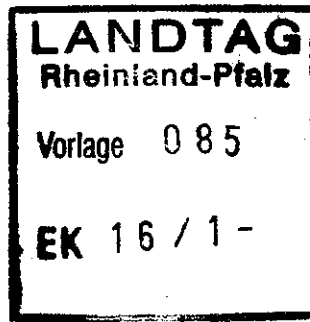


E: 19.06.2013 6.50 Uhr Cel

Ekkehard Grunwald



19. Juni 2013

Landtag Rheinland-Pfalz  
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

Anhörung zum Thema „Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen“

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich herzlich, für die Einladung.

Drei Vorbemerkungen seien mir gestattet:

1 Selbstverständlich erkennt jedes Mitglied der Kommission sofort, dass ich meine berufliche Zeit und Erfahrung nicht in Rheinland-Pfalz verlebt und erlebt habe. Meines Erachtens ist dies für die Beantwortung nicht unverzichtbare Bedingung, da Fragen der kommunalen Finanzausstattung und des kommunalen Finanzausgleiches seit einigen Jahren in allen Ländern Brisanz gewinnen und es stets um Strukturen im Grundsatz geht.

2 Der Kommunalbericht 2013 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz macht schon klar, dass die Kommunen selbstverständlich stets auf der Suche nach der Optimierung der Verwaltungsabläufe sein müssen. Doch die Hauptverantwortung liegt beim Land Rheinland-Pfalz und dem Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Vergangenheit, als viele, viele Leistungsgesetze mit Zustimmung des Landes Rheinland-Pfalz in Kraft treten konnten – ohne finanziellen Ausgleich.

3 Man akzeptiere und kommuniziere die Auswirkungen der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes auf das Land Rheinland-Pfalz, die Kommunen und seine Bürgerinnen und Bürger.

Im Einzelnen:

## Leitfragen zur Anhörung „Zukunft der Kreditfinanzierung der Kommunen“ am 19.06.2013

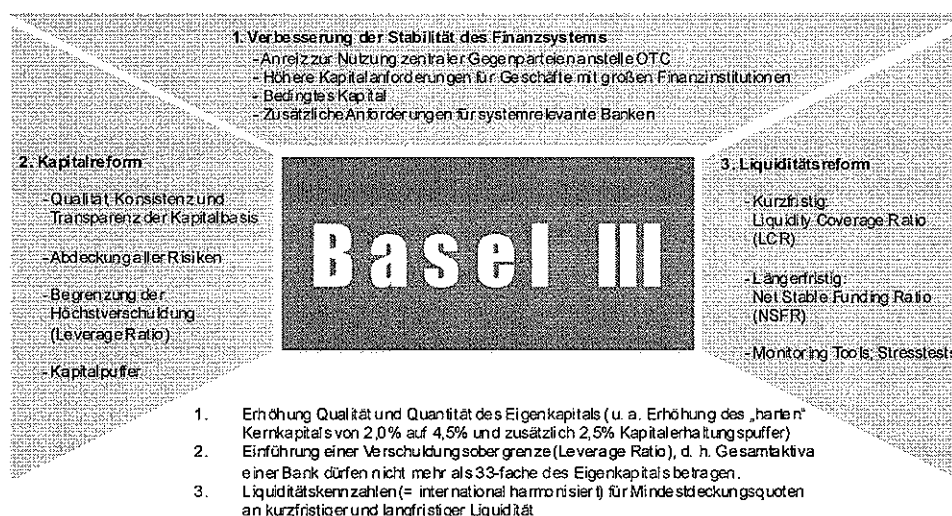
1. Wie bewerten Sie die Auswirkungen von Basel III auf die Kreditfinanzierung der Kommunen in Rheinland Pfalz?

**Nach vielen Publikationen, Expertenmeinungen verschiedener Lager, den kommunalen Spitzenverbänden und kommunalen Vertretern bedingen die Veränderungen in Basel III Konditionenverschlechterungen.**

**Anderslautende Meinungen sind mir nicht bekannt.**

**Es gibt fundierte Meinungsäußerungen, dass nach Lehman bereits, für die Banken günstiger Weise auf extrem niedrigem Zinsniveau und damit ohne (kommunales) Klagen Margenverschlechterungen für die Kommunen eingetreten sind.**

Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wurde das politische Postulat erhoben, ein Instrumentarium zu schaffen, dass die negativen Wirkungen der Schieflage vieler Banken mildert oder aber gar verhindert. Die Weiterentwicklung des „Basel II Instrumentariums“ wurde hierfür geeignet gehalten. Die G20-Staaten haben auf ihrer Sitzung am 11. und 12. November 2010 in Seoul die Empfehlungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Überarbeitung der Baseler Rahmenvereinbarungen „Basel III“ verabschiedet.



Quelle: KPMG und D. Ziegler, B. SK, 18.04.2013

Abbildung 1: Wirkungen von Basel III

Die 1. Wirkung ist die Erhöhung der Anforderung an Qualität und Höhe des Eigenkapitals. Solange sich die Regulatoren nicht abschließend zur Frage der Eigenkapitalunterlegung von Kommunalkrediten geäußert haben, wird die Unsicherheit die Banken zu eher vorsichtigem Handeln zwingen, da eine Rückwirkung der Eigenkapitalunterlegung nicht ausgeschlossen werden kann.

Die 2. Wirkung ist die Stärkung fristenkongruenter Bankbilanzen (Net Stable Fund Ratio, NSFR). Fristentransformation ist eine wesentliche Ertragsquelle vieler Banken. Daher wird die Verringerung der Gewinnquelle voraussichtlich im Durchschnitt zu einer Verteuerung des Kredits führen. Dies wird – so falsch dies auch aus übergeordneter Sicht sein mag - zu einer Verteuerung bei langfristigen Krediten führen als bei kurzfristigen.

Das 3. Instrument ist die Stärkung des Liquiditätsmanagements in Banken (Liquidity Coverage Ratio, LCR). Dies zielt auf die Notwendigkeit der Vorhaltung hochliquider Papiere. Dies sind zum Beispiel deutsche Bundesanleihen. Die allgemeine Suche nach sichersten, liquiden Anleihen wird in den nächsten Jahren seine eigenen Marktirritationen produzieren. Vielleicht wird dies aber auch zu neuen Marktsegmenten und neuen Instrumenten führen, für die auch im Kommunalbereich Ansatzpunkte zu sehen sein könnten. Als Kommunalkredit oder innerhalb der bisher üblichen Instrumente mit Schuldscheindarlehen oder kleinen Anleihen besitzen Kommunalschulden zumeist nur geringe oder mittlere Liquiditätseigenschaften und kommen daher nur bedingt zur Deckung der Anforderungen für die sogenannte Liquidity Coverage Ratio in Frage.

Das Instrument 4, die sogenannte Leverage Ratio (LR), soll die Bilanzsumme enger an das Eigenkapital binden. Diese Begrenzung wird aber auch Restriktionen für Kredite ohne Eigenkapitalunterlegung, sprich Kommunalfinanzierungen, bringen. Wenn Banken mit gegebenem Eigenkapital nur eine bestimmte Bilanzsummengröße erreichen können, wird dieses begrenzte Wachstum wiederum auf die margenstärksten Produkte verteilt werden. Dies waren und sind bislang nicht Kommunalschulden.

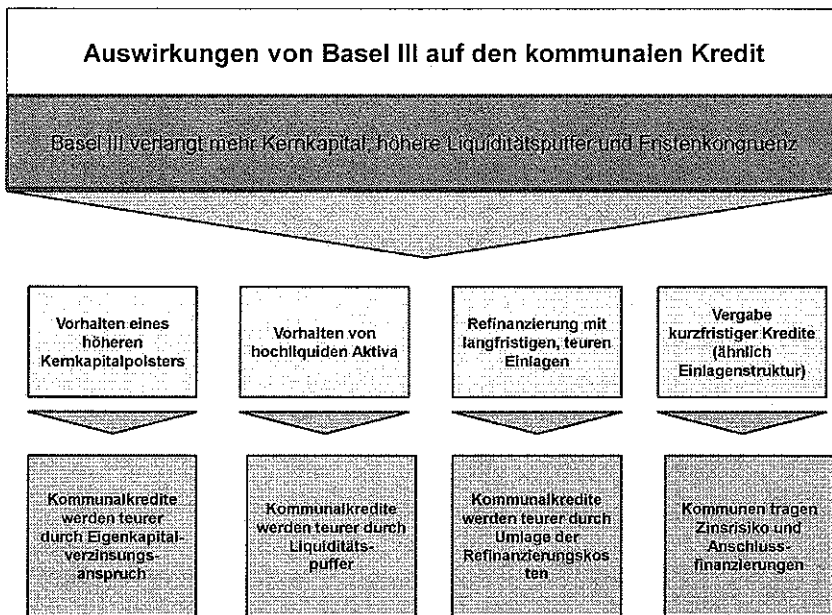
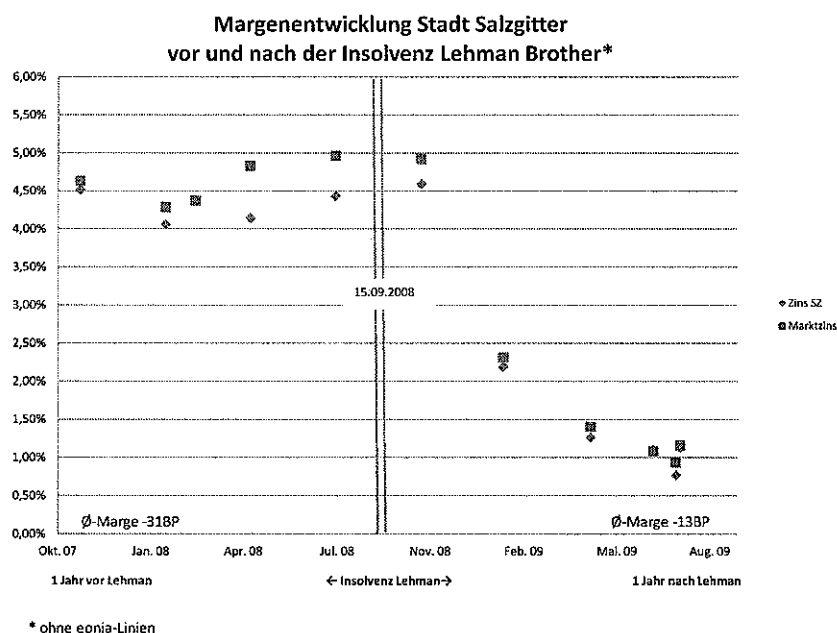
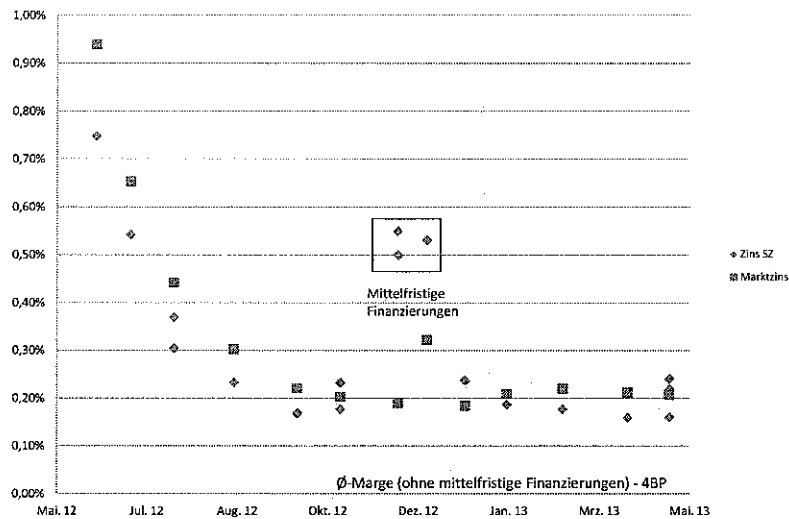


Abbildung 2: Auswirkungen von Basel II auf den kommunalen Kredit

Die bereits eingetretene Verteuerung ist – nicht nur in Salzburg – merkbar und darstellbar. In den beiden folgenden Abbildungen ist abgebildet, dass die Stadt in der Vergangenheit erhebliche Abschläge auf Swap-Mitte erzielen konnte, die aber unmittelbar nach Lehman und dann in den letzten 12 Monaten stark abgenommen haben. Bei mittelfristigen Finanzierungen sind die Aufschläge besonders eklatant.



### Margenentwicklung Stadt Salzgitter letzte 12 Monate\*



\* ohne eonia-Linien

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

**Es ist eindeutig, dass seit der Lehman-Pleite weniger Kreditinstitute, auch inländische, Angebote abgeben und zudem sehr häufig geringere Limite der jeweiligen Kommune zur Verfügung stellen.**

Wenn die Stadt Salzgitter vor der Finanzkrise Ausschreibungen getätigt hat, sind von den 13 angeschriebenen Banken 13 Angebote eingegangen. Dies geschah auch weitestgehend über die komplette Summe des Nominalvolumens (> 50 Mio. €). Nach der Finanzkrise sind Kontrahenten ausgefallen, die nicht mehr im Kommunal-kreditgeschäft tätig werden oder die Krise nicht überstanden haben. Landesbanken und Förderbanken fusionieren oder beschränken sich auf die Finanzierung öffentlicher Aufgaben im eigenen Bundesland. Derzeit schreibt die Stadt Salzgitter ca. 11 Banken an und bekommt meistens noch 3-5 Angebote (siehe Abbildung 3). Die Stadt Salzgitter – wie alle Kommunen - muss von sämtlichen Banken intern nach den Vorgaben der SolvabilitätsVO geratet werden, was zur Folge hat, dass zudem das Kreditlimit beschränkt werden könnte. Werden Volumina über 50 Mio. € ausgeschrieben, kommt es i. d. R. vor, dass der Kredit auf mindestens zwei Banken verteilt werden muss.

Angebotsabfrage für Liquiditätskredit								
kurzfristiger Liquiditätskredit mit variabler Zinsbindung								
Laufzeit	27.05.2013 bis 28.08.13	a.ct.360 3MEurobor 0,199% (Stand Ausschreibungsende)						
Betrag	20.000.000,00							
Nr.	Anbieter	Geschäftspartner	Datum, Uhrzeit	Medium	Betrag	Zinssatz	Anmerkung	
1					kein Angebot			
2			23.05.2013, 11:22	Telefon	20.000.000,00	Festsatz 0,219% (entspricht 3MEUR + 2 BP)		
3					kein Angebot			
4			22.05.13, 09:20	Telefon	kein Angebot		Die ... bietet nicht mit	
5					kein Angebot			
6			21.05.13, 16:29	Telefon	kein Angebot		Die ... bietet nicht mit	
7			23.05.13, 09:59	Telefon	20.000.000,00	3MEUR + 10 BSP (0,299%)		
8					kein Angebot			
9			23.05.13, 11:10	Telefon	20.000.000,00	3MEUR + 15 BSP (0,349%)		
10			23.05.13, 13:05	Fax	10.000.000,00	Festsatz 0,155% (entspricht 3MEUR + 4,4 BP)		
11					kein Angebot			
12					kein Angebot			

Abbildung 3: Händlerzettel der Stadt Salzgitter

Die KfW führt seit 2012 eine halbjährliche Blitzbefragung der Kommunen zur kommunalen Investitionstätigkeit und Kreditnachfrage durch. Hier wurde im 2. Halbjahr 2012 gefragt, wie die Kommunen die Kreditaufnahme auf Sicht von sechs Monaten bzgl. der Anzahl der Kreditanbieter sehen. Bei den Investitionskrediten gingen 38% der Befragten von einer „geringeren“ Kreditanbieterzahl aus und damit 7 Prozentpunkte mehr als bei der vorletzten Lagebeurteilung.

Die Lagebeurteilung ist aber nicht durchgängig auf alle Kredit nachfragenden Kommunen in Deutschland zu übertragen. Auch in Rheinland-Pfalz sind schon Fälle bekannt, in denen auch nur 1 Bank ein Angebot abgegeben haben soll.

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

**Ja, doch ist fraglich, ob zu den derzeitigen Bedingungen alle Kommunen in nennenswertem Umfang (d. h. deutliche Entlastung bisheriger konventioneller Kreditlinien) wirtschaftlich akzeptablen Marktzugang haben werden.**

Als Alternativen zur herkömmlichen Finanzierung der Kommunen, sofern die normale Kreditfinanzierung im bisherigen Umfang, zu den bisherigen Konditionen und/oder als Vorbereitung auf diese Situation nötig erscheint, können Leasing, Public Private

Partnership (PPP), Bausparverträge, Bürgerkredite, Schuldscheindarlehen und Anleihen dienen.

### **Leasing**

Viele Kommunen benutzen heute das Leasing als Finanzierungsinstrument. Leasing ist eine spezielle Form der Finanzierung konkreter Investitionen und ersetzt vorhandene Eigenmittel oder Kommunalkredite durch laufenden Aufwand. Insoweit kann Leasing nur in begrenztem Maße eine alternative Finanzierungsform sein und ersetzt weder umfangreiche Kommunal- noch Liquiditätskredite.

### **PPP**

In den vergangenen 10 Jahren wurde PPP als ausgesprochen geeignetes alternatives Finanzierungsinstrument gelobt. In der kommunalen Praxis hat sich PPP jedoch nicht durchsetzen können, da PPP im eigentlichen Sinne keine Finanzierungsform in der Hauptsache darstellt, sondern eine Kooperationsform von privater und öffentlicher Hand zur Realisierung und Betriebsführung unter dem Aspekt des Lebenszyklus einer Investition ist. Somit scheidet PPP als Ersatz der Kommunalfinanzierung ebenfalls aus.

### **Bausparverträge**

Die Finanzierungsform über Bausparverträge ist ausgesprochen selten. Dies liegt an folgenden Gründen:

- Der Bausparvertrag ist ein Sparvertrag, der im Vorfeld der Investition über vorhandene Eigenmittel oder aber kreditfinanziert angespart werden muss.
- Die jetzigen Kommunalkreditkonditionen sind dermaßen günstig, dass ein Bausparvertrag zurzeit unwirtschaftlich wäre.

Eine weitere Alternative stellen **Bürgerkredite** dar. Die Stadt Quickborn machte im Sommer 2009 Schlagzeilen mit der Aufnahme eines Bürgerkredits. Dieser wurde jedoch im Oktober 2009 von der Aufsicht als unzulässig erklärt. Die Stadt Quickborn musste eine Bank einschalten und startete in 2010 einen neuen Anlauf.

Genau da setzt das Mainzer Unternehmen **LeihDeinerStadtGeld** an. Diese bieten einen Bürgerkredit an, der ohne Kontogebühren auskommt. Der Bürgerkredit kann jedoch nur kleinere Summen über ganz bestimmte Projekte finanzieren und kann damit keine Alternative für Großstädte sein. Hier setzt dann das **Crowdfunding** an, nach dem im Internet Spenden für bestimmte Projekte gesammelt oder neue Kapitalgeber gefunden werden.

### **Schuldscheine und Anleihen**

Sowohl Schuldscheindarlehen als grundsätzlich abtretbarer bilateraler Kreditvertrag als auch die Anleihe als ein (fest-)verzinsliches Wertpapier können als Finanzierungsalternative der Kommunen insbesondere im mittel- und langfristigen Bereich gesehen werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Kurzvergleich von **Anleihe** und **Schuldscheindarlehen**:

	<b>Anleihe</b>	<b>Schuldscheindarlehen</b>
<b>Form</b>	Wertpapier	Darlehen
<b>Dokumentation</b>	Inhaberpapier	bilateraler Vertrag
<b>Übertragung</b>	über Clearing-System	durch schriftliche Abtretung
<b>Liquidität</b>	hohe Liquidität, ggfs. Börsenhandel	eingeschränkte Liquidität, OTC-Markt
<b>Mindestvolumen</b>	>100 Mio. €	noch >20 Mio. €
<b>Offenlegung</b>	Börsenprospekt, für Länder und Kommunen „prospektfrei“	bilateraler Vertrag
<b>Rating</b>	Grundsätzlich notwendig	nicht notwendig
<b>Kosten für</b>	Teurer als Schuldschein durch: Börsenzulassung, Vertrieb und Marketing, Ratings; effektive Stücke, Dokumentation, Zahlstellendienst, Bankenprovision etc.	Kosten nur für Vertrieb und Marketing, Dokumentation, Zahlstellendienst, Bankenprovision etc.

Der Minister für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Ralf Jäger, antwortete in einem Schreiben vom 15. April 2013 an die Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen, Frau Carina Gödecke, auf eine Anfrage zur Möglichkeit der Nutzung von Schuldscheindarlehen als Alternative zum Kommunalkredit. Unter der Voraussetzung, dass alle rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, seien Schuldscheindarlehen oder Anleihen als taugliche Finanzierungsinstrumente bzw. als sinnvolle Ergänzung zum klassischen Kommunalkredit anzusehen. Minister Jäger verweist in seiner Antwort darauf, dass auch Schuldscheindarlehen oder Anleihen dem Gebot einer wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsbewirtschaftung nach § 75 Abs. 1 GO NRW unterliegen und deshalb im Einzelfall danach beurteilt werden.

Die unterschiedlichen Schuldschein-/Anleihekonditionen für letzte Emissionen deutscher Städte in 2013 sehen wie folgt aus (im Vergleich zum 10-y-swap.Satz):

- Essen mindestens 2,25% für 10 Jahre = +65 bp am 14.05.2013
- Dortmund +50 bp
- Bochum +55-60 bp
- Würzburg/Nürnberg +38 bp – immenser Aufwand (bayrische Bonität!)
- Salzgitter 2010 + 24 bp zzgl. 0,05 bp p.a. Disagio.

Hier zeigt sich zweierlei:

Einerseits sind nur wirklich große Städte vertreten. Andererseits sind die Konditionen deutlich teurer.



Die folgende Tabelle gibt noch einmal einen Kurzvergleich über alle Instrumente:

Finanzierungs- instrument	Anleihe	Schuld- schein	Leasing	Bauspar- verträge	PPP/ ÖPP	Bürger- kredit
Volumen in €	< 100 Mio.	< 10 Mio.	< 100	< 0,5 Mio.	< 5 Mio.	< 1 Mio.
Laufzeit	projekt- abhängig	1-20 Jahre	objekt- abhängig	bis 32 Jahre	projekt- abhängig	2-20 Jahre
Zins- Kondition (i. Vergleich zum Kommunalkredit)	hoch	höher	objekt- abhängig	mittel	projekt- abhängig	hoch
Transaktions- kosten	hoch	minimal	mittel	niedrig	hoch	hoch
Geeignet für	mittlere/ große Kom- munen	mittlere/ große Kom- munen	alle Kommunen	alle Kommunen	mittlere/ große Kom- munen	alle Kommunen

Quelle: PwC – aber eigene Bewertung

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

**Es gibt eigentlich richtig gute Chancen. Fraglich ist, ob die Weichen von den zuständigen Akteuren richtig gestellt werden.**

Anlässlich der Gespräche zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes haben sich Bund und Länder im Rahmen eines intelligenten Schuldenmanagements auf eine gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern verständigt. Eine erste Anleihe soll noch vor dem Sommerferien 2013 emittiert werden.

In der Vergangenheit hat es schon 42x sogenannte Ländergemeinschaftsbonds (mal nur 3 Länder) gegeben, bei denen eine jeweilige quotale Haftung vorgegeben war. Dies folgt aus Artikel 104 GG, aus dem ein Verbot der Haftung des Bundes für Länderschulden verankert ist.

Den Bundesländern schwebte ein „Huckepack-Verfahren“ vor, in dem der Bund die Finanzmittel am Markt aufnimmt und dann entsprechende Quoten an die Länder verteilen würde. In der Konsequenz hätte der Bund zu 100% als Schuldner und damit als Haftender am Markt gestanden. Dies lehnt das Bundesfinanzministerium strikt ab. Somit ist beabsichtigt, einen modifizierten Länder-Jumbo am Markt zu begeben. In der Vergangenheit gab es schon solche reinen Länder-Jumbos, mit denen insbesondere NRW, Berlin, Schleswig-Holstein und Niedersachsen am Kapitalmarkt Gelder mit einer Kondition für alle aufgenommen haben.

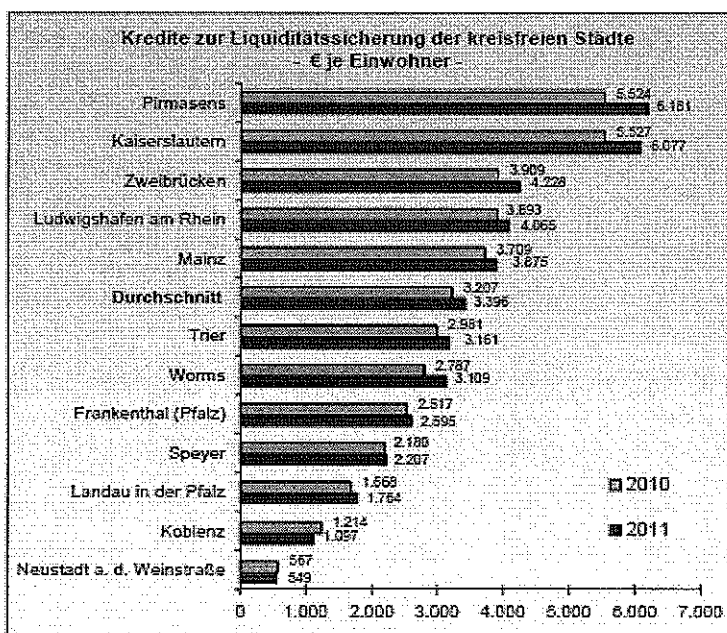
Jetzt wird über einen sogenannten Bund-Länder-Jumbo nachgedacht, an dem sich wahrscheinlich der Bund, NRW, Berlin, Schleswig-Holstein, Saarland und Bremen beteiligen würden. Es wird eine Kondition geben, die für die teilnehmenden Länder zu Zinsminderaufwand und für den Bund zu Zinsmehraufwand führen wird. Dies liegt daran, dass es für den Zinssatz eine gewichtete Zinsberechnung geben wird. Ende Mai hatte

der Bund Zinskosten von -30 bp zur Swap-Mitte, Baden-Württemberg und Bayern -2bp zur Swap-Mitte, Nordrhein-Westfalen bei +20-30 bp zur Swap-Mitte und die restlichen Länder (somit auch Rheinland-Pfalz) lagen bei +10-12 bp.

Die Länder Bayern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen, Thüringen, Sachsen, aber auch Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben bei der Berechnung über den gewichteten Durchschnitt eine bessere Zinskondition als durch den angedachten Bund-Länder-Jumbo.

Insoweit ist die gemeinsame Anleihe insbesondere für „schwächere Länder“ lukrativ, da im konkreten Beispiel der Schuldner-Primus, der Bund, bereit ist, eine wesentlich höhere Marge – ich schätze statt minus 30 Basispunkte (bp) zu Swap-Mitte eher genau Swap-Mitte – zu zahlen.

Dieser Effekt kann nach meiner Einschätzung in der konkreten Verschuldungssituation der Städte in Rheinland-Pfalz nicht eintreten, da eine gemeinsame Kapitalmarktaufnahme diese Balancewirkung nicht erzielen können. Dies zeigt die Grafik der Seite 53 des Kommunalberichtes 2013 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz deutlich:



Die Grafik zeigt die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung je Einwohner der kreisfreien Städte für 2010 und 2011.

Bei der gemeinsamen Anleihe von Nürnberg und Würzburg mit einem Aufschlag von 38 bp war das sehr gute Rating des Bundeslandes Bayern und die Einbettung in den leistungsstarken Kommunalfinanzausgleich extrem hilfreich.

Einen Sonderfall des interkommunalen Poolings stellte das „Finanzsystem Koch“, das zum „Finanzskandal Koch“ wurde, dar. Dort makelte Hans-Jürgen Koch zwischen Kommunen mit Finanzüberschüssen und solchen, die Kassenkreditbedarf hatten. Aus

dieser sinnvollen Idee (Problem § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KWG – unstatthafes Betreiben von Einlagegeschäften ohne Banklizenz) wurde ein Schneeballsystem, was Koch zur Untreue und Betrug an Kommunen und kommunalnahen Einrichtungen nutzte.

Dieses System ist eigentlich intelligent, scheitert auf kommunaler Ebene zwischen den Kommunen an der Bestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 2 KWG, obwohl meines Wissens dies unter Ländern praktiziert wurde und noch werden müsste.

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

a) der Kommunen untereinander?

Jüngstes Beispiel ist eine gemeinsame Anleihe der Städte Nürnberg und Würzburg im April 2013. Gemeinsam konnten sie eine 100 Mio. Euro-Anleihe erfolgreich am Kapitalmarkt platzieren. Ziel war es mit der Anleihe eine Erweiterung des Gläubigerkreises zu erzielen. Die Anleihelaufzeit beträgt 10 Jahre und die Verzinsung für die Investoren beträgt 1,965%. Jede Stadt haftet mit ihrem Anteil.

Voraussetzung dafür war, das Einvernehmen über das Instrument, Zeitpunkt, Laufzeit herrscht. Die gleiche Zinsmeinung muss vorhanden sein. Es muss eine parallele Beschlussfassung erfolgen. Die Akteure in den Kommunen mussten gut ausgebildet sein: Wissen was sie tun und auf gleicher Augenhöhe ein Projekt starten.

Vorteile:

- Die Volumina können ohne Zusammenschluss für eine Finanzierung am Kapitalmarkt kaum erreicht werden.
- Verbreiterung der Gläubigerstruktur
- Schlechtere Kommunen könnten durch den Zusammenschluss mit guten Kommunen bessere Konditionen erhalten.

Nachteile:

- Ein Zusammenschluss bedarf vieler Voraussetzungen (siehe Ausführungen oben), was eine Kreditaufnahme schwieriger und aufwendiger gestaltet. Die Gemeinschaftsanleihe stellte einen immensen Aufwand dar.
- Das Know-how ist in kleineren Kommunen in der Regel nicht gegeben.
- Die Volumina zu erreichen, könnte trotz Zusammenschluss auf Grund der kleinteiligen Strukturen in Rheinlandpfalz schwierig werden.
- Bei der Gemeinschaftsanleihe handelte es sich um sehr wohlhabende Städte in Bayern (das BIP pro Kopf lag in Nürnberg 2010 24% über den bayerischen Durchschnitt und in Würzburg 29%); bei schlechterer Bonität wird eine Platzierung schwieriger werden und die Konditionen schlechter. Dies könnte wiederum das Gebot einer wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsbewirtschaftung in Frage stellen.
- Der Markt signalisiert, dass eine Anleihe/ein Schuldschein mit einem (unübersichtlichen) Konglomerat von Kommunen als Schuldner seitens der Investoren nicht marktgängig sei – es fehle ein externes Rating.

b) zwischen Kommunen und Land?

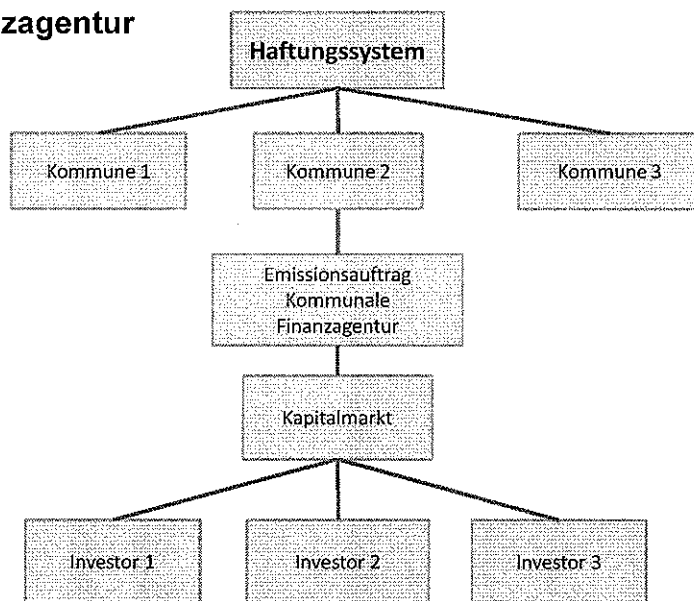
Wenn eine Neuorientierung zum „intelligenten Schuldenmanagement“ den Bundesländern mit dem Bund den Ländern sinnvoll erscheint und erreicht wird (siehe hierzu die Ausführungen unter 4.), müssen entweder die einzelnen Bundesländer Gleiches für ihre Kommunen ermöglichen (oder der Bund den Kommunen).

Die Ausgangs- und Interessenlage entspricht mindestens der der Länder gegenüber dem Bund. Denn die bisherige, fast ausschließliche Kommunalfinanzierung über Kreditinstitute liegt, teilweise sogar erheblich, über den Kapitalmarktzinssätzen der Länder. Hinzu kommt aber für den kommunalen Bereich verschärfend hinzu, dass eine eigenständige Kreditaufnahme über den Kapitalmarkt aufgrund der nötigen Größenordnungen bislang überhaupt nur Großstädten möglich ist. Den weitaus meisten Kommunen ist dieser Finanzierungsweg bislang komplett verschlossen.

Ein Ansatz ist hier die organisatorische Schaffung einer eigenständigen Kommunalfinanzagentur, die Ansprechpartner ist und Bündelungsfunktion im jeweiligen Land übernimmt. Dies sollte jedoch nur in Erwägung gezogen werden, sofern nicht vorhandene Strukturen, z. B. in den Finanzministerien der Länder, gemeinsam genutzt werden können.

Sowohl eine gemeinsame Haftung der einzelnen Kommunen füreinander, als auch eine Haftung der Länder für die Kommunen und umgekehrt ist nicht gewollt und nicht zielführend, es geht lediglich um den erleichterten Zugang interessierter Kommunen zur gebündelten und zugleich kostengünstigen (staatlichen) Kapitalmarktfinanzierung.

### Die kommunale Finanzagentur



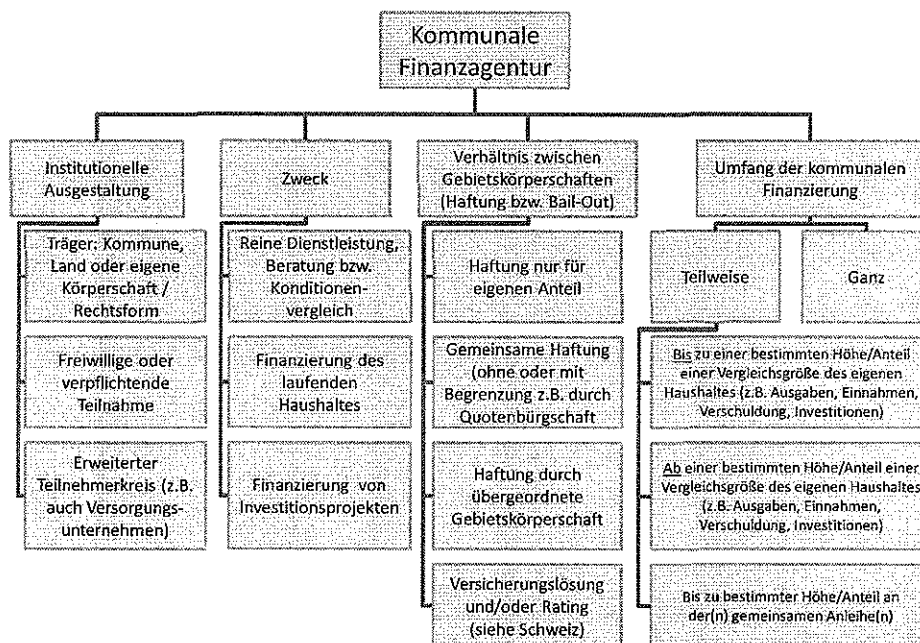
nach: DB Research 21.08.2012 „Einer für alle, ...“ Seite 4

Abbildung 4: Haftungssystem einer kommunalen Finanzagentur

Durch die Einbeziehung der Kommunen in das intelligente Schuldenmanagement könnten die Länder ihren Verpflichtungen zur Zurverfügungstellung von Finanzmittel oder zum Erschließen von Einnahmequellen nachkommen, dass die Kommunen ihre Aufgaben (dazu gehören selbstverständlich auch die in diesem Zusammenhang eingegangenen Zahlungsverpflichtungen der Kommunen) strukturell dauerhaft erfüllen können (Art. 49 LV RP,) – und zwar zum Nulltarif, denn die Einbeziehung der Kommunen in das intelligente Schuldenmanagement ist auf Landesebene mit keinen eigenen Kosten verbunden.

Das Positionspapier der Deutschen Bank vom 21.08.2012 schlägt vor, kommunale Finanzagenturen zu gründen, deren Hauptaufgabe die Bündelung der Kapitalnachfrage einzelner Kommunen sei, um in deren Auftrag Kapital zu günstigen Konditionen am Finanzmarkt zu beschaffen. In der Praxis geschähe dies in der Regel durch die Ausgabe gemeinsamer Anleihen. Eine wichtige Rolle würde weiterhin das externe Rating der Schuldner für die Gläubiger spielen.

Der Vorschlag der Niedersachsen-KPV hat im Vergleich zum Vorstoß der Deutschen Bank einen Vorteil: Durch die Einbeziehung der Kommunen in das intelligente Schuldenmanagement als gemeinsame Kreditaufnahme von Bund und Ländern wird die Rating-Diskussion nicht erforderlich und überflüssig, weil die Kommunen unter das Rating des Bundes oder der Länder fallen.



nach: DB Research 21.08.2012, „Einer für alle, ...“ Seite 4

Abbildung 5: Übersicht grundlegende Merkmale Kommunaler Finanzagenturen

Vorteile:

- Der Zugang zum Kapitalmarkt ist auch für kleinere Kommunen gewährleistet.
- Verbreiterung der Gläubigerstruktur und hohe Platzierungschancen

- Die Einbeziehung der Kommunen in das intelligente Schuldenmanagement entspricht nicht zuletzt der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln für alle staatlichen Ebenen. Diese Einbeziehung ist auch im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage der Kommunen erforderlich. Die Länder könnten ihren Verpflichtungen nachkommen – und zwar zum Nulltarif, denn die Einbeziehung der Kommunen in das intelligente Schuldenmanagement ist auf Landesebene mit keinen Kosten verbunden.
- Verringerung der Fixkosten für Emission, Börseneinführung, Kosten zur Kurspflege durch Umlage auf viele Kommunen
- Vorhandensein des notwendigen Fachwissen

Nachteile:

- Der Nachteil, dass ein Zusammenschluss vieler Voraussetzungen bedarf (siehe Ausführungen unter 5a), besteht noch weiterhin. Jedoch wird dieser bei der kommunalen Finanzagentur durch die Größenordnung (höhere Anzahl der Transaktionen) und dem Spezialwissen, die Kommunen werden in die Lage versetzt auf Augenhöhe mit den Kapitalgebern zu verhandeln, etwas entkräftet.

c) Welche Vor- und Nachteile sehen Sie jeweils?

Siehe Ausführungen bei a) und b)

d) Welche Restriktionen sehen Sie diesbezüglich jeweils aus GemO/GemHVO (und ggf. weitere, z.B. LHO)?

§ 49 GemO Verpflichtungserklärungen - handschriftliche Unterzeichnung durch den Bürgermeister bzw. Bevollmächtigten

§ 93 Abs. 3 GemO Allgemeine Haushaltsgrundsätze - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

§ 103 Abs. 2 GemO Investitionskredite - Genehmigungspflicht

§ 105 Abs. 2 GemO Kredite zur Liquiditätssicherung – in Zusammenhang mit dem Erlass vom 01.07.2010 - Laufzeit von Krediten zur Liquiditätssicherung

Entsprechende Regelungen der Landeshaushaltverordnung

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

Es sollte versucht werden, Liquiditätskredite wieder in der eigentlichen gesetzlichen Zulässigkeit nach § 105 GemO aufnehmen zu können. Dies setzt bedeutend andere Aufstockungsvolumina im Rahmen der beabsichtigten und gerichtlich erzwungenen Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs voraus. Siehe auch Beantwortung der Frage 5b).

Das Land hat mit seinem Erlass vom 08.07.2010 den Kommunen eine Zinsgarantie gegeben. Hierbei gleicht das Land Zinszahlungen aus, sobald bei endfälligen Kassenkrediten mit einer Laufzeit von 2010-2014 der 3-M-Euribor über 3,5 % fixiert wird. Bestehende Kassenkredite könnten in der jetzigen Zinsniedrigphase zinsgesichert werden über Festsatzkredite, Derivate oder Schuldscheindarlehen. Der Erlass vom 1. Juli 2010 sah Laufzeiten von Krediten zur Liquiditätssicherung bis maximal 10 Jahre bis Ende 2012 vor. Ich gehe davon aus, dass dieser verlängert worden ist.

Die Länder sollten darauf achten, dass bei Basel III oder ähnlicher Vorschriften weiterhin die Kommunen mit dem Risiko 0 eingestuft werden (Solvabilitätsverordnung).

Der Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz und vergleichbare Regelungsideen in anderen Ländern stellen einen Schritt in die richtige Richtung dar – ist aber eben nur ein nicht „spürbarer“ Trippelschritt, um in der Sprache des VGH Rheinland-Pfalz zu bleiben. Die Aufstockung ist vollkommen ungenügend (siehe nur Kommunalbericht 2013 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz Seite 62 ff).

Der abgeschaffte Genehmigungsvorbehalt von Liquiditätskrediten ist wohl politisch praktisch, rechtlich nach dem Oderwitz-Urteil des Bundesgerichtshofes vom 12.12.2002 geschickt, aber eigentlich nicht zu verantworten.

Nach Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV RP beschränkt sich die Aufsicht des Landes darauf, dass ihre (Anm. d. Verf.: gemeindliche) Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird. Und in fast allen Bundesländern – außer Bayern und Baden-Württemberg – wird von den Landesregierungen wissentlich geduldet, dass gegen § 105 GemO – Liquiditätskredite lediglich zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit verstossen wird.

Die neuesten Urteile vom VGH Rheinland-Pfalz, vom Staatsgerichtshof Hessen und dem Bundesverwaltungsgericht vom 31.01.2013 sprechen zudem eine andere Sprache: Die Länder sind in der Pflicht – unabhängig von ehemals gewählten juristischen Feinessen.

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

**Aktives, portfolio-orientiertes Zins- und Schuldenmanagement ist m. E. heute zwingend einzusetzen, um den Anforderungen des § 93 Abs. 3 GemO – Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung – genügen zu können. Insoweit sind diese Einsparungen hilfreich, aber nicht ausreichend – auch nicht, wenn jenseits von Zinssicherungsinstrumenten agiert werden sollte und dürfte.**

**Auch sonstige Instrumente lindern, richtig helfen i. S. der auskömmlichen, strukturellen Kommunalfinanzierung können sie nicht.**

Ein neuer Ansatz ist die zentrale Beschaffung von Kreditmitteln und anschließender Weitergabe im Konzern in Form von kurzfristigen und langfristigen

Gesellschafterdarlehen (Konzernfinanzierung). Die Zusammenfassung der Beschaffung von Finanzierungsmitteln innerhalb einer Organisationseinheit bildet den Vorteil, dass entsprechende Fach- und Spezialkenntnisse gebündelt vorgehalten werden können. Es ist eine Verbesserung von Konditionen aufgrund des höheren Gesamtvolumens möglich. Außerdem können durch die Bündelung einzelner Bedarfe, erforderliche Größenordnungen für bestimmte Finanzierungsformen (z.B. Kommunalanleihe, Schuldscheindarlehen) erreicht werden.

In Niedersachsen wird eine solche Experimentierklausel erwogen.

Erforderlich sind klare gesetzliche Regelungen (siehe Krediterlass Niedersachsen 2008), die den Einsatz insbes. von Derivaten regeln.

Im Rahmen dieser Anhörung würde eine detaillierte Auseinandersetzung mit den notwendigen Regelungsinhalten zu weit führen. Nur so viel: Die niedersächsische Regelung halte ich für ausgewogen zwischen Regelungsbedürfnis und kommunaler Selbstverwaltung, die sich diesbezüglich an den Empfehlungen des DST richten könnte.

Die Nicht-Wahrnehmung-von-Verantwortung hier ist m. E. falsch. Im Übrigen verweise ich auf den Kommunalbericht 2013 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz Seite 102 ff).

Weiterhin muss beim kommunalen Kreditmanagement auf ausreichendes Know-how der Akteure geachtet werden (siehe nur cms-spread-ladder von vielen Anbietern). Die Finanzrichtlinie der Stadt Salzgitter regelt, dass „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Handelsbereichs eigenverantwortlich und regelmäßig das Marktgeschehen verfolgen müssen und ihre Kenntnisse von Methoden und Fertigkeiten mit aktuellem Know-how erweitern müssen. Die Teilnahme an Seminaren oder vergleichbaren Schulungen in angemessenem Umfang und Häufigkeit soll von den Führungskräften gefördert und begleitet werden“.

Der erhebliche Aufwand für ein aktives, portfolio-orientiertes Zins- und Schuldenmanagement muss sein, kann aber durch Kooperationen und die Kommunale Finanzagentur minimiert/optimiert werden