

E: 6.11.14, 14³⁰ - Uhr je

Handwritten signature and initials
10.11.14

Landtag Rheinland-Pfalz
Wissenschaftlicher Dienst
Referat W 4
Platz der Republik 1

55116 Mainz



Ludwigsstraße 8-10
55116 Mainz
Telefon (06131) 203-301

Geschäftsführer:
Hans-Karl Mertes
Tel.: 0671 69346
Mobil 0176 23991862

06.11.2014

Eingabe des Bankenverbandes Rheinland-Pfalz zum schriftlichen Anhörverfahren der Enquête-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ zum Thema „Kreditfinanzierung der Kommunen“

- Anfrage vom 23.10.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dr. Mensing,

zu Ihrer Anfrage nehmen wir wie folgt Stellung:

Einflussfaktoren der Kreditkonditionen - Kreditkosten

(Leitfrage 3 der CDU)

Die Kosten eines Kredits setzen sich im Wesentlichen aus vier Bestandteilen zusammen:

- Refinanzierungskosten: Zinssatz, den die Bank für die Geldbeschaffung auf dem Markt zu zahlen hat. Insbesondere während der Finanzmarktkrise waren diese Refinanzierungskosten gerade für langfristige Geschäfte sehr hoch.
- Betriebliche Kosten: Kosten für die Führung und Verwaltung einer Bank (Löhne, Miete usw.)
- Erwartete Verluste: geschätzte künftige Verluste aufgrund von Zahlungsausfällen einiger Kreditnehmer. Da es in der Kommunalfinanzierung bislang keine Ausfälle gegeben hat, werden hier letztlich keine Kosten erwartet.
- Kapitalkosten: zu erzielende Rendite für das Kapital (Eigenkapital, das die Bank aus wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen für unerwartete Verluste bereitstellt). Für die Kommunalfinanzierung gilt aufsichtlich eine so genannte Nullgewichtung, eine Unterlegung mit Eigenkapital ist also nicht erforderlich.

Für die Kosten des Kommunalkredits sind also im Wesentlichen die Refinanzierungskosten sowie die betrieblichen Kosten relevant. Weitere (und damit verknüpfte) Einflussfaktoren der Kreditkonditionen sind insbesondere Laufzeit und Tilgungsmodalitäten.

Auswirkungen der Einführung von Basel III auf die Kommunalfinanzierung

(Leitfragen 1 + 4 der SPD + Grünen/Leitfragen 1, 2 + 6 der CDU)

Zum 1. Januar 2014 sind eine Verordnung sowie eine Richtlinie zur Umsetzung der neuen Bankenregulierung Basel III in der Europäischen Union in Kraft getreten. Diese tragen den Titel „Capital Requirements Directive“ und „Capital Requirements Regulation“ - als Arbeitsti-

BANKENVERBAND RHEINLAND-PFALZ

tel wird verkürzt vom CRD-IV-Paket gesprochen. Dieses soll das globale Finanzsystem stabiler machen und setzt einen neuen Rahmen für die Geschäftstätigkeit der Banken.

Eigenkapitalanforderungen

Ziel von Basel III bzw. des CRD-IV-Pakets ist es, durch die Stärkung der Kapitalbasis die Risikotragfähigkeit der einzelnen Bank deutlich zu stärken und damit das Finanzsystem insgesamt stabiler zu machen.

Im CRD-IV-Paket wird der risikobasierte Ansatz der Vorgängerrichtlinien richtigerweise im Grundsatz aufrechterhalten: Je höher das Risiko eines Kreditnehmers, desto mehr Eigenkapital muss für die Kreditaufnahme vorgehalten werden. Mit der neuen Regulierung werden nun das verpflichtend vorgeschriebene Niveau (mindestens 10,5 % zuzüglich interner Puffer statt bisher 8 %) und die Qualität des durch die Banken vorzuhaltenden Eigenkapitals erheblich gesteigert.

Als qualitativ bestes Eigenkapital innerhalb des regulatorischen Kapitals wird das harte Kernkapital mindestens um den Faktor 3,5 erhöht (von 2 % [bezogen auf die bisherigen 8 %] auf mindestens 7 % [von den zukünftigen 10,5 %]). Vereinfacht gesagt müssen Kreditinstitute künftig mehr als drei Mal so viel hochwertiges – und damit teures – Eigenkapital bereithalten wie heute.

Für ein Kommunaldarlehen hat diese Vorschrift zunächst keine Auswirkungen, da Kommunalkredite an Bund, Länder und Gemeinden aufsichtsrechtlich als risikolos gelten und daher nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen (so genannte Nullgewichtung).

Allerdings müssen Kreditinstitute ab 2014 eine Verschuldungskennziffer an die zuständigen Behörden melden. Diese so genannte Leverage Ratio ist abhängig vom Kernkapital der Bank (Tier 1 Kapital), aber unabhängig von der Risikoeinstufung der einzelnen Kredite. Die nominelle Summe aller Aktiva einer Bank einschließlich aller außerbilanziellen Positionen darf zukünftig das 33-fache des harten Kernkapitals nicht übersteigen. Wenn eine Bank diese Schwelle zu überschreiten droht und sie nach Wegen sucht, ihre Aktiva zu reduzieren, ist davon auszugehen, dass sich die Vorgaben nachteilig für volumenstarkes, zugleich aber risikoarmes (und daher meist auch margenarmes) Geschäft auswirken. Kommunalgeschäft als margen- und risiko-armes Geschäft könnte in Folge der Umsetzung der Leverage Ratio abgebaut werden oder sich zumindest verteuern.

Die Veröffentlichung der Leverage Ratio, die zunächst als Beobachtungskennziffer eingeführt wird, muss ab dem 1. Januar 2015 erfolgen. Aufbauend auf einen Bericht der Europäischen Kommission zum 31. Dezember 2016 werden die europäischen Institutionen über eine etwaige verbindliche Einführung der Leverage Ratio zum 1. Januar 2018 (anstelle der bisherigen Beobachtungskennziffer) entscheiden. Dabei muss die EBA prüfen, ob eine Differenzierung der Leverage Ratio nach Geschäftsmodellen angemessen ist. Sie hat explizit den Prüfauftrag erhalten, Geschäftsmodelle und Bilanzstrukturen von Kreditinstituten mit Blick auf risikoarmes Geschäft wie Kommunaldarlehen zu untersuchen.

Auch wenn es – entgegen unserer Erwartungen – zu keiner verbindlichen Einführung der Leverage Ratio kommen sollte, ist davon auszugehen, dass allein die Veröffentlichung der Beobachtungskennziffer ähnlich wirken wird wie eine verpflichtende Obergrenze.

Liquiditätsanforderungen

Neue Liquiditätsanforderungen sollen dafür sorgen, dass Banken künftig auch in Stress-situationen über ausreichend Liquidität verfügen, um einen bestimmten Zeitraum ohne externe Refinanzierung zahlungsfähig zu bleiben. Hierdurch sollen einzelne Banken und auch das gesamte Finanzsystem robuster werden.

Die so genannte Net Stable Funding Ratio (NSFR, im CRD-IV-Paket wird vom Stable Funding Requirement gesprochen) soll sicherstellen, dass nicht veräußerbare Aktiva – dazu gehören (Kommunal-)Kredite – der Bank mindestens für die nächsten zwölf Monate durch stabile Finanzierungsquellen refinanziert werden. Zukünftig muss also ein langfristiger Kommunalkredit stärker als bisher fristenkongruent, also langfristig, refinanziert werden. Dadurch werden die Möglichkeiten zur Fristentransformation (d. h. die Umwandlung kurzfristig aufgenommenen Gelder in langfristige Kredite) eingeschränkt.

Damit erhöht und verändert sich der Finanzierungsbedarf der Bank erheblich, was zu höheren (Refinanzierungs-)Kosten führt und gleichzeitig die Erlössituation insgesamt belastet. Dies kann sich auf die Konditionen der langfristigen, insbesondere der zehn Jahre und länger laufenden Kommunalkredite im Sinne einer Verteuerung und/oder Verknappung auswirken.

Großkreditregeln

Mit den in der CRR vorgesehenen Großkreditregeln soll das Risiko des Ausfalls eines Kreditnehmers begrenzt werden. Hierfür ist die Kreditvergabe im Regelfall auf 25 % der anrechenbaren Eigenmittel eines Instituts begrenzt (Großkreditobergrenze). Für diesen Zweck werden Kreditnehmer, die ein einheitliches Risiko darstellen, zu einer so genannten Gruppe verbundener Kunden (GvK) zusammengefasst. Gegenüber dieser gilt die Obergrenze analog.

In welchen Fällen Kreditnehmer zu einer GvK zusammenzufassen sind, ist in Art. 4 Abs. 39 CRR geregelt. Hier sind zwei Tatbestände vorgesehen:

- Zwischen den Kreditnehmern besteht ein Kontrollverhältnis.
- Zwischen den Kreditnehmern besteht eine wirtschaftliche Abhängigkeit.

Die Zusammenfassung gilt grundsätzlich auch für öffentliche Adressen. Insofern wäre eine Kommune grundsätzlich mit den von ihr kontrollierten oder von ihr wirtschaftlich abhängigen Unternehmen zusammenzufassen und als ein Kreditnehmer im Rahmen der Großkreditüberwachung zu betrachten.

Allerdings beinhaltet die CRR eine Kann-Bestimmung, sofern es sich um einen Zentralstaat oder um eine Regionalregierung oder örtliche Behörde handelt (den letzten beiden muss nach Art. 115 Art. 2 CRR ein Risikogewicht von 0 % beizumessen sein). Danach kann individuell gewählt werden, ob eine umfassende GvK oder jeweils kleinere GvKs in Form von Teilkonzernen gebildet werden. Kontrolliert beispielsweise eine Kommune ein Wasserwerk und ein Stromversorger, so kann eine GvK entweder umfassend, d.h. bestehend aus Kommune, Wasserwerk und Stromversorger, gebildet werden. Oder es werden kleinere Stränge, zum Beispiel Kommune und Wasserwerk sowie Kommune und Stromversorger, gebildet.

Eine Aufspaltung in Teilstränge bietet sich stets an, wenn bei einer umfassenden Zusammenfassung die Großkreditgrenze stark ausgelastet ist oder gar Überschreitungen drohen.

Aktuell besteht in der Kreditwirtschaft noch keine einheitliche Praxis, ob Kernkommunen und ihre Eigengesellschaften zusammengefasst betrachtet werden, jedoch geht die Tendenz eher zu einer solchen Gesamtbetrachtung mit der Folge, dass die Großkreditobergrenze

BANKENVERBAND RHEINLAND-PFALZ

schneller erreicht wird und sich so das zur Verfügung stehende Kreditvolumen für die Kommune verringern kann.

Mögliche Auswirkungen des CRD IV-Pakets

Die Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzierung werden komplexer. Die neue und umfassende Regulierung des Bankensektors wird unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Kommunalfinanzierung haben. Zwar ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass der Kommunalkredit das Ankerprodukt der Kommunalfinanzierung bleiben wird, doch ist mit Veränderungen zu rechnen:

- Das Angebot gerade langfristiger Kredite (> 10 Jahre) ist bereits eingeschränkt. Wo langfristige Kredite ausgereicht werden, ist mit höheren Kosten als in der Vergangenheit zu rechnen. Das Angebot kurzfristiger Liquiditätskredite ist bislang nicht beeinträchtigt. Insgesamt aber senken viele Institute ihren prozentualen Anteil an der Gesamtfinanzierung einer Kommune zur Vermeidung von Klumpenrisiken.
- Im Zuge der Leverage Ratio droht tendenziell risiko- und damit margenschwaches – zu dem auch das Kommunalgeschäft zählt – durch marginstärkeres Geschäft ersetzt zu werden.
- Die neuen Vorgaben zur Großkreditgrenze könnten dazu führen, dass zur Vermeidung von Klumpenrisiken weniger Kreditvolumen zur Verfügung steht.
- Das CRD-IV-Paket wird die bereits eingesetzte Konsolidierung des Bankensektors verstärken, d. h. die Zahl von Instituten wird sinken, die zur Kommunalfinanzierung zur Verfügung stehen.

Alternativen zur herkömmlichen Finanzierung

(Leitfrage 3 der SPD + Grünen/Leitfragen 5 der CDU)

Angesichts der Erwartung einer restriktiveren Kreditvergabe ist die Diskussion über eine Erschließung weiterer Investorengruppen außerhalb des Bankenbereichs und damit eine Verbreiterung der Kreditaufnahmemöglichkeiten richtig und wichtig, beispielsweise über die Hereinnahme des Kapitalmarktes via Schuldscheindarlehen und Anleihen. Darüber hinaus zeichnet sich ein gutes kommunales Finanzmanagement – wo möglich – durch eine Diversifizierung der Finanzierungsarten aus.

Schuldscheindarlehen

Das Schuldscheindarlehen ist wie die Anleihe eine Form der langfristigen, großvolumigen Fremdfinanzierung, bei der jedoch nicht der organisierte Kapitalmarkt in Anspruch genommen wird. Vielmehr handelt es sich um bilaterale und nicht börsennotierte Darlehensverträge, die direkt an institutionelle Investoren ohne Einschaltung der Börse verkauft werden. Investoren sind vor allem deutsche und europäische Banken, aber auch Versicherungen und Pensionskassen, die gerade im jetzigen Marktumfeld nach einer sicheren und langfristigen Anlageform suchen. Die Investoren werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit direkt vom Kreditnehmer, der Kommune, angesprochen. Häufig wird zwischen Investor und Kreditnehmer ein Vermittler (Makler oder Bank) geschaltet. Das Bestehen des Darlehens wird durch Ausstellen eines Schuldscheins bestätigt.

Schuldscheindarlehen umfassen typischerweise ein Volumen zwischen 10 und 100 Mio. Euro und eine Laufzeit von zwei bis zehn Jahren. Die Tilgung des endfälligen Darlehens sowie Zinssatz, Auszahlungsbetrag und Laufzeit können flexibel – entsprechend den Anforderungen des Darlehensnehmers und der Investoren – gestaltet werden.

BANKENVERBAND RHEINLAND-PFALZ

Die Investoren erwarten von der Kommune Transparenz und eine Offenlegung des Emittentenprofils, der Jahresabschlüsse sowie möglichst eine halbjährige Berichterstattung. Ein externes Rating ist nicht erforderlich. Die ausgewählten Investoren nehmen ihre eigene Bonitätsanalyse vor. Gegenüber einer Anleihe werden Kosten gespart, wie z. B. die Emissionskosten. Aufgrund des vergleichsweise geringeren Verwaltungsaufwandes (weniger umfangreiche Dokumentationspflichten) und des geringeren Mindestvolumens eignen sich Schuldscheindarlehen auch für kleinere Kommunen.

Anleihe

Während Schuldscheindarlehen in der Kommunalfinanzierung schon seit längerem zum Einsatz kommen, steckt die Nutzung von Anleihen noch in den Anfängen. In Rheinland-Pfalz begab im November 2013 die Landeshauptstadt Mainz eine Anleihe über 125 Mio. Euro mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Weitere Anleihen in den letzten beiden Jahren waren die Gemeinschaftsanleihe Nürnberg-Würzburg im Mai 2013 (100 Mio. Euro, 10 Jahre Laufzeit, teilschuldnerische Haftung) und die Ruhranleihe (sechs beteiligte Städte bei teilschuldnerischer Haftung) im Februar 2014 (400 Mio. Euro, 4 Jahre Laufzeit).

Die Anleihe gilt in der Unternehmensfinanzierung als das klassische Kapitalmarktinstrument auf der Fremdkapitalseite. Es handelt sich um eine Schuldverschreibung, die an der Börse gehandelt wird. Die Kommune (Emittent/Schuldner) nimmt am Kapitalmarkt einen Kredit auf. Die Anleihebedingungen – wie z. B. Verzinsung, Laufzeit und Tilgung – sind dabei fest definiert. Der Gesamtbetrag des benötigten Kredits wird in Teilbeträge aufgeteilt, die von den Anlegern (Gläubiger) erbracht werden. Der Emittent verpflichtet sich gegenüber dem Anleger, den erhaltenen Kreditbetrag zu verzinsen und nach einer festgelegten Zeit zurückzuzahlen. Während der Laufzeit kann es zu Kursschwankungen kommen, weil sich der Preis des Wertpapiers der jeweiligen Zinssituation am Markt anpasst.

Käufer von Kommunalanleihen sind meist institutionelle Investoren wie Fonds, Versicherungen und Banken, aber auch Privatpersonen. Im Gegensatz zu Aktien erwirbt der Anleger keine Stimm- oder Teilhaberrechte, sondern eine Forderung – nämlich auf die Zins- und Tilgungsleistung – gegenüber dem Emittenten. Außerdem hat der Anleger im Insolvenzfall Anspruch auf vorrangige Rückzahlung gegenüber Aktionären.

Diese Finanzierungsquelle bietet die Möglichkeit, hohe Kapitalbeträge (100 bis 300 Mio. Euro) zu langen Laufzeiten – in der Regel zwischen zwei und zehn Jahren – aufzunehmen. Anleihen eignen sich daher primär für größere Kommunen, zumal Investoren Wert auf eine gewisse Liquidität am Markt legen, die in der Regel erst ab einem bestimmten Emissionsvolumen gegeben ist. Um ein solches Volumen zu erreichen, können sich Kommunen auch zusammenschließen und ihren Finanzierungsbedarf bündeln (siehe zuletzt die Ruhranleihe in NRW). Eine wichtige Rolle spielt auch die aktive Kommunikation – beispielsweise durch Informationsmaterialien, regelmäßige Pressearbeit –, die entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen erfordert. Ein externes Rating ist für die Begebung einer Anleihe nicht zwingend erforderlich. In jedem Fall nehmen Investoren eigenständige Bonitätsanalysen vor.

Aufgrund der hohen Komplexität ist eine Anleiheemission nicht ohne einen begleitenden Partner möglich, der in der Regel den Zulassungsantrag an die Börse stellt und die Erfüllung der Voraussetzungen und auch der Folgepflichten überprüft. Banken fungieren als solche Partner.

Fazit

(Leitfrage 5 der SPD + Grünen)

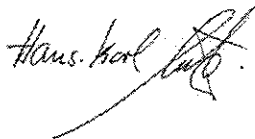
BANKENVERBAND RHEINLAND-PFALZ

Der Kommunalkredit wird auch im neuen regulatorischen Umfeld der Banken das Ankerprodukt in der Kommunalfinanzierung bleiben. Um die eigene Abhängigkeit von einer tendenziell eher schrumpfenden Anzahl von Banken, die Kommunalfinanzierung anbieten, zu verringern, sollten Kommunen die ergänzende Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente prüfen.

Welcher Weg auch immer beschriftet wird: Es ist vor dem Irrglauben zu warnen, dass durch diese Maßnahmen die grundlegenden Finanzierungsprobleme der Gemeinden gelöst werden könnten. Diese lassen sich nur durch eine Sanierung der Haushalte im Zuge einer strukturellen Neuverteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und einer entsprechenden Finanzausstattung der Gemeinden dauerhaft beseitigen. In diesem Sinne wären unterstützende Maßnahmen des Landes wünschenswert.

Mit freundlichen Grüßen

BANKENVERBAND RHEINLAND-PFALZ



Hans-Karl Mertes
Geschäftsführer