

## Sparkassen und Kommunen als natürliche Partner – gilt das auch unter Basel III?

Die Sparkassen sind für ihre Träger, die Kommunen, unverändert der wichtigste Finanzpartner. Bezogen nur auf die Gemeinden inklusive Zweckverbände stellte die Sparkassen-Finanzgruppe in 2011 rund 82 Milliarden Euro (davon 47,6 Milliarden Euro Landesbanken, 34,4 Milliarden Euro Sparkassen) des Gesamtvolumens von 175,9 Milliarden Euro zur Verfügung und ist damit mit einem Marktanteil von 46 Prozent Hausbank der Kommunen.<sup>1)</sup> Denn die gemeinwohlorientierte Geschäftspolitik der Sparkassen ist auf eine Stärkung der Region, auf die Unterstützung und Kooperation mit den Kommunen als ihre Träger ausgerichtet. Zum Vergleich: Die Großbanken gewährten im vergangenen Jahr lediglich neun Prozent der Kredite an Kommunen und die Genossenschaftsbanken gar nur 1,5 Prozent.

### Schwierige finanzielle Situation

Gerade die oftmals strukturell bedingten Haushaltsdefizite erschweren es den Kommunen, ihre vielfältigen Leistungen für die Menschen zu finanzieren, obwohl sich angesichts der guten aktuellen Konjunktursituation in Deutschland das Jahresdefizit der Kommunen 2011 gegenüber dem Vorjahr laut Statistischem Bundesamt um fast sechs Milliarden Euro verringerte.

Nach der Prognose der Kommunalen Spitzenverbände werden in 2012 die Einnahmen die Ausgaben für die Gesamtheit der Kommunen vielleicht um zirka zwei Milliarden Euro übersteigen. Diese positiven Nachrichten ändern aber kurzfristig nichts an der schwierigen finanziellen Situation vieler Kommunen.

Die Kassenkreditverschuldung hat eine Rekordhöhe von rund 43 Milliarden Euro erreicht, innerhalb der letzten zehn Jahre hat sie sich mehr als vervierfacht. Über

das DSGVO-Projekt „Kommunale Verschuldungsdiagnose“ haben die Kommunen selber verdeutlicht, dass viele Kommunen nach eigenen Aussagen nicht damit rechnen, in den nächsten Jahren die Kassenkredite angesichts strukturell defizitärer Haushalte zurückführen zu können. Nach einer aktuellen Studie der TU Kaiserslautern wird sogar ein weiterer Anstieg auf bis zu 90 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020 vorhergesagt (unterstellt wurde ein moderates Wachstum).

### Zunehmende Heterogenität

Damit werden mittels der Kassenkredite Ausgaben finanziert, denen keine Investitionen

zum Beispiel in die kommunale Infrastruktur gegenüberstehen, sondern laufende Ausgaben werden über Neuaufnahmen von Krediten beglichen. Somit belasten die Kassenkredite insbesondere strukturschwache Kommunen, die Heterogenität zwischen den Regionen in Deutschland nimmt zu.

Auch die Sozialausgaben werden weiterhin die Ausgabenseite der Kommunen determinieren. Für das Jahr 2012 wird in diesem Bereich ein Anstieg um weitere 1,9 Milliarden Euro auf 45,5 Milliarden Euro erwartet. Fast ein Viertel der Ausgaben der Kommunen werden damit für soziale Ausgaben aufgewendet.

### Erheblicher Investitionsrückstand

Laut einer aktuellen Studie des DIfU (Deutsches Institut für Urbanistik) beträgt allein der Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene rund 100 Milliarden Euro. Letztlich wird auch die ab 2016 für den Bund und ab 2020 geltende Schuldenbremse für die Länder gegebenenfalls dazu beitragen, die finanziellen Herausforderungen auf die Kommunen, sei es durch geringere Umlagen im Finanzausgleich, sei es durch Übertragung weiterer Aufgaben, zu erhöhen.

Somit verbleibt immer weniger finanzieller Spielraum, um die notwendigen kommunalen Infrastrukturmaßnahmen sowie die anstehenden Investitionen in die Energiewende und speziell in die Energieeffizienzmaßnahmen zu finanzieren. Die Kommunen in Deutschland sind für einen großen Teil der Infrastruktur verantwortlich. Die Herausforderungen des Demografischen Wandels, die neben der Umsetzung der Energiewende und der Aufrechterhaltung der Infrastruktur, zum Beispiel im Bereich Bildung und Verkehr, künftig zu bewältigen

*Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), Berlin*

*Bei aller grundsätzlichen Einsicht in die Notwendigkeit strikter Haushaltsdisziplin bleibt die finanzielle Lage der Kommunen auf Jahre hinaus angespannt. Und mit der anstehenden Umsetzung der Basel-III-Regelungen droht sich die Finanzierung der Städte und Gemeinden weiter zu verteuern. Auch die Sparkassen und Landesbanken als den mit Abstand wichtigsten Finanzpartner der Kommunen sieht der Autor in diesem Geschäftsfeld die Konkurrenzsituation zwischen dem margenengen und großvolumigen Kommunalfinanzierungsgeschäft und anderen, margenhöheren Kreditopportunitäten. Als hilfreich für eine stabile Kommunalfinanzierung in der Zukunft bezeichnet er neben der nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte insgesamt, eine genauere Definition der Haftungskaskade im föderalen System, um jegliche Diskussion über eine denkbare Insolvenz von Kommunen eine Absage zu erteilen. (Red.)*

gen sind, sind gewaltig und werden ohne weitere Neukreditaufnahme nicht umsetzbar sein.

In dieses kommunale schwierige Umfeld sind nun die Veränderungen der Banklandschaft in Europa und in Deutschland, welche auch durch die regulatorischen Rahmenbedingungen (Basel III) künftig determiniert werden sowie die Auswirkungen der Diskussion über die Verschuldung europäischer Staaten (Fall Griechenland), einzuordnen.

### **Neue Rahmenbedingungen für die klassische Kommunalfinanzierung**

Insbesondere die derzeit sich in Verhandlung befindlichen Pläne der EU-Kommission zur Umsetzung der Vorschläge des Baseler Ausschusses (Basel III) in europäisches Recht setzen neue Rahmenbedingungen in den Banken für die klassische Kommunalfinanzierung. Denn Ziel von Basel III ist es, durch die Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen das Risiko einzelner Banken zu reduzieren und durch neue Liquiditätsvorschriften dafür zu sorgen, dass Banken unter Stresssituationen über ausreichend Liquidität verfügen, damit die Refinanzierung sichergestellt ist.

Mit dem sogenannten CRD-IV-Paket (Capital Requirement Directive) schlägt die EU-Kommission eine weitgehend identische Umsetzung der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht formulierten Bankenregulierung vor (Basel III). Wesentliche Elemente sind dabei:

- eine erhöhte Eigenkapitalausstattung bei zugleich verschärften Kapitalanforderungen,
- die Einführung einer risikounabhängigen Verschuldungsgrenze (Leverage Ratio). In der aktuellen Diskussion wird an eine Begrenzung des absoluten Volumens auf das 33-fache des Kernkapitals (Tier 1) gedacht, und zwar unabhängig vom tatsächlichen Risikogehalt der Aktiva,
- eine erweiterte Liquiditätsreserve zur Sicherung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit unter Stressbedingungen (Liquidity Coverage Ratio LCR),
- eine langfristige Refinanzierung langfristiger Aktiva (zum Beispiel von langfristigen Kommunalanleihen) durch eine

annähernd fristenkongruente Refinanzierung.

### **„Risikolose“ Aktiva**

Insbesondere die aufgeführte Leverage Ratio könnte bei deren Umsetzung dazu führen, dass die bislang von einer Eigenkapitalunterlegung freigestellten Staats- und Kommunalkredite (Investitionsdarlehen, Kassenkredite) zwar nicht aufgrund ihres „Risikos“, sondern aufgrund ihres Volumens dennoch mit einer Eigenkapitalunterlegung und damit einem Verzinsungsanspruch auf das gebundene Eigenkapital belastet werden würden.

Nach aktueller Gesetzeslage (Solvabilitätsverordnung) ist für Forderungen an die Bundesrepublik Deutschland sowie regionale Gebietskörperschaften ein Risikogewicht von null Prozent anzusetzen. Folglich muss nach heutigem Stand für Kredite an Städte und Gemeinden kein Eigenkapital vorgehalten werden, da es sich um „risikolose“ Aktiva handelt.

Sollte nun über Basel III eine risikounabhängige Quote (Leverage Ratio) vorgeschrieben werden, kann am Ende des Prozesses eine Konkurrenzsituation innerhalb der jeweiligen Bank zwischen dem mangelnden und großvolumigen Kommunalfinanzierungsgeschäft und anderen mangelhöheren Kreditmöglichkeiten entstehen. Folge wäre, dass Kommunalkredite weniger seitens der Banken angeboten werden beziehungsweise die Margen deutlich in Richtung des Niveaus vergleichbarer Kreditarten ansteigen würden.

Diese Gefahr hat auch das Europäische Parlament gesehen und in seinen Bericht einen Artikel aufgenommen, nach dem die EBA überprüfen soll, ob unterschiedliche Geschäftsmodelle bei der Ausgestaltung der Leverage Ratio berücksichtigt werden sollen.

### **Aufkommende Unsicherheit bei den Kreditinstituten**

Die Europäische Schuldenkrise strahlt auch auf den deutschen Markt für Finanzierung der öffentlichen Hand aus, es ist eine aufkommende Unsicherheit bei den Kreditinstituten zu konstatieren. Denn die öffentliche Diskussion des letzten Jahres über die wachsende Verschuldung der europäischen Staaten hat Befürchtungen bei einigen

Marktteilnehmern hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit kommunalen Gebietskörperschaften aufkommen lassen.

Speziell die Krise in Griechenland und der damit einhergehende „Haircut“ bei den privaten Gläubigern haben erstmals in der Eurozone gezeigt, dass die Grundannahme der „Risikolosigkeit“ von Staatsanleihen und Krediten an sonstige öffentliche Haushalte nicht mehr uneingeschränkt zutrifft.

Auf den kommunalen Kreditmärkten sind die Auswirkungen dieses Wandels aktuell zu beobachten, so zum Beispiel durch die öffentliche Nachricht der WL-Bank im Herbst 2011, sich aus der Kreditvergabe an Kommunen im Nothaushalt zurückzuziehen.

### **Ungeklärte Fragen im Markt**

Im Markt wird die Unsicherheit mit Fragen zum Ausdruck gebracht:

Wenn eine Beordnung der Schulden von Staaten in Europa denkbar ist, warum dann nicht auch bei Kommunen im Nothaushalt? Sind beide nicht gleichermaßen strukturell defizitär? Ist bei einem möglichen Eintritt einer quasi drohenden Zahlungsunfähigkeit einer Kommune im Falle zum Beispiel das Nichtverlängern einer fälligen Kassenkreditlinie nicht doch die Beteiligung von privaten Gläubigern – wie Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken, Förderinstitute – ein Denkmodell auf Landes- oder Bundesebene?

Bedenkt man zusätzlich, dass die öffentlichen Pfandbriefe eine der wichtigsten Refinanzierungsquellen für Banken auch des öffentlich-rechtlichen Sektors darstellen und die Deckungsstöcke unter Begutachtung der Investoren und Ratingagenturen sind, müssen die Bestände darin unzweifelhaft sein.

Dieser Diskussion ist angesichts der sich daraus ergebenden nicht abschätzbaren Konsequenzen entgegenzuwirken. Gemäß der erwähnten Gesetzeslage („Nullanrechnung“ gemäß Solvabilitätsverordnung) besteht weder für ein Kreditinstitut ein zwingendes Erfordernis, eine Kommune zu raten noch für die Kommune, ein externes Rating zu beauftragen, auch wenn einige Marktteilnehmer dies öffentlich anders bewerten.

Hintergrund ist, dass Kommunen gemäß § 12 Insolvenzordnung nicht insolvenzfähig sind. Auch ist nicht vorstellbar, dass Kommunen als integraler Bestandteil der Länder keine finanzielle Unterstützung erfahren, wenn sie ihre wichtigsten Aufgaben nicht mehr aus eigener Kraft erfüllen können. In der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat stehen alle staatlichen Ebenen in klar definierten Verfahren für einander ein. Insofern ist im Gegensatz zur Europäischen Union als Staatenverbund eine Gesamtbewertung/Rating Deutschlands angemessen.

### Entschuldungsfonds

Mehrere Bundesländer haben aber aus gutem Grund angesichts der wachsenden Kassenkreditbestände, Entschuldungsfonds aufgelegt, um hochverschuldeten Städten zu helfen. Wünschenswert wäre, wenn die Bundesländer angesichts der skizzierten Diskussion über die Bonitätssituation der Kommunen eindeutige Signale geben würden, dass sie, bevor einmal der Fall der tatsächlichen Haftungsübernahme ansteht, die Kommunen rechtzeitig mit den nötigen finanziellen Mitteln ausstatten werden. Der bessere Weg zur Reduzierung der Unsicherheit am Markt könnte somit in einer Ausformulierung der faktischen Haftung der Länder zugunsten der Kommunen bestehen.

Alle staatlichen Ebenen müssen sich dem Schuldenabbau verpflichten. Deutschland hat mit einer bislang ständig steigenden Staatsverschuldungsquote auf mittlerweile rund 83 Prozent sicherlich eine Grenze erreicht, die eine Trendumkehr notwendig macht. Davon sind auch einzelne Kommunen nicht ausgenommen.

Insgesamt sind aber die politischen Weichen in Deutschland zur Überwindung der Staatsschuldenkrise auf Grundlage einer nachhaltigen Haushaltspolitik und mit der Verankerung der Schuldenbremse richtig gesetzt. Die dauerhafte Handlungsfähigkeit des öffentlichen Finanzsystems ist dadurch gesichert. Diese Schuldenbremse wird aktuell von anderen EU-Ländern übernommen und hat damit eine Vorbildfunktion für Europa.

### Initiative „Kommunale Verschuldungsdiagnose“

Die Kommunen selber stehen nun vor der Situation, sich über den Umgang und die

Entwicklung ihres Schuldenportfolios intensiver Gedanken zu machen. Kommunen werden künftig vermehrt andere Finanzierungswege nutzen, wie zum Beispiel Schuldscheine, Anleihen, Leasing oder auch PPP-Modelle, um ihre Finanzierungsgrundlage zu verbreitern.

Vor allem aber ist ein genauer Überblick über das gesamte Schuldenportfolio unabdingbar. Denn ansteigende Kreditkonditionen und reduzierte Zahl der Anbieter bei der Prolongation bestehender Kredite oder bei der Neuaufnahme dürften künftig, sollte für „risikolose“ Kommunaldarlehen nach Basel III die „Leverage Ratio“ wirklich nach den laufenden abschließenden Beratungen zu Basel III zur Umsetzung kommen, durchaus im Markt ankommen.

Als Partner der Kommunen begleiten die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe diese bei den anstehenden Herausforderungen im Umgang mit der ansteigenden Verschuldung. So hat die Sparkassen-Finanzgruppe beispielsweise bei über 880 Kommunen in Deutschland eine „Kommunale Verschuldungsdiagnose“ durchgeführt, um ihnen konkrete Hilfestellung bei der Steuerung ihres Schuldenportfolios und ihrer Zinsbelastung zu geben.

### Beachtliche Resonanz der Kommunen

Als Initiative der Finanzgruppe, unter der Federführung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, bietet die „Kommunale Verschuldungsdiagnose“ kommunalen Entscheidungsträgern eine transparente Auswertung des kommunalen Schulden- und Derivateportfolios und so eine unmittelbare Unterstützung im Finanz- und Risikomanagement. Hierfür werden praktisch bedeutsame Kennzahlen und Szenarien für die Steuerung eines Schuldenportfolios in der Auswertung aufgezeigt. Diese werden um umfangreiche Erklärungen und Annahmen zur Erläuterung und Interpretation der Ergebnisse ergänzt.

Die Resonanz auf die „KVD“ in den beiden Jahren 2010/2011 ist beachtlich: Das erfasste und analysierte Gesamtvolumen von über 880 Kommunen beträgt rund 49 Milliarden Euro. Dies entspricht rund 35 Prozent der Verschuldung auf kommunaler Ebene. Zur Analyse dieser Portfolios wurden insgesamt 26000 Einzelpositionen erfasst, die sich auf 25529 Kredit- und 1080 Derivatepositionen verteilen.

Bei wichtigen Kennzahlen, wie der Festzinsbindungsquote und der Durchschnittsverzinsung sind aufgrund der bekannten Unterschiede in der Verschuldung der kommunalen Haushalte und Kassenkreditfinanzierung deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern festzustellen.

So beträgt in Bayern und Baden-Württemberg im Durchschnitt die Zinsbindungsquote zirka 90 Prozent, währenddessen die Zinsbindungsquote bei den teilnehmenden Kommunen aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bei zirka 68 Prozent liegt.

### **Unterschiedliche Durchschnittsverzinsung in den Bundesländern**

Die unterschiedlichen Festzinsbindungsquoten – sowohl auf individueller Ebene als auch auf aggregierter Gesamtebene – führen unmittelbar zu stark abweichenden Durchschnittsverzinsungen und zu der Frage einer „Chance/Risiko“-Relation. Insofern wirkt sich zum Beispiel eine Erhöhung des Marktzinsniveaus um 1,0 Prozent unterschiedlich auf die jeweilige Erhöhung der Durchschnittsverzinsung aus (Marktzinssensitivität).

Im Bundesdurchschnitt steigt der Zinsaufwand um 0,49 Prozent bei einem Anstieg der Marktzinsen um 1,0 Prozent (zum Beispiel Bayern plus 0,25 Prozent, Hessen plus 0,44 Prozent). Jedoch liegt die ermittelte absolute Durchschnittsverzinsung in Bayern bei 3,79 Prozent, während diese in Hessen und Niedersachsen nur 3,43 Prozent – also rund 40 Basispunkte niedriger

festgestellt wurde. Hintergrund ist, dass in den Ländern mit hohen variablen Finanzierungsanteilen, also häufig die Kassenkredite als kurzfristige Finanzierungsform, zu einer „Verbilligung“ der Durchschnittsverzinsung führen können.

### **Interesse an Zinsabsicherungsinstrumenten**

Diese sind dann bei steigenden Zinsen wiederum aufgrund der vereinbarten Zinsanpassungstermine relativ stärker betroffen, als diejenigen Kommunen, die langfristige Zinsfestschreibungen vereinbart haben. So erklärt sich, dass aktuell ein hohes Interesse der Kommunen besteht, die hohen variablen Verzinsungen mit Zinssicherungsinstrumenten gegen die Gefahr steigender Zinssätze abzusichern, aber dabei keine zusätzlichen spekulativen Risiken einzugehen.

Für das laufende Jahr 2012 besteht erneut die Möglichkeit für Landkreise, Städte und Gemeinden bundesweit das Angebot der Sparkassen-Finanzgruppe einer neutralen Analyse des kommunalen Schulden- und Derivateportfolios, nebst einer speziellen Vergleichsanalyse der Teilnehmer zu nutzen.

### **Anhaltende Diskussionen über die Bonitäten der Kommunen vermeiden**

Die Kommunen in Deutschland sind zu nahezu 100 Prozent im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten über Bankkredite finanziert. Neue Instrumente in der Finanzierung, wie Anleihen, Schuldscheine, PPP-Strukturen, werden helfen können,

künftige Zinskosten zu verbessern oder die Gläubigerstrukturen zu diversifizieren beziehungsweise andere Investorengruppen anzusprechen.

Ein hoher Finanzbedarf der Kommune zur Deckung der laufenden Ausgaben (zum Beispiel über Aufnahme von Kassenkrediten), zur Finanzierung der anstehenden Investitionen in Infrastrukturprojekte, und die Energiewende ist in den nächsten Jahren dennoch aus dem deutschen Bankensektor zu decken.

Hinzu kommt im weiteren Milliardenumfang die gedankliche Zurechnung von Verpflichtungen der Kommunen, die sie aufgrund der „Bonitätsleihe“ (zum Beispiel über Bürgschaften) zugunsten der kommunalen Unternehmen übernommen haben beziehungsweise werden müssen (zum Beispiel ÖPNV, kommunale Krankenhäuser).

Anhaltende Diskussionen über die Bonitäten der Kommunen oder gar Forderungen nach einem Ratingansatz sind in diesem Prozess nicht hilfreich und führen eher zur weiteren Verunsicherung des Marktes. Hilfreich für eine stabile Kommunalfinanzierung in der Zukunft wäre neben der nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte insgesamt eine genauere Definition der Haftungskaskade im föderalen System, um jegliche Diskussion über eine denkbare Insolvenz von Kommunen eine Absage zu erteilen.

### **Fußnote**

<sup>1)</sup> Gemäß Bundesbankstatistik per 31. Dezember 2011.