



ISB | Investitions-
und Strukturbank
Rheinland-Pfalz

Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) • Postfach 3024 • 55020 Mainz

Enquete-Kommission 16/1
"Kommunale Finanzen"
des Landtags Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

Mittelstands-, Kommunalfinanzierung
Grundsatzfragen Wi-förd. 1.11

Ihr Ansprechpartner:
Roland Wagner
Telefon: 06131 6172-1300
Telefax: 06131 6172-1375
roland.wagner@isb.rlp.de

13.06.2013

Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen" Anhörung zum Thema "Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen"

Sehr geehrter Herr Dr. Mensing,

wie besprochen, wird bei der Anhörung am 19. Juni 2013 der Rechtsunterzeichner dieses Schreibens teilnehmen. Wie gewünscht erhalten Sie vorab die Stellungnahme der ISB zur Vorbereitung der Anhörung.

Stellungnahme der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 19.06.2013

Die ISB ist das zentrale Förderinstitut des Landes Rheinland-Pfalz mit der Aufgabe, das Land bei seiner Finanz-, Wirtschafts-, Wohnungsbau-, Städtebau-, Verkehrs-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Sie ist aus der Fusion der ehemaligen Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH und der ehemaligen Landestreuhandbank (LTH) zum 01.01.2012 hervorgegangen. Die Aufgaben der Wirtschafts- und Wohnraumförderung wurden dadurch in einem Institut gebündelt.

Die ISB ist seit 2005 auch im Kommunalkreditgeschäft tätig. Diese geschäftspolitische Entscheidung wurde getroffen, nachdem in der sogenannten „Verständigung II“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission vom Frühjahr 2001 die Kommunalfinanzierung als ein Wirkungsfeld der Förderbanken benannt worden war.

Zum einen wollte die ISB mit möglichst zinsgünstigen Kommunaldarlehen den Kommunen die Möglichkeit verschaffen, Investitionen und damit Auftragsvergaben an die mittelständische Wirtschaft zu finanzieren. Zum anderen sollten die – zwar geringen – Zinsüberschüsse für Wirtschaftsförderungsaktivitäten eingesetzt werden.

Investitions- und Strukturbank
Rheinland-Pfalz (ISB)
Anstalt des öffentlichen Rechts
Holzhofstraße 4, 55116 Mainz
Telefon: 06131 6172-0
isb@isb.rlp.de
www.isb.rlp.de

Vorstand:
Ulrich Dexheimer (Sprecher)
Jakob Schmid
Dr. Ulrich Link
Vorsitzender des Verwaltungsrates:
Dr. Salvatore Barbaro, Staatssekretär
Ministerium der Finanzen

Amtsgericht Mainz HRA 41584
USt-IdNr.: DE160260474
Steuer-Nr.: 26-673-0028-9
Deutsche Bundesbank
KTO 55010800, BLZ 550 000 00

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

Die derzeit in der Diskussion befindlichen bankaufsichtlichen Vorgaben haben – unabhängig davon, ob sie bereits beschlossen sind oder eine Beschlussfassung noch aussteht – bereits heute Einfluss auf die Geschäftsausrichtung aller Kreditinstitute. Hierbei geht es zunächst einmal darum, die Geschäftsplanung so einzurichten, dass künftige Begrenzungen eingehalten werden können und zum anderen darum, zu entscheiden, welche Produkte und Instrumente in welcher Größenordnung in den vorgegebenen Rahmen angeboten werden können, also im wesentlichen Fragen der Geschäftspolitik der Institute. Hierbei ist absehbar, dass sich die verschiedenen Kreditinstitutgruppen nicht identisch ausrichten werden. Dies liegt schon daran, dass die rechtlichen Grundlagen in den Kreditinstitutgruppen verschieden ausgestaltet sind. Zu denken ist hier beispielsweise an die konkretisierte Aufgabenstellung an die Sparkassen in den Sparkassengesetzen und die Vorgaben für Förderinstitute in der o.g. Verständigung II und den daran orientierten Errichtungsgesetzen. Ähnlich enge Bindungen bestehen bei den Geschäftsbanken nicht.

Bei einer derartigen Einschränkung der Höhe der möglichen Kreditvergabe von Kreditinstituten werden die Institute in denjenigen Geschäftsfeldern Kredite vergeben, in denen im Verhältnis zum Kreditrisiko die höchsten Margen erzielt werden können. Das tendenziell margenschwache Kommunalkreditgeschäft wird damit einem Preisdruck ausgesetzt, was zu einer Verteuerung der Kreditaufnahme von Kommunen führt, was bereits heute wahrnehmbar ist.

Für die ISB bedeuten die zukünftigen Regelungen von Basel III, dass das vorhandene Eigenkapital das maximale Geschäftsvolumen begrenzt. Im Hinblick auf das Kommunaldarlehensgeschäft bedeutet dies ebenfalls eine Volumenanpassung nach unten. Die ISB hat hierauf bereits dadurch reagiert, dass im allgemeinen Kommunaldarlehensgeschäft in der Regel nur noch Laufzeiten bis zu 5 Jahren angeboten werden, um spätestens 2018 – ab dann wäre die Leverage-Ratio zwingend einzuhalten – die Vorgaben erfüllen zu können.

Zu berücksichtigen ist, dass die Leverage-Ratio eine risikounabhängige Kennzahl ist. Daher führt diese Kennzahl zu den oben genannten Auswirkungen bei der ISB, die hinsichtlich ihres Geschäftes sehr risikoarm ausgerichtet ist. Anders ausgedrückt: Die risikoorientiert ausgerichteten Kennzahlen nach Basel III stellen für die ISB kein Problem

dar und werden bereits heute erfüllt.

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

Nach unserer Wahrnehmung sind die Kreditanfragen als solche immer weniger auf die Finanzierung von investiven Maßnahmen und immer mehr auf reine Kassenkredite ausgerichtet. Es mag sein, dass diese Wahrnehmung auch daher rührt, dass die ISB aus oben genannten Gründen in der allgemeinen Kommunalfinanzierung in der Regel keine längeren Laufzeiten mehr anbietet, wie sie bei Investitionskrediten üblich sind. Hierauf stellen sich die Nachfragenden ein. Eine große Anzahl von Anfragen kommt übrigens über von Kommunen beauftragte Agenturen, die natürlich schon eine Vorauswahl auf Grund ihrer Marktkenntnis treffen, welche Institute angefragt werden.

Eine weitere Wahrnehmung ist, dass sich Bankengruppen fast völlig aus der Kommunalfinanzierung zurückgezogen haben, z.B. die Hypothekenbanken. Ob die Landesbanken diesem Trend folgen bleibt abzuwarten. Festzustellen ist, dass die Landesförderinstitute die sich auftuende Lücke immer stärker füllen müssen, aber ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr können werden.

Wir wissen, dass sich immer mehr Institute interne Beschränkungen geben, nach denen sie ihre Kreditvergabepaxis steuern. Die KfW beispielsweise begrenzt ihr Kreditvolumen pro Kommune auf 750 Euro je Einwohner. Die Deutsche Bank hat ein Ratingverfahren für Kommunen eingeführt, welches wir allerdings inhaltlich nicht kennen.

Die ISB hat in den letzten drei Jahren das Neubewilligungsvolumen deutlich reduziert. 2010 war mit einem Volumen von etwas über 3,1 Mrd. Euro das stärkste Jahr in der Geschichte der ISB. Begründet ist dieser Rückgang durch die geänderte Refinanzierungspraxis der KfW, die seinerzeit überraschend die allgemeine Refinanzierung der Landesförderinstitute zurückgefahren hat. Da die ISB erst nach ihrem Rechtsformwandel in eine Anstalt des öffentlichen Rechts seit 2012 sukzessive in der Lage ist, eine Refinanzierungsstruktur mit vergleichbar günstigen Konditionen aufzubauen, war das mögliche Neukreditvolumen in der Kommunalfinanzierung nahezu vollständig von den Refinanzierungsmöglichkeiten bei der KfW determiniert. Ziel war es, keine Kreditanfrage einer rheinland-pfälzischen Kommune aus Refinanzierungsgründen ablehnen zu müssen.

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

Wir sind bei der ISB der Auffassung, dass in verschiedene Richtungen gedacht werden muss. An erster Stelle steht, dass die Aufgabenfinanzierung der Kommunen hinsichtlich es laufenden Aufwandes auf Sicht nicht über Bankkredite geleistet werden kann, sondern strukturell überdacht werden muss. Dies nicht nur deswegen, weil dies von Bankenseite volumensmäßig nicht geleistet werden kann, sondern weil die begrenzte Leistungsfähigkeit der Kommunen sich in der Bepreisung der Kommunalkredite niederschlagen wird. Darüber hinaus müssen die Kommunen alle ihnen offen stehenden Möglichkeiten für Sparprogramme ernsthaft aufgreifen und umsetzen.

Zu denken ist an alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, PPP (Public Private Partnership), Contracting als Unterfall von PPP und auch Sponsoring.

Bei Leasing, PPP und Contracting ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um Projektfinanzierungen handelt, die nach den üblichen Strukturen von Projektfinanzierungen behandelt, bewertet und bepreist werden. Die Refinanzierung solcher Projektstrukturen erfolgt üblicherweise auch wieder über Bankkredite. Da hier je nach Projektstruktur auch noch andere Risiken bepreist werden müssen als alleine das Kreditausfallrisiko, welches ja bei Kommunen die günstigen Kommunalkreditkonditionen ermöglicht, ist damit zu rechnen, dass solche Finanzierungsformen tendenziell zu einer Verteuerung führen, wenn nicht sonstige in der Projektstruktur liegende Effektivitäts- oder Kostenvorteile die Refinanzierungsvorteile eines Kommunalkredits aufwiegen oder sogar überwiegen. Dann wäre eine solche Finanzierung sogar günstiger als ein Kommunalkredit.

Weiterhin kann auch in ausgewählten Fällen eine Finanzierung über Bürgerbeteiligung (sog. Bürgerfonds) sinnvoll sein. Gerade aktuell sind im Rahmen der Finanzierung kommunaler Energieprojekte, wie beispielsweise Windparks, Bürgerfonds als ein wesentlicher Finanzierungsbaustein vorgesehen. Eine Ausarbeitung, wie solche kommunalen Energieprojekte strukturiert und finanziert werden können, wurde im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes RLP vorgelegt und durch das MWKEL mitfinanziert.

Die Emission von Anleihen dürfte sich nur ausnahmsweise als Finanzierungsinstrument für kommunale Gebietskörperschaften empfehlen, da die in der Regel sehr hohen

Volumina, die üblicherweise längeren Laufzeiten und die mit der Emission verbundenen Kosten nur in besonderen Fällen der Finanzierung von großen Investitionen sinnvoll erscheint. Es sollte aber der Vollständigkeit halber erwähnt werden. Dasselbe gilt für Infrastrukturfonds, die gegebenenfalls für institutionelle Anleger als Geldgeber interessant sein können.

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

Bereits heute werden in einigen speziellen Finanzierungszusammenhängen Kreditbedarfe gepoolt (z.B. Wasserwirtschaftliche Projekte). Pooling kann dann sinnvoll sein, wenn die Kreditbedarfe hinsichtlich Laufzeit und sonstiger Struktur vergleichbar sind und eine eigene Refinanzierung für den gepoolten Kredit speziell zugeschnitten aufgenommen werden kann. Allerdings sind die Vorteile nicht überzubewerten, da das Kreditinstitut, welches den Kredit vergibt, mit jedem einzelnen kommunalen Kreditnehmer einen eigenen Kreditvertrag schließen muss und eine eigene Kreditbeziehung pflegt. Dies ist nur anders, wenn die Organisationseinheit, die als Kreditnehmer gegenüber dem Kreditinstitut auftritt, eine eigene öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit hat.

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

Hier sind der Kreativität – an sich – keine Grenzen gesetzt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die günstigen Kommunalkreditkonditionen u.a. auch deswegen nur möglich sind, weil dies die bankaufsichtsrechtlichen Regelungen bei Gebietskörperschaften als Kreditnehmer ermöglichen. Dies bedeutet, dass die Haftung für einen aufgenommen Kredit immer auf eine Gebietskörperschaft zurückführbar sein muss.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, auf der Ebene der kommunalen Aufgaben zu Kooperationen zu kommen und so durch die Nutzung von Effektivitätsvorteilen eine Reduktion von Aufwendungen zu erzielen, die finanziert werden müssen. Bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben erscheinen noch viele Möglichkeiten zu bestehen. Zu denken ist an Bauhöfe, Feuerwehren, etc.

Als ein gelungenes Beispiel wäre das Gemeinschaftsprojekt „Rheinwelle“, das von Bingen, Gau-Algesheim und Ingelheim betrieben wird, zu nennen.

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

Die Zinsentwicklung in allen Laufzeiten und Strukturen wird durch die Bedingungen des Marktes innerhalb der Entscheidungen der Notenbanken (z.B. EZB oder Fed) bestimmt. Die Nutzung der verfügbaren Finanzinstrumente zur Steuerung von Zinsrisiken ist dann sinnvoll, wenn ein belastbarer Planungshorizont von Liquiditätsbedarfen sowie eine nachvollziehbare Erwartung der zukünftigen Zinsentwicklung vorliegen. In einem solchen Fall kann über den Einsatz solcher Instrumente das Zinsentwicklungsrisiko begrenzt werden. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass diese Finanzinstrumente ihrerseits Geld kosten und professionell gehandhabt werden müssen. Generell kann man aber sagen, dass sich niemand durch den Einsatz von Finanzinstrumenten von den Entwicklungen des Marktes abkoppeln kann, den auch bei Finanzinstrumenten stehen Wirkung und Preis in einem gewissen Verhältnis.

Würde das Land in gewisser Höhe Liquidität vorhalten und zu günstigen Konditionen an kommunale Gebietskörperschaften vergeben, könnte dies die Bedingungen für die Kommunen verbessern. Allerdings würde sich das Zinsänderungsrisiko auf das Land verlagern und es wäre fraglich, ob das Land unter verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten in der Lage wäre, solche Bankfunktionen zu übernehmen.

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

Diese Frage beantwortet sich eigentlich selbst: Je höher der Grad der Optimierung, desto größer sind die möglichen Einsparungen. Allerdings sind die Möglichkeiten begrenzt und der Grenznutzen zu berücksichtigen.

Ein wichtiger Gesichtspunkt eines kommunalen Kreditmanagements innerhalb einer Kommune ist sicherlich, über eine möglichst belastbare und zeitlich weitreichende Planung zu verfügen. Daneben ist eine tägliche Beobachtung der Zins- und Kapitalmarktentwicklung erforderlich, um Kreditbedarfe nicht gerade zu ungünstigen Zeitpunkten befriedigen zu müssen. An dieser Stelle wird sich gerade in kleineren

Kommunen die Problematik der personellen Voraussetzungen zur Übernahme solcher Aufgaben stellen. Dies wäre ein Ansatzpunkt für Kooperationen zwischen Kommunen.

Auch die Nutzung von professioneller Unterstützung durch Agenturen ist ein Weg, Kreditbedarfe zu decken, ohne entsprechende administrative Strukturen, die gegebenenfalls nur selten benötigt werden, vorzuhalten. Nach unserer Wahrnehmung machen die Kommunen hiervon zunehmend Gebrauch.

Sollten sich vor der Anhörung auf der Grundlage der obigen Stellungnahme weitere Fragen ergeben, so wären wir für eine entsprechende Mitteilung dankbar.

Mit freundlichen Grüßen
Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)



Dr. Ulrich Link



ppa. Roland Wagner

