

Stabile kommunale Haushalte

Die Herstellung stabiler öffentlicher Haushalte gehört zu den zentralen Aufgaben unserer Zeit. Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sind zu Recht seit vielen Jahren zwei zentrale Themen, es führte unter anderem dazu, dass wir uns in Deutschland über eine Schuldenbremse verständigt haben. Die anhaltenden Gefahren der europäischen Staatsschuldenkrise zeigen zudem die Brisanz überbordender Verschuldung, die ganze Staaten vor erhebliche Schwierigkeiten stellt.



Georg Fahrenschoen

Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV)

Deutschland ist weit von der Situation in den Krisenländern entfernt, dennoch gibt die Finanzausstattung zahlreicher Kommunen trotz der konjunkturellen Entwicklung Anlass zu Sorge. Hinzu kommen die aktuellen Herausforderungen durch den verstärkten Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland.

1. Die Kassenkreditverschuldung wächst weiter an und hat in 2015 abermals eine Rekordhöhe von rund 49 Milliarden Euro erreicht, innerhalb der letzten zehn Jahre hat sie sich mehr als vervierfacht.

2. Die aktuelle Erhebung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hat im Rahmen der „Gabriel-Kommission“ einen Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur von rund 156 Milliarden Euro hochgerechnet. Im Rahmen der DSGV-Initiative „Kommunale Verschuldungsdiagnose“ wurde analysiert, dass gerade in den westdeutschen Bundesländern die Investitionen nicht „fristenkongruent“ finanziert wurden. Das bedeutet, dass die Tilgungsanteile in den Darlehen nicht dem tatsächlichen Werteverzehr der Infrastruktur entsprechen.

3. Die ab 2016 für den Bund und ab 2020 für die Länder geltende Schuldenbremse bereitet den Kommunen zusätzlich Sorgen.

I. Solidarität für Kommunen im Zeichen der europäischen Schuldenkrise

Diese Entwicklung vollzieht sich in einer Zeit, in der aufgrund der Auswirkungen der europäischen Schuldenkrise öffentliche Schuldtitel von manchen Marktteil-

nehmern nicht mehr als uneingeschränkt risikolos angesehen werden und auch eine Diskussion über ein Ende der Nullgewichtung von Staatstiteln entstanden ist. Diese Debatte ist unnötig und schädlich, denn bislang genießen die Kommunen bei der Finanzwirtschaft höchstes Vertrauen als Schuldner. Dafür gibt es drei gute Gründe:

1. Es gilt bei der Kreditvergabe aufgrund der Solvabilitätsverordnung bzw. neu die Kapitaladäquanzverordnung und -richtlinie (CRR/CRD IV) die „Nullgewichtung“. Danach ist für Forderungen an die Bundesrepublik Deutschland sowie regionale Gebietskörperschaften ein Risikogewicht von null Prozent anzusetzen. Das heißt, dass Kreditinstitute an inländische Kommunen und inländische Gemeindeverbände ausgereichte Kredite nicht mit bankaufsichtlichem Eigenkapital unterlegen müssen.

2. Hintergrund der Nullgewichtung ist, dass Kommunen insolvenzunfähig gemäß § 12 der Insolvenzordnung sind.

3. Es ist nicht vorstellbar, dass Kommunen 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 füreinander ein. Insofern ist im Gegensatz zur Europäischen Union als Staatenverbund eine Gesamtbewertung bzw. ein Gesamtrating Deutschlands angemessen.

Es besteht daher weder für ein Kreditinstitut ein zwingendes Erfordernis, eine

Kommune zu raten, noch für die Kommune, ein externes Rating zu beauftragen. Dennoch ist es angesichts der Diskussionen über die Bonitätssituation der Kommunen unabdingbar, dass die Länder Kommunen im Allgemeinen und notleidende Kommunen im Besonderen rechtzeitig, bevor einmal der Fall der tatsächlichen Haftungsübernahme ansteht, mit den nötigen finanziellen Mitteln ausstatten. Denn gerade am Beispiel der Kassenkredite zeigt sich deutlich, dass Kredite, die eigentlich zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen gedacht waren, nun zu Dauerschulden geworden sind. Vor allem erscheint es insgesamt nicht vernünftig, „weiche“ Ausgaben auf „Kredit“ zu finanzieren und die Rückführung der Kredite hintanzustellen.

II. Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzierung

Neben der Schuldenkrise ist die Bankenregulierung ein wichtiger Grund, sich intensiv mit der Situation der Kommunalfinanzierung auseinanderzusetzen.

Die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe nehmen in diesem Kontext seit einiger Zeit eine intensiviertere und sensibilisierte Nachfrage durch die Bankenaufsicht wahr. Die typischerweise hohen Ausleihungen der kommunalen Sparkassen an ihre kommunalen Träger wurden dabei im Sinne einer Konzentration in einigen Instituten angemerkt. Ein möglicherweise kritischer Blick auf ein zu hohes Engagement des Einzelinstituts kann dann zu einer Reduzierung der Ausleihungen und damit zu einer Reduktion des Angebots insgesamt führen. Bereits heute stellen wir als Folge der Krise und mit Blick auf kommende Regulierungslasten einen Rückzug von Banken bei der Kommunalfinanzierung fest.

Neue Instrumente im kommunalen Finanzmanagement, wie Schuldscheine und Anleihen, können durchaus helfen, die Finanzierungsbasis und die Gläubigerstrukturen zu verbreitern, aber werden nach heutiger Einschätzung den kommunalen Kredit als Hauptfinanzierungsmittel nicht ersetzen können.

Zudem wird die Kommunalfinanzierung durch die Basel-III-Regeln vermutlich weiter erschwert werden. Wesentliche Elemente sind hierbei

- eine erhöhte Eigenkapitalausstattung bei zugleich verschärften Kapitalanforderungen für Kreditinstitute;
- die Einführung einer risikounabhängigen Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio). Sie könnte begrenzende Wirkung auf die Vergabe von lang laufenden Kommunaldarlehen haben, weil dort nur die Volumen, nicht aber das Risiko, eine Rolle spielen. Das kann innerhalb der jeweiligen Bank zur Konkurrenzsituation zwischen dem großvolumigen Kommunalfinanzierungsgeschäft und der für die örtliche Entwicklung ebenfalls wichtigen Mittelstandsfinanzierung führen;
- eine erweiterte Liquiditätsreserve zur Sicherung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit unter Stressbedingungen. Sie erschweren lange Laufzeiten bei Krediten etwa für Infrastrukturmaßnahmen.
- Die Folgen werden für Kommunen gleich in mehrfacher Hinsicht zu spüren sein. So werden die Kreditkosten steigen, die Kreditlaufzeiten kürzer werden und das Kreditangebot wird sich insgesamt weiter verknappen.

III. Sparkassen – Hausbank der Kommunen

Das aber trifft die Finanzierung der Kommunen im Kern. Denn aktuell finanzieren sie sich zu fast 100 Prozent über Bankkredite (Kassenkredite und Investitionskredite). Das Gesamtvolumen der Kredite bezogen nur auf die Gemeinden inklusive Zweckverbände beträgt 170,4 Milliarden Euro. Die Sparkassen-Finanzgruppe ist unverändert der wichtigste Kreditgeber der Kommunen im Umfang von rund 81 Milliarden Euro; dies entspricht einem Marktanteil von etwa 48 Prozent an der Gesamtverschuldung der Gemeinden (ohne Bund und Länder, aber inklusive Zweckverbände). Von den rund 81 Milliarden Euro stellen die Sparkassen circa 37,6 Milliarden Euro (22 Prozent) und die Landesbanken circa 43,8 Milliarden Euro (26 Prozent) zur Verfügung. Wettbewerber sind Förderbanken mit rund 41 Milliar-

den Euro (24 Prozent), Realkreditinstitute mit etwa 17,4 Milliarden Euro (10 Prozent), Privatbanken mit circa 15,8 Milliarden Euro (9 Prozent) und Genossenschaftsbanken mit rund 3,5 Milliarden Euro (2 Prozent).

Beachtenswert ist die Tatsache, dass im Zeitraum von 2010 bis 2014 die Sparkassen ihr Engagement um etwa 8,2 Milliarden Euro ausgeweitet und die Landesbanken trotz deutlicher Reduzierung in 2013 und 2014 netto nur rund 615 Millionen Euro abgebaut haben. Damit hat die Finanzgruppe circa 68 Prozent der angestiegenen Verschuldung im kommunalen Bereich finanziert.¹

Angesichts dieser Zahlen ist es zutreffend, von der Sparkassen-Finanzgruppe als der „Hausbank der Kommunen“ zu sprechen.

Um sich optimal auf die Bedarfslage der kommunalen Kunden einzustellen, hat die Sparkassen-Finanzgruppe systematisch eine strategische Neuausrichtung des Betreuungsansatzes für die kommunale Ebene entwickelt und umgesetzt.

IV. Fazit

Angesichts der sich abzeichnenden haushalts- und finanzwirtschaftlichen Perspektiven, des vielfältigen Handlungs- und enormen Finanzierungsbedarfs sowie des ungewissen Finanzierungsumfelds steigt die Notwendigkeit, dass sich Kommunen, Länder und der Bund über eine zukunftsgerechte Finanzierung der Kommunen verständigen. Nur so können strukturelle Finanzierungsdefizite nachhaltig verhindert werden.

Darüber hinaus ist auch die enge Zusammenarbeit einer Kommune mit einem starken Finanzpartner wichtig. Das flächendeckend vorhandene Know-how der Sparkassen kann einen signifikanten Beitrag zur finanziellen Gesundung der kommunalen Haushalte leisten. ■

¹ Gemäß Bankenstatistik der deutschen Bundesbank und eigener Berechnungen per 31.12.2014 – Marktanteilsentwicklung der Bankengruppen bei Krediten an die Gemeinden und Gemeindeverbände, einschließlich Kredite an kommunale Zweckverbände