

E: 18.06.2013 13.05 Uhr



Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin
Landtag Rheinland-Pfalz

Wissenschaftlicher Dienst
z. H. Dr. Michael Mensing

michael.mensing@landtag.rlp.de



Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-710
Telefax +49 30 37711-709

E-Mail

birgit.frischmuth@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Birgit Frischmuth

Aktenzeichen
20.14.00 D

**Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“,
am 19. Juni 2013 zum Thema „Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen“**

Sehr geehrte Damen und Herren,
vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Ausgehend von den formulierten Leitfragen beziehen sich die folgenden Hinweise auf Basel III, Veränderungen bei der Kreditfinanzierung, Alternativen zum Kommunalkredit, Kooperationsansätze, Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos steigender Zinsen.

A. Zu den Auswirkungen von Basel III

In Reaktion auf die Finanzkrise sind Reformen des Finanzsystems notwendig, die insbesondere an den Stellen ansetzen und zu Verschärfungen führen müssen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problembehaftet erwiesen haben. Bei der Neufassung der Regelungen zur Finanzmarkt- und Bankenregulierung hat sich der Deutsche Städtetag dafür eingesetzt, Wirkungen der Regulierung auf die Realwirtschaft zu berücksichtigen und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu sichern. In Deutschland tragen Kommunen ca. 60 % der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen. Kommunale Gebietskörperschaften haben damit eine wichtige Funktion als Stabilisator in der Realwirtschaft. Kommunen müssen über eine hinreichende Finanzausstattung und stabile Refinanzierung verfügen, um dieser Funktion gerecht werden zu können.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Deutsche Städtetag gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden bei den Verhandlungen auf EU-Ebene u.a. für die Berücksichtigung der nachstehenden Punkte eingesetzt:

1. Die europäische Umsetzung von Basel III sollte sich auf die international tätigen Großbanken und damit den Kreis von Kreditinstituten beschränken, für den die Regeln im Baseler Ausschuss geschaffen worden ist. Die undifferenzierte Anwendung des Regelwerks auf alle Institute in Europa wird der unterschiedlichen Größe sowie den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risiken der Institute nicht gerecht.

2. Die erhöhten Eigenkapitalanforderungen stellen eine große Herausforderung für alle Kreditinstitute dar. Regelungen wonach, direkte und indirekte Finanzbeteiligungen an Instituten vom harten Kernkapital abgezogen werden müssen, hätten ungerechtfertigt Finanzverbände wie die Sparkassenfinanzgruppe oder auch die Genossenschaftsbanken benachteiligt. Dies musste und wurde korrigiert. Gerade weil diese Institute hohe Anteile am Retailgeschäft haben und sich in der Vergangenheit aufgrund ihrer Geschäftsausrichtung als Stabilitätsanker erwiesen.
3. Wir haben uns dafür ausgesprochen, dass die bankenaufsichtlichen Standards der Europäischen Bankenaufsicht (EBA) keine unmittelbare Wirkung für die kleinen und mittleren Institute entfalten. Die Standards orientieren sich an der Regulierung internationaler Banken und sind daher für kleine Institute und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen. Um den nationalen Besonderheiten im kreditwirtschaftlichen Sektor gerecht zu werden, sollten bankenaufsichtliche Standards für kleine Institute nach wie vor von den nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden. Dieser Aspekt wurde weitgehend berücksichtigt und gegenwärtig findet die Abgrenzung zwischen den künftigen Befugnissen der europäischen und der nationalen Bankenaufsicht statt.
4. Der Risikoansatz von Basel II wird mit Basel III nicht verändert. Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an Kommunen muss sich deshalb auch zukünftig an der Bonitätsbeurteilung des Zentralstaates orientieren können. Für Deutschland gilt: Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an deutsche Kommunen muss sich auch zukünftig an der Bonitätsbeurteilung des Bundes orientieren (Null-Risiko-Gewichtung). Die gesetzlich ausgeschlossene Insolvenzfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften und der gesamtstaatliche Haftungsverbund aus Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland rechtfertigen dies.
5. Bei allen Kennzahlen, die zur Umsetzung von Basel III erhoben werden, insbesondere bei Festsetzung und Wertung der Verschuldungsobergrenze („Leverage Ratio“) als einer zentralen Kennzahl für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen ist sicherzustellen, dass risikolose und margenarme Kreditgeschäfte wie der Kommunalkredit nicht durch renditeträchtigere, aber auch riskantere Geschäfte der Banken ersetzt werden. Es wird daher nachdrücklich gefordert, nullgewichtete Kredite ausdrücklich von der Kennziffer auszunehmen.

Das CRD IV-Paket

Die EU-Kommission hatte zur Umsetzung von Basel III in Europa (sog. „Capital-Requirements-Direktive“-Paket, CRD IV-Paket) zum einen eine **Verordnung (CRR)** vorgelegt. Die Verordnung bezieht sich u.a. auf die Themen Eigenkapital, Kontrahentenausfallrisiko, Liquidität und Leverage Ratio. Die CRR enthält zudem Vorschriften zum einheitlichen Regelwerk und zur Ermittlung der Eigenmittelanforderung. Zum anderen liegt als zweiter Bestandteil des EU-Regelungspakets eine **Richtlinie (CRD IV)** auf dem Tisch, die Vorschriften zu antizyklisch wirkenden Kapitalpuffern, bankaufsichtsrechtlichen Sanktionen, der Verwendung externer Ratings und Corporate Governance enthält.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat bei seiner Sitzung am 27. März 2013 den zwischen den Trilog-Parteien gefundenen Kompromiss zum CRD IV-Paket ohne Aussprache bestätigt. Das europäische Parlament hat den Regelungen zu Basel III am 16. April 2013 politisch zugestimmt. Die Nummerierung in der Bezeichnung der Verordnung und der Richtlinie sowie die Fundstellen im Amtsblatt werden im Sommer veröffentlicht.

Regelungen der EU-Verordnung (CRR)

Die EU-Verordnung (CRR) wird ohne nationale Umsetzung unmittelbar bindendes Recht. Es kommt allerdings in vielen Bereichen noch auf die genaue Ausgestaltung der durch die europäische Bankaufsichtsbehörde EBA zu entwickelnden technischen Standards zur Ausfüllung der gesetzlichen Vorgaben aus der Verordnung und der Richtlinie an.

Da die CRR unmittelbar in Deutschland geltendes Recht wird, müssen sowohl im KWG als auch in weiteren Gesetzen und Rechtsverordnungen die der Verordnung widersprechenden oder entgegenstehende nationale Vorschriften geändert oder entfernt werden.

Nach der CRR können Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an Gebietskörperschaften in derselben Weise behandelt werden wie Forderungen an den Zentralstaat, auf deren Hoheitsgebiet sie ansässig sind. Diese Regelung soll auch mit Basel III gültig sein, „sofern kein Unterschied zwischen den Risiken solcher Forderungen aufgrund der speziellen Steuererhebungsbefugnisse der Gebietskörperschaften und aufgrund der besonderen institutionellen Vorkehrungen besteht, die zur Verringerung ihres Ausfallrisikos getroffen wurden“ (CRR, Artikel 110 Abs.2). Aktuell heißt es, dass die EBA eine öffentlich zugängliche Datenbank mit allen lokalen und regionalen Regierungen innerhalb der EU führt, die bei den Forderungen behandelt werden können wie Forderungen gegenüber dem Zentralstaat. Die Inhalte dieser Datenbank sind bisher nicht bekannt.

Die CRR regelt zudem u.a. die für die künftige Kreditfinanzierung wesentlichen Kennzahlen zur Bankenaufsicht. Bezogen auf die Leverage Ratio (LR), als einer wesentlichen Kennzahl für die Bankenaufsicht, von der auch Auswirkungen für die künftige Finanzierung über Kommunalkredite erwartet werden, haben die Institute entsprechende Meldung an die zuständigen Behörden ab Inkrafttreten der Regelungen vorzunehmen. Die Veröffentlichung der Kennziffer ist ab 1. Januar 2015 geplant. Aufbauend auf einem Bericht der European Banking Authority (EBA, die europäische Behörde für Bankenaufsicht), der zum 31. Dezember 2016 erstellt werden soll, werden die europäischen Institutionen über eine Einführung der LR zum 1. Januar 2018 entscheiden. Die EU-Kommission wird zudem prüfen, ob eine Differenzierung der LR nach Geschäftsfeldern angemessen ist, und ob die LR als Beobachtungskennzahl (Säule II-Regelungen) für die Bankenaufsicht ausreichend ist.

Zur nationalen Umsetzung der CRD IV-Richtlinie

Die CRD IV- Richtlinie erfordert (anders als die CRR) insbesondere durch Änderung des KWG eine Umsetzung in nationales Recht.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte sich in mehreren Stellungnahmen zum CRD IV-Umsetzungsgesetz geäußert. So haben wir uns dafür ausgesprochen, keine undifferenzierte Umsetzung von Basel III für alle Kreditinstitute zu verfolgen. Vor dem Hintergrund der europäischen Staatsschuldenkrise wird auf die stabilisierende Wirkung verwiesen, die den deutschen Sparkassen für die Volkswirtschaft zukommt. Zumal die Sparkassen als öffentlich-rechtliche, dezentrale Kreditinstitute in kommunaler Trägerschaft in besonderem Maße ihrer jeweiligen Region verpflichtet sind.

Ein zentraler Kritikpunkt war hier u.a. die beabsichtigte Neuregelung im § 25d KWG zu Mandatsobergrenzen in Aufsichtsgremien der Finanzinstitute. Dieser Aspekt ist wesentlich mit Blick auf die Gesamtsteuerung der Kommunen und der Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich im März 2013 mit dem Thema befasst und festgestellt:

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetags hält es für richtig, dass angesichts der andauernden Finanzkrise auch die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Aufsichts- und Kontrollorganmitglieder von Kreditinstituten überprüft und konkretisiert werden. Entsprechende Regulierungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass die funktionierenden Kontrollstrukturen der kommunalen Sparkassen beeinträchtigt werden.
2. Bei der Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Mitglieder von Aufsichts- und Kontrollorganen muss die Mitwirkung der kommunalen Vertreter in den Verwaltungsräten der kommunalen Sparkassen gewährleistet bleiben. Diese Mitwirkung ist unverzichtbarer Ausdruck des Regionalprinzips und der kommunalen Trägerschaft der Sparkassen.
3. Das Präsidium spricht sich nachdrücklich gegen die in § 25d KWG-E vorgesehene Regelung aus, die mögliche Zahl von Mandaten in Verwaltungs- und Aufsichtsorganen auf fünf Unternehmen zu begrenzen. Insbesondere Mandate, die aufgrund rechtlicher Bestimmungen kraft Amtes übernommen werden müssen, dürfen dieser Regelung nicht unterfallen; dies gilt etwa für den Vorsitz im Verwaltungsrat einer Sparkasse durch den Oberbürgermeister der Trägerstadt.

Die in der EU-Richtlinie enthaltene Beschränkungen zur Höchstanzahl von Aufsichtsmandaten bezieht sich übrigens auf solche Institute, die u.a. aufgrund des Umfangs und der Komplexität ihrer Betätigungen als „bedeutend“ einzustufen sind („significant in terms of size, internal organisation and nature, scope and complexity of their activities“). Man kann wohl davon ausgehen, dass damit systemrelevante Institute gemeint sind. Danach würde die Beschränkung der Mandatshöchstanzahl in der CRD IV für die meisten Sparkassen nicht gelten.

Gerade der in der EU-Debatte an dieser Stelle erreichte Stand ist für den Deutschen Städtetag von Bedeutung. Zum einen müssen bei den Anforderungen an die Qualifizierung der Verwaltungsratsmitglieder sparkassenspezifische Aspekte berücksichtigt werden können; dies gilt etwa für die Rolle des kommunalen Trägers und die Tatsache, dass sich die Sparkassen in ihrer Region und an deren Bedürfnissen orientieren müssen. Hinzu kommt, dass die Wahrnehmung von Aufsichtsmandaten durch kundige Mandatsträger in verschiedenen Verbundunternehmen innerhalb einer kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe zur Stabilisierung des gesamten Verbundes beitragen kann.

Inzwischen hat der Bundestag das CRD IV-Umsetzungsgesetz in 3. Beratung am 16. Mai verabschiedet (Drucksache 17/10974, 17/13524). In dem Beschlusstext ist zwar formuliert, dass Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Instituts im Falle einer Finanzholding-Gesellschaft oder gemischten Finanzholding-Gesellschaft nicht sein kann, „4. wer bereits in mehr als 3 anderen Unternehmen Mitglied des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans ist“. Mandate bei Unternehmen, die überwiegend nicht gewerblich ausgerichtet sind, insbesondere Unternehmen, die der kommunalen Daseinsvorsorge dienen, werden jedoch bei den höchstens zulässigen Mandaten nicht berücksichtigt. Zudem kann die Bundesanstalt ein Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall und der Art, des Umfangs und der Komplexität der Tätigkeit des Instituts, der Institutsgruppe oder Finanzholding-Gruppe, der Finanzholding-Gesellschaft oder der gemischten Finanzholding-Gesellschaft gestatten, ein zusätzliches Mandat in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan innezuhaben, wenn dies das Mitglied nicht daran hindert, der Wahrnehmung seiner Aufgaben

in dem betreffenden Unternehmen ausreichend Zeit zu widmen. Weiter heißt es nun: „Satz 1 Nr. 4 gilt nicht für kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die Kraft kommunaler Satzung zur Wahrung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind“.

Das Gesetz soll zum 1. Januar 2014 in Kraft treten. Für die Übergangsvorschriften zum CRD IV-Umsetzungsgesetz ist formuliert: „Der § 25d Abs. 3 in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung kommt, vorbehaltlich des Satzes 2, für Mandate in Verwaltungs- und Aufsichtsorganen, die das Mitglied des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans am 31. Dezember 2013 bereits innehatte, nicht zur Anwendung. Für Kreditinstitute, von denen aufgrund einer von der Bundesanstalt vorgenommenen Beurteilung nach § 48d Abs. 3 eine Systemgefährdung im Sinne des § 48b Abs. 2 ausgehen kann, gilt § 25d Abs. 3 ab dem 1. Juli 2014.“ Damit wird für Mandate, die am 31.12.2013 bestehen, ein Bestandsschutz eingeräumt und gleichzeitig klargestellt, dass jedoch für Aufsichtsmandate in systemrelevanten Instituten (zu denen u. a. die Landesbanken gehören) die Regelung ab 1. Juli 2014 greift.

Das CRD IV-Umsetzungsgesetz befindet sich derzeit im Vermittlungsverfahren.

Basel III-Auswirkungsstudie

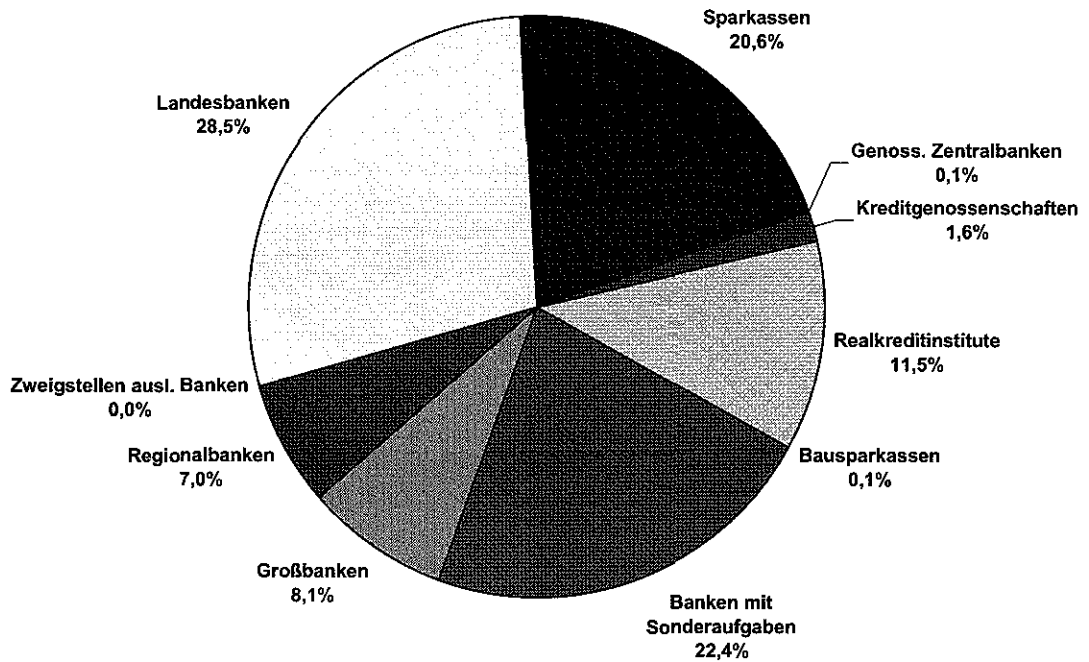
Die Auswirkungen der verschärften internationalen Eigenkapitalnormen und der neuen Liquiditätsstandards werden seit Anfang 2011 vom Baseler Ausschuss und der EBA beobachtet. An dem „Basel-III-Monitoring“ haben 157 Banken aus 18 EU-Mitgliedstaaten teilgenommen, darunter 33 deutsche Institute. Der Bericht kann auf der Webseite der Bundesbank abgerufen werden¹. Zu den Ergebnissen zum Stichtag 30. Juni 2012 für deutsche Institute gehört, dass im Mittel die künftig geltende Mindestquote für das harte Kernkapital erfüllt wird. Der Kapitalbedarf der acht großen deutschen Banken ist erheblich gesunken und muss weiter abgebaut werden. Grund für den um 30 % geringeren Kapitalbedarf ist insbesondere, dass die Banken „umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalquoten getroffen haben“. Die kleineren deutschen Banken erfüllen im Mittel bereits die Zielquote eines harten Kernkapitals.

B. Veränderungen bei Kreditanfragen von Kommunen in den letzten 5 Jahren

Inländische Kommunen realisieren die erforderliche Vorfinanzierung ihrer Aufgaben bisher nahezu vollständig über Direktausleihungen der Kreditinstitute. Den größten Anteil des Kreditengagements bei inländischen Kommunen haben die Landesbanken und Sparkassen sowie die Banken mit Sonderaufgaben. Die Anteile jeder dieser drei Bankengruppen sind in den letzten 5 Jahren gewachsen. Insbesondere die Sparkassen und die Banken mit Sonderaufgaben haben in den letzten Jahren ihr Engagement verstärkt und höhere Anteile am Gesamtvolumen der Kommunalkredite erreicht. Auch die Regionalbanken haben im Vergleich zu 2008 einen höheren Anteil an der Kreditfinanzierung der Kommunen. Hingegen sind die Anteile der Realkreditinstitute und der Großbanken deutlich gesunken (vgl. dazu die folgenden Abb.).

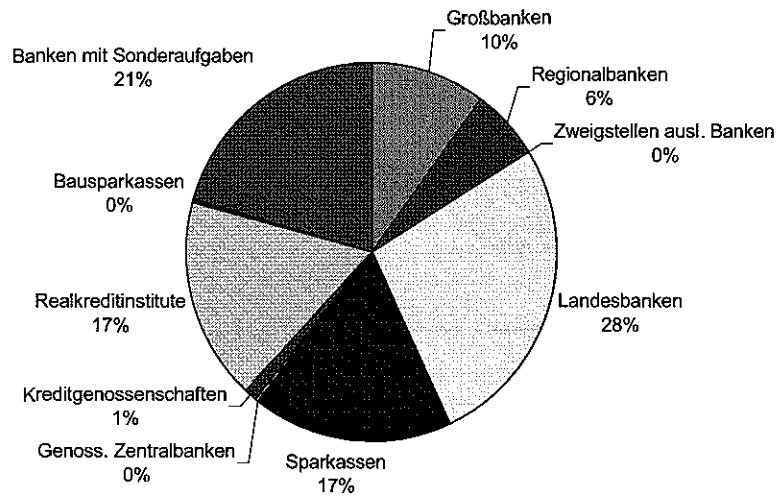
¹ http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Kerngeschaeftsfelder/Bankenaufsicht/Basel3/Basel3_Monitoring/basel3_monitoring.html

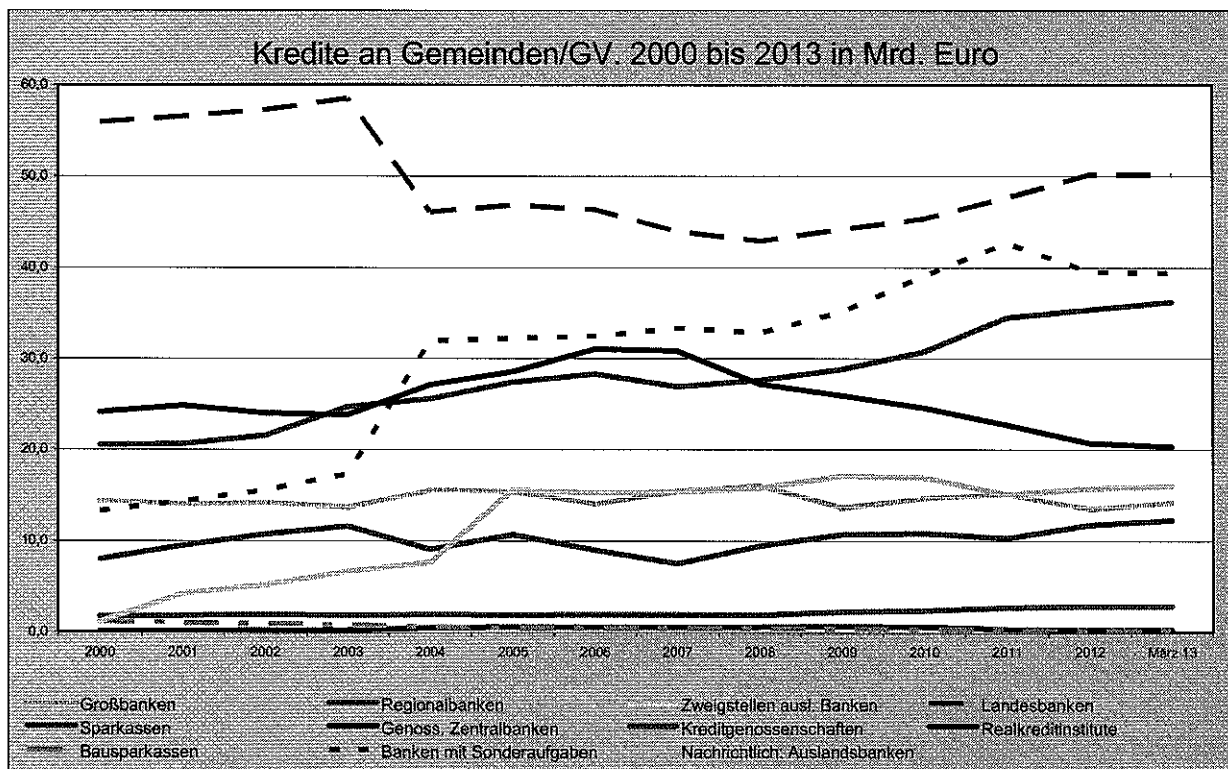
Kreditengagement bei Kommunen im März 2013, Anteile der Bankengruppen



Quelle: Deutsche Bundesbank, div. Bankenstatistiken

Kreditengagement bei Kommunen in 2008 Anteile der Bankengruppen





Hinweise zu aktuell akuten Problemen bei der Deckung des erforderlichen Kreditbedarfs von Kommunen liegen der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages trotz der geschäftspolitischen Maßnahmen der Finanzinstitute zur Anpassung an Basel III nicht vor. Es gibt jedoch in den letzten Jahren Hinweise aus Mitgliedsstädten, dass sich bei Ausschreibungen von Kreditbedarf der Kreis der anbietenden Kreditinstitute bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung und bei Liquiditätskrediten verengt hat.

C. Alternativen zu der herkömmlichen Finanzierung über Bankkredite

Alternativen zum Kommunalkredit zur Deckung des Finanzierungsbedarfs bestehen: die Finanzierung über PPP-Modelle, Bausparverträge, Bürgerdarlehen, Schuldscheine, Anleihen. Bankenseitig wird (auch mit Blick auf die künftigen Kennzahlen zur Bankenaufsicht nach „Basel III“) verstärkt eine Finanzierung über den Kapitalmarkt (Schuldscheine oder Anleihen) empfohlen. Kommunen haben bisher nur in Ausnahmefällen eine Finanzierung über den Kapitalmarkt realisiert. Solche Finanzierungen gelten bislang als nicht erforderlich, zu kostenintensiv, zu aufwendig. Zudem setzen Schuldscheine und Anleihen Mindestvolumina voraus (mind. 10 Mio. Euro bzw. mind. 100 Mio. Euro). Für einen breiteren kommunalindividuellen Marktzugang wird in der Regel auch ein externes, individuelles Rating des Emittenten als Voraussetzung genannt. Das kommunalindividuelle Rating über Ratingagenturen ist nicht nur äußerst fragwürdig (weil die Ratingagenturen mit zu den identifizierten Auslösern der Finanzmarktkrise gehören), es führt dauerhaft zu zusätzlichen Belastungen der Kommunalkommunalhaushalte für Zwecke der Finanzierung. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat empfohlen, sich nicht rechtsgrundlos einem externen Ratingverfahren zu unterziehen (Beschluss vom 8. Februar 2012, 387. Sitzung).

D. Kooperationsansätze

In mehreren europäischen Ländern bestehen kommunale Finanzagenturen auf der Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit. Grundlegendes Problem bei allen Kooperationsmodellen ist die Frage der Haftung. In der Regel gilt das Prinzip der quotalen Haftung; das heißt, jede Gebietskörperschaft haftet nur für den auf sie entfallenden Anteil am Gemeinschaftsdarlehen.

Neben diesem Modell wird gegenwärtig auch die Einrichtung von Landesfinanzagenturen vorgeschlagen. Hintergrund sind Erwägungen zur Lösung der bestehenden Haftungsfragen bei Agenturmodellen. Im Kern geht es um eine Zusammenführung der Aufsichtsfunktion des Landes und einer Auffanghaftung durch das Land für die durch eine Finanzagentur begebene Anleihe (vgl. Lars Martin Klieve, Zukunft der Kommunalfinanzierung, Überlegungen zu einer Landesfinanzagentur, der gemeindehaushalt 10/2012, S. 221 ff.).

Zu den Eckpunkten einer innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gehört ein „intelligentes Schuldenmanagement“. Danach wird der Bund zusammen mit den Ländern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern in Form der Begebung einer gemeinsamen Anleihe möglich wird. Eine erste Anleihe soll im Sommer 2013 emittiert werden. Die Länder Schleswig-Holstein, NRW und Hessen haben bereits ihre Teilnahme zugesagt. Analysten gehen von Einsparungen für die Länderhaushalte von 50 bis 100 Mio. Euro im Vergleich zu Länderanleihen.

Länder haben in den vergangenen Jahren wiederholt über sogenannte Länderjumbos ihre Finanzierung erreicht. Diese Anleihen werden von mehreren deutschen Ländern gemeinschaftlich, aber mit quotaler Haftungsregel begeben. Die von der Bund-Länder-Anleihe nunmehr zusätzlich erwarteten, verbesserten Konditionen werden mit einem größeren Volumen begründet. Zudem werden Liquiditätsprämien erwartet.

Eine (direkte) Beteiligung der Kommunen an der Bund-Länder-Anleihe ist bisher nicht vorgesehen. Aus kommunaler Sicht spricht einiges dafür, für eine Einbeziehung der Kommunen zu werben: Es würde die Rating-Debatte der Banken überflüssig, weil die Kommunen nicht nur nach den bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen sondern auch im aktiven Schuldenmanagement unter das Rating der Emission und damit das Rating des Bundes fallen. Zudem wäre der Haftungsverbund durch den gemeinsamen Auftritt am Kapitalmarkt manifestiert.

Die Möglichkeit einer gemeinsamen Finanzagentur für Deutschland wurde schon im Zusammenhang mit der Reorganisation des Schuldenmanagements des Bundes um die Jahrtausendwende debattiert. Es wurde die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Deutsche Finanzagentur) gegründet. Die Deutsche Finanzagentur ist ein Finanzdienstleistungsunternehmen im Besitz der Bundesrepublik Deutschland. Sie fungiert als zentraler Dienstleister des Emittenten Bund, bündelt alle Aktivitäten im Rahmen der Kreditaufnahme und des Kreditmanagements, bereitet Entscheidungsalternativen für den Emittenten vor und setzt die von diesem getroffenen Entscheidungen dann am Markt um. Durch die Nähe der Deutschen Finanzagentur zum Kapitalmarkt ist es möglich, die Interessen des Emittenten mit den Erwartungen des Marktes auf sehr kurzen Kommunikationswegen, zeitnah und bedarfsgerecht in Einklang zu bringen. Die Nutzung solcher Dienstleistungen der Deutschen Finanzagentur durch die kommunale Ebene ist grundsätzlich denkbar. Verfassungsrechtliche Probleme der Nutzung der Finanzagentur für kommunale Gruppenanleihen („Kommunaljumbos“) oder eine Teilnahme der Kommunen an Bund-Länder-Anleihen über die Länder dürften nicht bestehen.

E. Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos steigender Zinsen

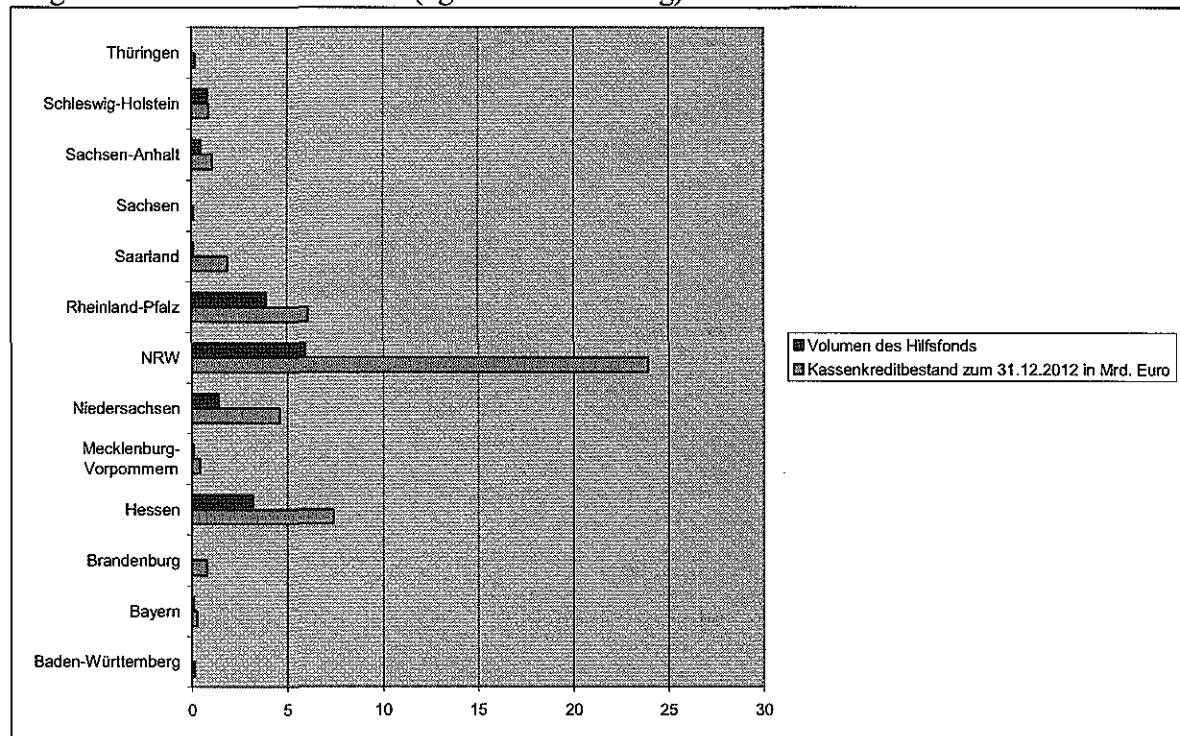
Die Maßnahmen des Landes sollten sich auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und die Einhaltung des Konnexitätsprinzips konzentrieren. Zum Abbau der Alt-schuldenbestände sind nach unserer Auffassung Entschuldungsprogramme erforderlich.

Mit klaren Worten haben auch in jüngster Zeit Verfassungsgerichtshöfe die primäre Verantwortung der Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen herausgestellt (u.a. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012, VGH N 3/11). In den Verhandlungen zum Fiskalpakt ist die Verantwortung von Bund und Ländern für die kommunale Ebene deutlich benannt worden.

In seiner Entscheidung vom 31. Januar 2013 stellt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 8 C 1.12) klar, dass die Gemeinden zur Sicherung ihrer kommunalen Selbstverwaltung einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestfinanzausstattung haben, der nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Der Landesgesetzgeber hat das System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten und ist verpflichtet, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten. Dabei muss er auch diejenigen Belastungen beachten, die vom Bundesgesetzgeber veranlasst werden.

Die meisten Länder mit hohen kommunalen Schuldenständen haben - entsprechend ihrer Verantwortung - inzwischen kommunale Entschuldungsprogramme aufgelegt.

Gemessen an den Kassenkreditbeständen (insgesamt 47,757 Mrd. Euro zum 31.12.2012) haben die Programme in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Hessen vergleichsweise hohe Volumina (vgl. auch Abbildung).



Mit Blick auf die bankenaufsichtsrechtlichen Orientierungen wäre eine juristisch definierte und eindeutige Haftungskette im Rahmen des föderalen Systems zu prüfen.

- 10 -

Mit freundlichen Grüßen
i.A.

Dr. Birgit Frischmuth