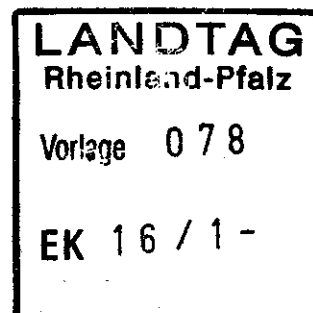


Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/1

„Kommunale Finanzen“

Am 19. Juni 2013

Thema „Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommune“



**1. Wie bewerten Sie die Auswirkungen von Basel III auf die
Kreditfinanzierung der Kommunen in Rheinland-Pfalz?**

Als Reaktion auf die Finanzkrise und in Erfüllung des G 20-Gipfels in Pittsburgh im September 2009 veröffentlichte der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht am 16. Dezember 2010 das Rahmenwerk zu Basel III.

Nachdem die EU-Kommission am 20. Juli 2011 ihren Gesetzesvorschlag zur Umsetzung von Basel III vorgelegt hat, wurde der kombinierte Verordnungs- und Richtlinienvorschlag CRR / CRD IV (Capital Requirements Regulation / Capital Requirements Directive IV) durch das Europäische Parlament am 17. April 2013 angenommen. Der Rat hatte bereits am 27. März 2013 zugestimmt.

Durch die Änderungen im Rahmenwerk von Basel III sollen eine stärkere Regulierung von Einlagenkreditinstituten erfolgen und künftige Finanzkrisen vermieden werden. Insbesondere die Verordnung ist wesentlicher Bestandteil des so genannten „Single Rule Book“. Mit der unmittelbaren Gültigkeit der CRR in allen EU-Mitgliedsstaaten wird sichergestellt, dass künftig EU-weit einheitliche Regeln gelten. Bis auf wenige zeitlich befristete Ausnahmen gibt es für die nationalen Aufsichtsbehörden keine Wahlrechte mehr.

Bezüglich der künftigen Regelungen der CRR / CRD IV zu den Themenfeldern Eigenkapital, Liquidität und Leverage Ratio wird jedes Institut sowohl die Geschäftsfelder der Aktivseite als auch die Refinanzierungsmöglichkeiten der Passivseite detailliert analysieren, um für jedes Produkt und jede Kundengruppe die Auswirkungen für das Geschäftsmodell des Instituts nach Vor- und Nachteilen bestimmen zu können. Voraussichtlich wird Basel III in der EU zum 1. Januar 2014 in Kraft treten.

In erster Linie werden die Institute die quantitativen und qualitativen Anforderungen an das Eigenkapital erfüllen müssen. Dies ist durch Reduzierung von Risikoaktiva, Kapitalerhöhungen und/oder Thesaurierungen von Gewinnen möglich. Je nach Geschäftsmodell des Instituts und der Marktlage werden die Institute insbesondere über eine Margenausweitung versuchen, die Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen. Zudem werden sich die Liquiditätskosten in den Margen mit deutlich höheren Prämien niederschlagen als in der Vergangenheit. Sowohl die Liquiditätsbeschaffung als auch die Erfüllung der neuen Liquiditätskennziffern sind für die Institute mit höheren Kosten verbunden. Insgesamt ist von höheren Margenaufschlägen bei Kommunalkrediten auszugehen.

Das Risikogewicht zur Bestimmung der Eigenkapitalunterlegung von Kassen- (Liquiditäts-) und Investitionskredite im Kernhaushalt von Kommunen (kommunale Gebietskörperschaften) ermittelt sich – wie unter Basel II – in Abhängigkeit des Ratings für den jeweiligen Zentralstaat. Für die Bundesrepublik Deutschland beträgt dieses, und damit auch für die deutschen Kommunen, unverändert 0 %.

Die Group of Governors of Centralbanks and Heads of Supervisions (GHOs) haben sich zudem auf die Einführung einer Leverage Ratio in Höhe von 3 % verständigt. In der Zeit von 2013 bis 2017 wird die Leverage Ratio zunächst als Beobachtungskennziffer eingeführt, die ab dem Jahr 2015 auch veröffentlicht werden soll.

Die Einführung der CRR ist für 2018 vorgesehen. Offen ist auch noch, ob die Kennziffer eine Anforderung nach Säule I (harte Kennziffer, die bei Nichterfüllung durch die Aufsicht sanktionierbar ist) oder nach Säule II (weiche Kennziffer, die nur als Beobachtungskennziffer einzuordnen ist) wird. Die Deutsche Bundesbank hat sich jüngst in dieser Frage für eine Einordnung als Beobachtungskennziffer nach Säule II stark gemacht.

Die Leverage Ratio setzt das Kernkapital eines Instituts ins Verhältnis zur Summe aus bilanziellen und außerbilanziellen Geschäften (Gesamtposition). Das Kernkapital darf somit höchstens um den Faktor 33,3 gehebelt werden oder anders ausgedrückt, die Gesamtposition darf das 33,3-fache des Kernkapitals nicht übersteigen.

Die EBA führt seit 2011 in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden ein sogenanntes Basel III-Monitoring durch, um

die Auswirkungen der geplanten Regelungen auf die gegenwärtigen Bilanzstrukturen zu erfahren. An dem Monitoring nehmen in Deutschland 5 Landesbanken, 3 Großbanken, die die Gruppe 1 bilden teil. Der Gruppe 2 gehören jeweils 6 große Institute, Volks- und Raiffeisenbanken, 6 Sparkassen und 7 sonstige Banken an. Aus der nachfolgenden Tabelle sind die wesentlichen Parameter nach den vollumfänglich bestehenden Anforderungen per 2022 auf Basis der zum Stichtag Ende Juni 2012 bestandene Bilanzstruktur zu entnehmen.

Tabelle: Gesamtüberblick wesentlicher Kennzahlen aus dem Basel III-Monitoring Juni 2012

Tabelle 10						
Annahme: Basel III-Vollumsetzung (Regularien per 2022),						
Stichtag Ende Juni 2012, Angaben in Prozent						
	Harte Kernkapitalquote	Kernkapitalquote	Gesamtkapitalquote	ΔRWA im Vgl. zu Basel II/II.5*	Lev. Ratio	NSFR**
Ø DE Gruppe 1	5,7	5,8	8,2	28,4	1,8	87
Ø EU Gruppe 1	7,8	7,9	8,8	16,1	3,0	94
Ø Basel Gruppe 1	8,5	8,7	9,9	16,1	3,7	99
Ø DE Gruppe 2	8,5	8,9	10,9	14,5	3,1	90
Ø Große Institute [6]	8,7	9,2	11,0	19,6	3,0	88
Ø Sparkassen [6]	6,6	7,0	10,3	5,8	3,7	105
Ø Genossenschaften [6]	10,2	10,2	10,3	-1,3	4,1	109
Ø Sonstige [7]	9,4	9,5	11,5	2,4	3,5	89
Ø EU Gruppe 2	8,0	8,7	10,3	10,5	3,6	99
Ø Basel Gruppe 2	9,0	9,5	11,3	8,4	4,4	100

* Aufgrund der Einführung der CRD III zum 31.12.2011 ist in den europäischen und deutschen Mittelwerten zur RWA-Veränderung der Anstieg der RWA aufgrund der neuen Regeln für Marktrisiken (Basel II.5-Regeln) nicht mehr enthalten. Hierdurch ergibt sich für die Institute nicht länger ein Anstieg der RWA im Bereich Marktrisiko im Vergleich zur gegenwärtigen Regulierung. In den Baseler Mittelwerten werden die Veränderungen durch Basel II.5 hingegen weiterhin den durch Basel III hervorgerufenen Änderungen zugeordnet, da zum Stichtag 30.06.2012 weltweit noch keine einheitliche Umsetzung erfolgt ist.

** Die am 07. Januar 2013 vom Baseler Ausschuss veröffentlichten Änderungen an der LCR wurden aufgrund des betrachteten Stichtags Ende Juni 2012 noch nicht berücksichtigt.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Ergebnisse des Basel III Monitoring für deutsche Institute Stichtag 30. Juni 2012, März 2013, Seite 24

2. Wie hat sich die Anzahl der Angebote von Kreditinstituten auf Kreditanfragen von Kommunen in den letzten 5 Jahren entwickelt?

Vor der Finanzkrise haben einige nationale und ausländische Institute im Geschäftsfeld Kommunalfinanzierung Angebote mit nicht auskömmlichen Margen gestellt. In der Finanzkrise mussten diese Institute vielfach durch Stützungsmaßnahmen der Staaten vor einem Zusammenbruch bewahrt werden, beispielsweise HRE und Dexia. Diesen Preiskampf haben Sparkassen mit ihrem nachhaltigen Geschäftsmodell aus Ertragsgründen nicht mitmachen können.

Bezug nehmend auf die Ausführungen zu Ziffer 1 haben Institute wie Großbanken bereits auf der Grundlage der Diskussionspapiere im Baseler Ausschuss sowie auf europäischer Ebene eigene Analysen über die Regulierungsanforderungen durchgeführt. Infolgedessen haben diese Institute Änderungen an der bisherigen Geschäftsstrategie bereits im Vorgriff auf die Regulierungsanforderungen von Basel III vorgenommen. Beispielsweise ist hier die Commerzbank AG zu nennen, die u.a. das Geschäftsfeld Public Finance dem Bereich Non-Core Assets zugeordnet und einen erheblichen Abbau des Portfolios vorangetrieben hat.

Vor der Finanzkrise haben Kommunen auf Kreditausschreibungen 10 und mehr Angebote erhalten, mittlerweile sind es aus den vorgenannten Gründen in Einzelfällen nur noch 2 bis 3 Angebote. Eine erhebliche Verengung des Marktes hat stattgefunden. Die veränderte Marktlage hat in diesem Zusammenhang auch zu höheren Margenaufschlägen für Kommunalfinanzierungen geführt.

Institute, die in der Vergangenheit bereits hohe Anteile an Kommunalfinanzierungen am Gesamtkreditportfolio hatten bzw. in den vergangenen Jahren das Portfolio ausgeweitet haben, erhalten aktuell und unabhängig von einer Nullgewichtung bei der Eigenkapitalunterlegung im Rahmen von Aufsichtsgesprächen von Bundesbank/BaFin Fragen zu Strategie und Ertrag in diesem Geschäftsfeld. Folglich präzisieren Institute die Risikostrategie im Geschäftsfeld Kommunalfinanzierung, was in der Regel zu Restriktionen in der Kreditvergabe durch Volumensbegrenzungen führt.

3. Sehen Sie Alternativen zu der herkömmlichen Finanzierung der Kommunen mit Bankkrediten?

Die Institute betreiben u.a. Kredit-, Einlagen und Wertpapiergeschäft. In diesem Zusammenhang erfüllen die Institute drei volkswirtschaftliche Funktionen: die Losgrößen-, Fristen- und Risikotransformation.

Entsprechend dieser Funktionen übernehmen die Institute auch in der Kommunalfinanzierung diese Aufgabe. Der institutsspezifische definierte Kreditvergabeprozess, der aufsichtsrechtlichen Anforderungen genügen muss, beinhaltet auch die Frage, wie die Rückzahlung erfolgt.

Eine Kreditaufnahme am Kapitalmarkt setzt neben einer bestimmten Volumensgröße und externem Rating die Darlegung der wirtschaftlichen Situation voraus, damit der Zeichner des Wertpapiers eine eigene Beurteilung durchführen kann. Die Emission eines Wertpapiers ist im Gegensatz zum Bankkredit für den Schuldner auch mit Kosten verbunden.

Für viele Kommunen ist aus verschiedenen Gründen der Kapitalmarkt keine Alternative:

- kein Rating
- Volumensgröße
- i.d.R. nur endfällige Tilgung

4. Wie bewerten Sie die Möglichkeiten des Poolings bei den Kreditnachfragen von öffentlichen/kommunalen Gebietskörperschaften?

Bei einem echten Poolingkredit haften gegenüber dem Kreditgeber alle Poolingmitglieder für die gesamte Verbindlichkeit. Die Bündelung von Krediten zu einem echten Pooling kann je nach Marktlage zu niedrigeren Zinskonditionen führen.

Darüber hinaus können Kommunalkreditportale zu einer höheren Transparenz beitragen.

5. Welche Kooperationen bei der kommunalen Kreditbeschaffung sind denkbar bzw. sind zu entwickeln?

Die verschiedenen Instrumente zur Kooperation bei der kommunalen Kreditbeschaffung sind vorhanden. Es stellt sich die strukturelle Frage, wie denjenigen Kommunen geholfen werden kann, die sich bereits in einer prekären Finanzsituation befinden oder drohen, in diese Situation zu geraten und deshalb möglicherweise ihren Finanzierungsbedarf nicht mehr am Markt decken können:

- a. Der Kommunen untereinander?
- b. Zwischen Kommunen und Land?
- c. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie jeweils?
- d. Welche Restriktionen sehen Sie diesbezüglich jeweils aus GemO/GemHVO (und ggf. weitere, z.B. LHO)?
- e. Unter welchen Voraussetzungen jeweils können solche Ansätze optimal umgesetzt werden?

6. Welche Maßnahmen könnte das Land vorsehen, um dem künftigen Risiko steigender Zinsen insbesondere bei Liquiditätskrediten entgegenzutreten?

In Rheinland-Pfalz ist der Kreditbedarf der Kommunen stetig gestiegen. Die Zinssituation der vergangenen Jahre ist den Kommunen zugute gekommen. Wegen der aktuellen Marktlage führte die Kreditneuaufnahme nur zu einem geringen Anstieg der Zinsbelastungen.

Allerdings stehen aufgrund der Zins- und Geldpolitik der Europäischen Zentralbank die Institute vor enormen Herausforderungen. Die Kunden legen ihre Einlagen in erheblichem Maß immer kurzfristiger an und Kreditnehmer verlangen immer längere Zinsvereinbarungen, wodurch das Zinsänderungsrisiko aufgrund der Fristentransformation in der Risikosteuerung der Institute an Grenzen stößt.

In den vergangenen drei Jahren haben die rheinland-pfälzischen Sparkassen an der vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband initiierten „Kommunalen Verschuldungsdiagnose“ teilgenommen und mit vielen Kommunen Gespräche zu Zinssicherungen geführt.

Auch die Zinssteuerung über Derivate hilft jedoch nur in dem Sinn, dass für einen vereinbarten Zeitraum und ein bestimmtes Volumen nicht mehr als X % Zinsen gezahlt werden müssen. Davon unberührt hat die Kommune bei einer anhaltenden prekären Finanzsituation weiterhin einen stetigen Kreditbedarf und eine steigende Zinslast zu tragen.

7. In welchem Umfang können Einsparungen durch Optimierung des kommunalen Kreditmanagements zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen beitragen?

Ein effizientes und effektives Kreditmanagement ist Grundlage für eine optimale Kredit- und Liquiditätsportfoliosteuerung in Kommunen. Voraussetzung für eine Portfoliosteuerung ist eine umfassende Analyse der einzelnen Kredite sowie eine entsprechende Softwareunterstützung.

Mithilfe eines solchen Kreditmanagements ist die frühzeitige Liquiditätsplanung und Zinssteuerung des Kreditportfolios möglich.