aktuell verhaltenen Ertragslage der Banken in Europa, die u. a. auf das Niedrigzinsumfeld, aber auch auf die gestiegenen Kosten der Regulierung zurückzuführen ist. Die daraus resultierende Kapitalrendite erscheint für Investoren aktuell wenig attraktiv, weshalb die Generierung von Kernkapital durch Ausgabe junger Aktien nur partiell gelingen sollte. Auch die Einbehaltung von Jahresgewinnen ist aufgrund der geringen Rentabilität nur über einen sehr langen Zeitraum Erfolg versprechend. Die Umwandlung von Fremdkapital (FK) in Eigenkapital (EK) ist je nach Ausgestaltung der Kapitalinstrumente im gegebenen Rechtsrahmen nur begrenzt möglich. Auch das Nutzen aller Möglichkeiten zusammen erzeugt lediglich den berühmten Tropfen auf den heißen Stein. Vor diesem Hintergrund setzen die neuen Bedingungen massive Anreize zum Abbau von Aktiva, und hier vor allem von Aktiva ohne Risikogewicht, insbesondere bei den Instituten, welche die LR aus ihrer jetzigen Bilanzaufstellung heraus nicht erfüllen. Diesen Vorgang simulieren wir hier modellhaft.

### Ausgangssituation

Folgende Annahmen sind Bestandteil der Modellrechnung:

- Die Modellbank ist eine Universalbank (Unternehmenskredite, Hypothekenfinanzierung sowie Finanzierung der öffentlichen Hand, insbesondere Kommunalfinanzierung)
- Refinanzierung zum Großteil über Spareinlagen, aber auch Kapitalmarktrefinanzierung mittels Pfandbriefen, ungedeckte Bankanleihen sowie Tier-2- und AT1-Anleihen
- 18.000 Mitarbeiter mit durchschnittlich 110.000 Euro Kosten pro Mitarbeiter
- Sachaufwand beträgt das 1,5-Fache der Personalkosten
- Risikokosten werden mit 0,04 % der Bilanzsumme angesetzt

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

- Steuersatz 35 %
- Bankabgabe wird auf 0,1 % der Bilanzsumme festgesetzt
- Die angenommenen Zinsmargen beruhen auf aktuellen Marktbeobachtungen sowie Expertenschätzungen

Im Folgenden werden einige Eckdaten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung der Modellbank vor Einführung der Leverage Ratio dargestellt.

<b>Modellbank Bilanz</b>			
Aktiva	Mio. EUR	Passiva	Mio. EUR
Barreserven und Zentralbankeinlagen	50.000	Depositen	815.000
Hypothekenkredite	500.000	Pfandbriefe	250.000
Unternehmenskredite	150.000	Senior Unsecured	150.000
Kommunalfinanzierung	500.000	Tier-2	2.000
Sonstige Aktiva	50.000	AT1	6.000
		CET1	27.000
<b>Summe Aktiva</b>	<b>1.250.000</b>	<b>Summe Passiva</b>	<b>1.250.000</b>

19

Abbildung 19: Bilanz Modellbank

- Im Kreditbuch befinden sich Hypothekenkredite, Unternehmenskredite und der Schwerpunkt liegt auf der Kommunalfinanzierung
- Zinsmargen:
  - \* Hypothekendarlehen: 0,95 %
  - \* Unternehmenskredite: 1,45 %
  - \* Kommunalfinanzierung: 0,15 %

Die Risikogewichte werden nach dem Kreditrisiko-Standardansatz (KSA) gemäß Capital Requirements Regulation (CRR) vorgenommen. Demnach sind die Hypothekendarlehen mit 35 %, die Unternehmenskredite mit 50 % und die Kommunalfinanzierung mit 0 % zu gewichten.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

20

Hypothekenfinanzierung		Unternehmensfinanzierung		Kommunalfinanzierung		Sonstige Aktiva	
Exposure (EUR)	500.000	Exposure (EUR)	150.000	Exposure (EUR)	500.000	Exposure (EUR)	50.000
Kapitalanforderung nach CRR							
RWA	35 %	Risikogewicht	50 %	RWA	0 %	RWA	100 %
RWA (EUR)	175.000	RWA (EUR)	75.000	RWA (EUR)	0	RWA (EUR)	50.000
Kapitalanforderung (mind. 8 %) (EUR)	14.000	Kapitalanforderung (mind. 8 %) (EUR)	6.000	Kapitalanforderung (mind. 8 %) (EUR)	0	Kapitalanforderung (mind. 8 %) (EUR)	4.000

Abbildung 20: Risikogewichtete Aktiva der Modellbank (RWA)

In der Gewinn- und Verlustrechnung dominiert aufgrund der hohen Bedeutung des Kreditbuches der Zinsüberschuss. Den größten Beitrag leistet das Hypothekenkreditgeschäft. Der Beitrag der Kommunalfinanzierung am Zinsüberschuss ist mit 758 Mio. Euro, aufgrund der kleinen Zinsmarge, sehr gering.

21

Modellbank	
GuV	Mio. EUR
Zinsüberschuss	7.644
Personalaufwand	1.980
Sachaufwand	2.970
Verwaltungsaufwand	4.950
Risikokosten	500
Ergebnis vor Steuern	2.194
Steuern	768
Bankenabgabe	1.250
Summe Steuern und Abgaben	2.018
Ergebnis nach Steuern und Abgaben	176

Abbildung 21: Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) der Modellbank

Die regulatorischen Kennzahlen auf Basis des risikogewichteten Ansatzes werden durch die Modellbank erfüllt (siehe Abbildung 20). Die harte Kernkapitalquote (CET1) von 9 % kann als gute Kapitalausstattung angesehen werden. Die Leverage Ratio hingegen ist mit 2,6 % unter der zunächst vorgesehenen Quote von 3 %, also zu gering. Auch die Profitabilität ist mit einem Return on Equity (RoE) von 0,7 % sehr gering. Das niedrigmarginale Kommunalfinanzierungsgeschäft ist in diesem Zusammenhang ein belastender Faktor.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

Regulatorische Kapitalausstattung		Profitabilitätskennziffern	
CET1-Quote	9 %	Return on Equity	0,7 %
T1-Quote	11 %	Cost-Income Ratio	64,8 %
Total Capital-Quote	11,7 %	Loan-Deposit Ratio	141,1 %
<b>Leverage Ratio</b>	<b>2,6 %</b>		

22

Abbildung 22: Kapitalausstattung und Profitabilität

### Nach Einführung der Leverage Ratio

Die Modellbank muss aus aufsichtsrechtlichen Gründen eine Leverage Ratio von mindestens 3 % erfüllen. Um die Leverage Ratio erfüllen zu können, liegt die Priorität auf dem Abbau der Assets, da das (Eigen-)Kapital nicht beliebig ausgeweitet werden kann. Dabei rückt das niedrigmarginige Geschäft in den Fokus. Es findet eine strategische Neuorientierung statt.

Die neue Strategie bestätigt zwar die Modellbank als Universalbank mit dem Fokus auf das Kreditgeschäft für Unternehmenskredite und Hypothekenfinanzierungen, allerdings zieht sich die Modellbank aus der Finanzierung der öffentlichen Hand zurück und sieht die Kommunalfinanzierung nicht mehr als Schwerpunkt und fährt das Exposure auf 150.000 Mio. Euro zurück.

Die Refinanzierung findet weiterhin zu einem sehr großen Teil über Spareinlagen statt. Aber auch der Kapitalmarkt wird zur Refinanzierung genutzt. Dabei emittiert die Modellbank neben Pfandbriefen auch ungedeckte Bankanleihen sowie Tier-2- bzw. AT1-Anleihen.

Modellbank Bilanz			
Aktiva	Mio. EUR	Passiva	Mio. EUR
Barreserven und Zentralbankeinlagen	50.000	Depositen	535.000
Hypothekenkredite	500.000	Pfandbriefe	250.000
Unternehmenskredite	220.000	Senior Unsecured	150.000
<b>Kommunalfinanzierung</b>	<b>150.000</b>	Tier 2	2.000
Sonstige Aktiva	50.000	AT1	6.000
		CET1	27.000
Summe Aktiva	970.000	Summe Passiva	970.000

23

Abbildung 23: Bilanz Modellbank

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

- Im Kreditbuch wurden Kommunalkredite auf 150.000 Mio. Euro reduziert und Unternehmenskredite auf 220.000 Mio. Euro erhöht.
- Zinsmargen:
  - \* Hypothekendarlehen: 0,95 %
  - \* Unternehmenskredite: 1,45 %
  - \* Kommunalfinanzierung: 0,15 %

Die Modellbank hat weiterhin 18.000 Mitarbeiter mit Kosten von durchschnittlich 110.000 Euro pro Mitarbeiter. Der Sachaufwand wird auf das 1,5-Fache der Personalkosten geschätzt. Die Risikokosten steigen aufgrund der neuen Strategie und werden auf 0,06 % der Bilanzsumme angesetzt. Der Steuersatz besteht weiterhin mit 35 %. Die Bankabgaben werden mit 0,1 % der Bilanzsumme festgesetzt. Auch die Zinsmargen blieben unverändert.

Das durch die Reduzierung der Kommunalfinanzierung freigesetzte Kapital wird zur Ausweitung der höhermargigen Unternehmensfinanzierung genutzt, wodurch sich jedoch die risikogewichteten Aktiva um 2.800 Mio. Euro erhöhen.

24

Hypothekenfinanzierung		Unternehmensfinanzierung		Kommunalfinanzierung		Sonstige Aktiva	
Exposure (EUR)	500.000	Exposure (EUR)	220.000	Exposure (EUR)	150.000	Exposure (EUR)	50.000
Kapitalanforderung nach CRR							
RWA	35 %	Risikogewicht	50 %	RWA	0 %	RWA	100 %
RWA (EUR)	175.000	RWA (EUR)	110.000	RWA (EUR)	0	RWA (EUR)	50.000
Kapitalanforderung (mind. 8%) (EUR)	14.000	Kapitalanforderung (mind. 8%) (EUR)	8.800	Kapitalanforderung (mind. 8%) (EUR)	0	Kapitalanforderung (mind. 8%) (EUR)	4.000

Abbildung 24: Risikogewichtete Aktiva der Modellbank (RWA)

Der Zinsüberschuss dominiert weiterhin die Gewinn- und Verlustrechnung aufgrund der hohen Bedeutung des Kreditbuches. Der weitaus größte Beitrag kommt dabei ebenfalls weiterhin vom Hypothekenkreditgeschäft. Der Beitrag der Kommunalfinanzierung wurde drastisch reduziert. Aufgrund des Abbaues der Kommunalfinanzierung und des leichten Aufbaues des Unternehmenskreditgeschäftes steigen jedoch die Risikokosten an.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

Modellbank	
GuV	Mio. EUR
Zinsüberschuss	7.434
Personalaufwand	1.980
Sachaufwand	2.970
Verwaltungsaufwand	4.950
Risikokosten	582
Ergebnis vor Steuern	1.902
Steuern	666
Bankenabgabe	970
Summe Steuern und Abgaben	1.636
<b>Ergebnis nach Steuern und Abgaben</b>	<b>266</b>

25

Abbildung 25: Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) der Modellbank

Der Anstieg der risikogewichteten Aktiva senkt die Kernkapitalquote (CET1) auf 8,1 %. Die nicht risikobasierte Kapitalkennziffer Leverage Ratio erfüllt vor allem aufgrund des Assetabbaues mit 3,4 % die regulatorischen Vorgaben. Zudem konnte die Profitabilität der Modellbank aufgrund der Reduzierung des Kommunalfinanzierungsgeschäftes und des gleichzeitigen Ausbaues der Unternehmenskredite auf 1 % erhöht werden.

Regulatorische Kapitalausstattung		Profitabilitätskennziffern	
CET1-Quote	8,1 %	Return on Equity	1 %
T1-Quote	9,9 %	Cost-Income Ratio	66,6 %
Total Capital-Quote	10,4 %	Loan-Deposit Ratio	162,6 %
<b>Leverage Ratio</b>	<b>3,4 %</b>		

26

Abbildung 26: Kapitalausstattung und Profitabilität

Die Modellrechnung zeigt die starken Anreize für Banken auf, die durch die Einführung der Leverage Ratio ihr Geschäftsmodell anpassen werden. Diejenigen Institute, die die LR bei Einführung nicht erfüllen, sind zum Handeln gezwungen. Aber auch für Institute, die eine ausreichende Eigenkapitalausstattung besitzen, ergeben sich Anreize, diese besser auszunutzen. Sie werden demnach stärker in „margenreiche“ Geschäfte investieren und/oder Kreditzinssätze erhöhen. So wird die Profitabilität erhöht. Dies bedingt aber einen Trade-off hinsichtlich einer geringeren Eigenkapitalquote, da hierdurch die Risikoaktiva steigen. Diese Überlegung ähnelt stark den Ergebnissen der EZB-Untersuchung im Finanzstabilitätsbericht November 2015.

## Veränderungen der Finanzierungsbedingungen

Alternativen bestehen in der Verringerung der Kreditlaufzeiten – auch im Hinblick auf NSFR – und/oder genauere Bonitätsprüfung. Die Syndizierung von Krediten gewinnt an Bedeutung. Evtl. gibt es sogar auf lange Sicht einen gänzlichen Rückzug aus der Kommunalfinanzierung.

Zudem werden die Anforderungen an Kommunen, ihre Haushaltslage transparenter und umfassend darzustellen, steigen. Doppelte Buchführung erleichtert die Kreditrisikoeinschätzung. Gemeinden mit Nothaushalt dürften es künftig schwieriger haben, Kredite zu erhalten – Allgemein: Das Kommunalrating wird wichtiger.

### 4.4 Mögliche Auswirkung der Leverage Ratio auf die kommunale Wirtschaft

Die Modellrechnung des vorangegangenen Kapitels zeigt aufgrund der Anreizwirkung der Leverage Ratio eine deutliche Reduktion des margenschwachen Kommunalkreditgeschäftes. Wie stark dieser Effekt in der Praxis nach Einführung der Leverage Ratio oder bereits im Vorgriff darauf ausfällt, ist schwierig zu bestimmen. Für Kreditinstitute, die die LR nicht erfüllen, besteht akuter Handlungsbedarf. Dieser dürfte im Aggregat der deutschen Kreditinstitute moderat ausfallen, da nach den Einschätzungen der Bundesbank der Erfüllungsgrad der LR im deutschen Bankensystem hoch ist. Allerdings spricht viel dafür, dass es hier bereits im Vorfeld Anpassungen im Angebot an Kommunalfinanzierungen gegeben hat. Darauf deuten einige Marktentwicklungen hin, wie etwa das Austrocknen von Finanzierungsangeboten bei langfristigen Laufzeiten. Darüber hinaus bestehen auch bei Erfüllung der LR Anreize zur effizienteren Ausnutzung des Eigenkapitals in Form risikohaltigerer Aktiva. Diese Anreize sind umso höher, je stärker das Bankensystem mit einer generell niedrigen Zinsmarge aufgrund des Niedrigzinsumfeldes betroffen ist.

Sowohl die Daten der Bundesbank als auch die Ergebnisse einer Umfrage unter den Mitgliedsinstituten des Bundesverbandes Öffentlicher Banken lassen keinen klaren Schluss auf eine Vorwegnahme der Reduktion von Krediten gegenüber Kommunen zu. Einige Mitgliedsinstitute haben ihr kommunales Kreditportfolio ausgeweitet, während andere eine Reduktion vorgenommen haben, wobei die Ausweitung im Volumen geringer erscheint. Alle teilnehmenden Institute beantworteten die Fragen nach einer Beeinflussung der Kreditvergabe durch die geplante Leverage Ratio mit „ja“.

Noch ist eine akute Verknappung oder Verteuerung des Kommunalkredites nicht nachweisbar. Es spricht allerdings viel dafür, dass eine allmähliche Anpassung des Kreditangebotes stattfinden wird. Die Verschlechterung der Kreditangebotsbedingungen für Kommunen dürfte deutlich negative Konsequenzen für die Tätigkeit der Kommunen nach sich ziehen.



## 5. Fazit

Die Kommunen sind ein wesentliches Element für den Erhalt der infrastrukturellen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Die Städte, Gemeinden und Landkreise stehen dabei vor verschiedenen Herausforderungen: Ein steigender Investitionsrückstand steht in vielen Regionen Deutschlands sinkenden haushaltspolitischen Spielräumen gegenüber. Dadurch gerät jedoch eine flächendeckende Erfüllung zentraler Investitionserfordernisse, z. B. für Bildungseinrichtungen, den Breitbandausbau oder eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur in Gefahr.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen werden deshalb zusätzliche Investitionen benötigt. Diese Investitionen werden neben einer grundsätzlich angemessenen Finanzausstattung auch einen zuverlässigen Zugang der Kommunen zu Kommunalkrediten erfordern. Die aktuellen Regulierungsbestrebungen im Bankensektor könnten in dieser Hinsicht Kommunen vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Führt die Regulierung zu einer sinkenden Attraktivität der Kommunalfinanzierung, könnte dies zu einem sinkenden Engagement der Banken führen. Eine Verknappung und Verteuerung des Kreditangebotes für Kommunen wäre die Folge. Dies würde insbesondere für die eher finanzschwachen Kommunen, die von einer Verteuerung der Kommunalkredite besonders betroffen wären, eine zusätzliche Bürde darstellen. Diese Kommunen dürften im Vergleich zu den finanzstarken Kommunen auch nur schwerlich Zugang zu einer alternativen Kapitalmarktfinanzierung haben. Gerade in einem Umfeld wieder steigender Zinsen müssten dann vor allem finanzschwache Kommunen ihre Investitionen weiter reduzieren oder schmerzhaft Konsolidierungsmaßnahmen in anderen Haushaltsbereichen ergreifen. Die Folge wäre eine weitere sukzessive Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit und eine Verschärfung der regionalen Disparitäten.

Die Krise der Jahre 2007/8 hat die politischen Entscheider vor gewaltige Herausforderungen gestellt. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Belebung der wirtschaftlichen Dynamik und die Erhöhung der Stabilität des Bankensystems sind dabei prioritäre Aufgaben, die sich jedoch häufig in einem Zielkonflikt befinden. Die Ergebnisse der vorliegenden Beiträge sollen dafür sensibilisieren, dass eine stärkere Regulierung des Bankensystems eine sinkende Investitionstätigkeit der Kommunen zur Folge haben kann. Dies wäre der Preis für die größere Sicherheit im Bankensystem durch die neuen Regulierungsanforderungen.

Bei der Regulierung des Bankensystems ist somit Augenmaß gefragt, um eine höchstmögliche Stabilität des Finanzsektors zu gewährleisten, ohne den Geld- und Kreditfluss nachhaltig zu schwächen. Politische Antworten auf die Folgewirkungen der Regulierung für den kommunalen Bereich müssen jedoch auch eine Minderung der Auswirkungen von Regulierung auf die Kommunen zum Ziel haben. Deshalb sollte auch an der Aufgaben- und Mittelverteilung für die kommunale Tätigkeit angesetzt werden. Ein Schritt in diese Richtung ist mit der Neuformulierung von der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern geschehen. Um aber gerade die Selbstverstärkung der Unterschiede bei der Leistungsfähigkeit der Kommunen zu durchbrechen, wären weitere Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und übergeordneten Gebietskörperschaften notwendig, insbesondere was die Sozialausgaben betrifft. Handlungsfähige Kommunen sind das Rückgrat für die Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität in Deutschland. Sie sind für den gesamten Staat, die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger ebenso systemrelevant, wie es die Banken sind. Ihre Leistungsfähigkeit sollte deshalb gleichberechtigt zu anderen Regulierungsbemühungen in die politische Prioritätensetzung eingehen.

### Beirat für Wirtschaftsfragen des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands

Der Beirat für Wirtschaftsfragen des Bundesverbandes Öffentlicher Banken besteht aus den Leitern der volkswirtschaftlichen Abteilungen der Mitgliedsinstitute und berät den Verband in volkswirtschaftlichen Fragestellungen, die sich aus regulatorischen Anforderungen ergeben. In dieser Rolle erstellen die Chefvolkswirte innerhalb des Beirates Studien und Publikationen, die volkswirtschaftliche Auswirkungen der Banken- und Finanzmarktregulierung thematisieren.

### Vielen Dank für die Mitarbeit an der vorliegenden Studie:

Alexander Aldinger	BayernLB
Uwe Burkert	LBBW
Melisa Caroli	VÖB
Dr. Cyrus de la Rubia	HSH Nordbank AG
Dr. Michael Holstein	DZ Bank AG
Dr. Ulrich Kater	DekaBank
Dr. Jürgen Michels	BayernLB
Torsten Windels	NORD/LB
Dr. Kai Wohlfarth	VÖB
Dr. Jörg Zeuner	KfW

---

Herausgeber: Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
Tel.: 030 8192 - 0 / Fax: 030 8192 - 222  
E-Mail: [presse@voeb.de](mailto:presse@voeb.de) / Internet: [www.voeb.de](http://www.voeb.de)  
Redaktion: Dr. Kai Wohlfarth  
Redaktionsschluss: 30. Januar 2017

---

