

Rösel, Felix

**Article**

## Hoch gepokert, hoch verschuldet: Kurzfristige Fremdwährungskredite der Kommunen in Deutschland

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Rösel, Felix (2015) : Hoch gepokert, hoch verschuldet: Kurzfristige Fremdwährungskredite der Kommunen in Deutschland, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 22, Iss. 1, pp. 43-46

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170113>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Hoch gepokert, hoch verschuldet: Kurzfristige Fremdwährungskredite der Kommunen in Deutschland

Felix Rösel\*

Das Mitte Januar 2015 von der Schweizerischen Nationalbank verkündete Ende der Wechselkursuntergrenze des Franken gegenüber dem Euro sorgte nicht nur an den internationalen Finanzmärkten für Turbulenzen. Auch in deutschen Rathäusern läuteten die Alarmglocken. Gelockt von möglichen Zinsvorteilen hatten einige Kommunen in den vergangenen Jahren verstärkt auf Kredite in Fremdwährungen gesetzt, oftmals in Schweizer Franken. So nahm beispielsweise die Stadt Essen zu Beginn der 2000er-Jahre Kredite in Franken bei einem Wechselkurs von 1,50 Franken für 1 Euro auf [vgl. BURGER und SOLDT (2015)]. Auf Absicherungsgeschäfte<sup>1</sup> wurde bewusst verzichtet, um den maximalen Zinsvorteil zu nutzen [vgl. KOWALEWSKY und RINKE (2015)]. Nach der plötzlichen Aufhebung des Mindestkurses des Franken reduzierte sich das Tauschverhältnis von Franken in Euro jedoch auf nunmehr etwa 1:1, die Rückzahlung der Frankenkredite verteuerte sich quasi über Nacht erheblich. Die hierdurch entstandenen Verluste werden allein für Kommunen in Nordrhein-Westfalen auf 400 Mill. € beziffert [vgl. KOWALEWSKY und RINKE (2015)]. Generell besteht die besondere Problematik von Fremdwährungskrediten jedoch nicht nur in den momentan zu verbuchenden Verlusten. Kredite in Russischem Rubel hätten in den vergangenen Monaten beispielsweise zu erheblichen Gewinnen geführt. Problematisch ist vielmehr der spekulative Charakter bzw. das mit Krediten in ausländischer Währung verbundene und im Bereich öffentlicher Finanzen zumeist unerwünschte Risiko, das durch niedrige Zinsen verdeckt wird und erst im Falle von Schocks zu Tage tritt.

In diesem Beitrag werden Umfang und regionale Verteilung kommunaler Kassenkredite in Fremdwährung näher untersucht. Kassenkredite als regelmäßig kurzfristig zu erneuernde Kredite bergen gegenüber längerfristigen Finanzierungsformen die besondere Problematik einer direkten Kassenwirksamkeit möglicher Verluste. Es wird gezeigt, dass sich Kassenkredite in ausländischer Währung in Deutschland sehr stark regional konzentrieren: Kredite im Umfang von über 1 Mrd. € und damit rund Dreiviertel aller kurzfristigen Fremdwährungskredite in Deutschland entfallen auf 16 Kommunen im Ruhrgebiet. Diese Gemeinden gehören zugleich zu den am höchsten verschuldeten Kommunen Nordrhein-Westfalens. Erklärt werden kann dies über einen

fatalen Zusammenhang von aussichtloser Finanzlage und zunehmender Risikobereitschaft („Gambling for Resurrection“).

## Fremdwährungskredite – ein Ruhrgebiet-Phänomen

Zunächst soll die regionale Verteilung von kurzfristigen Fremdwährungskrediten näher dargestellt werden. Abbildung 1 zeigt das Gesamtvolumen der in Fremdwährung aufgenommenen Kassenkredite deutscher Kommunen insgesamt und nach Ländern zum 31.12.2013. Lediglich in fünf von dreizehn Flächenländern bestanden zu diesem Stichtag kommunale Kassenkredite in ausländischer Währung. Gemessen am Gesamtvolumen der Kassenkredite haben in Brandenburg und Rheinland-Pfalz Fremdwährungskredite zudem nur eine nachrangige Bedeutung. Ihr Anteil beläuft sich auf 0,7 % bzw. 0,3 % aller kommunalen Kassenkredite. Einen höheren Anteil weisen die Kommunen in Hessen (2,7 %) und Niedersachsen (2,3 %) aus. Insgesamt umfassen die vier genannten Länder jedoch zusammen weniger als 20 % aller kommunalen Fremdwährungskredite. Der mit Abstand größte Teil aller Kassenkredite in Fremdwährung entfällt auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Hier ist zudem der Finanzierungsanteil durch Fremdwährungskassenkredite am höchsten: Rund 5 % aller Kassenkredite nordrhein-westfälischer Kommunen wurden nicht in Euro, sondern in Fremdwährung aufgenommen.

Die spezifische Konzentration auf Nordrhein-Westfalen kann unter anderem mit der unterschiedlichen Haltung der Länder zu kommunalen Fremdwährungskrediten erklärt werden. Noch im Sommer 2014 bezeichnete die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen Fremdwährungskredite als „taugliche Finanzierungsinstrumente“<sup>2</sup>, deren Einsatz im Ermessen der Kommunen stünde. Deutlich kritischer war damals bereits die Haltung anderer Landesregierungen. Das Niedersächsische Innenministerium riet den Kommunen des Landes in einem Runderlass, „[v]on Krediten in fremder Währung [...] möglichst Abstand zu nehmen“<sup>3</sup>. Im Ausnahmefall sei

\* Felix Rösel ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

jedoch bei gleichzeitiger Risikovorsorge die Aufnahme von Fremdwährungskrediten möglich. Auch im Saarland, deren Kommunen im Durchschnitt den höchsten Kassenkreditstand je Einwohner aller Länder aufweisen, wären nicht auf Euro lautende Kredite zwar zulässig, „werden aber nicht gern gesehen“ [VÖB (2006)]. Auch in den übrigen Flächenländern stehen die Landesbehörden kommunalen Fremdwährungskrediten regelmäßig skeptisch gegenüber, wenngleich Kassenkredite in Fremdwährung nicht ausdrücklich untersagt sind und keiner Genehmigung durch die Kommunalaufsicht bedürfen. Mitunter wird jedoch zumindest eine hinreichende Absicherung derartiger Kontrakte verlangt.<sup>4</sup>

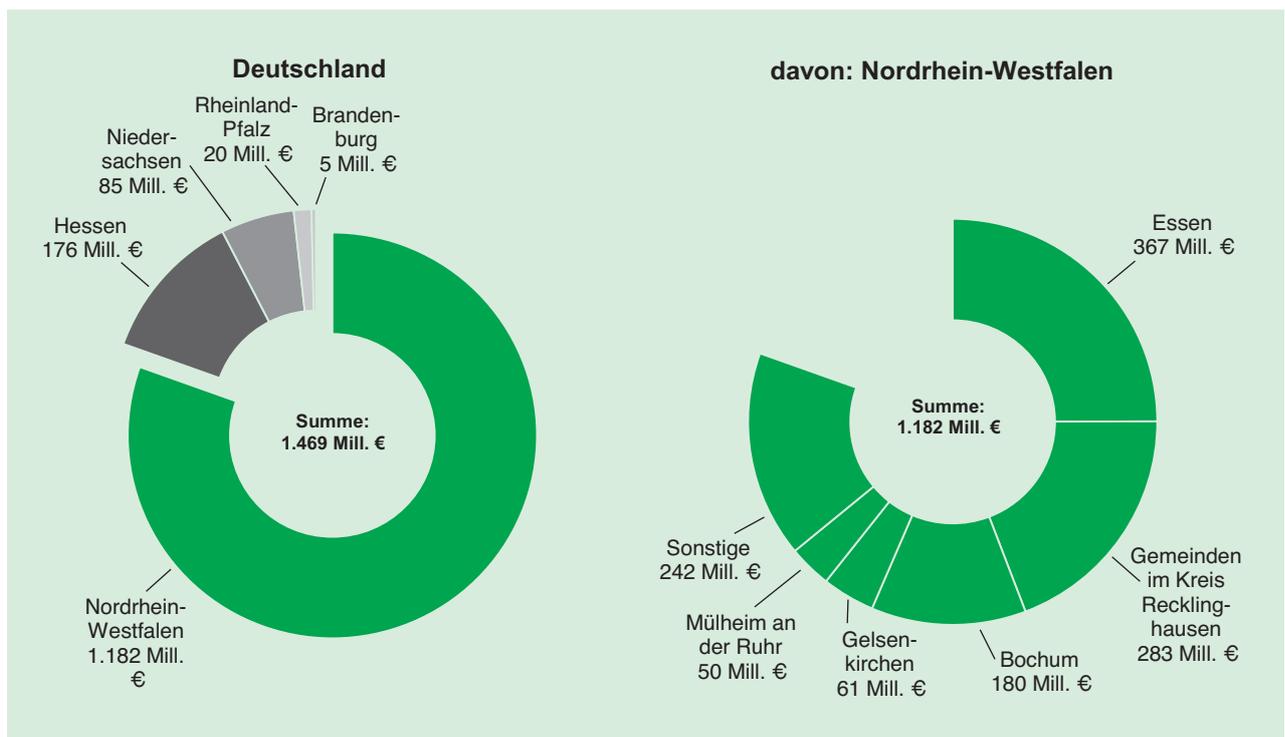
Kassenkredite in ausländischer Währung konzentrieren sich jedoch nicht nur auf Nordrhein-Westfalen, sondern sind auch innerhalb dieses Landes ein regional sehr eng begrenztes Phänomen. 16 von 19 Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit Fremdwährungskrediten sind Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes. Betroffen ist insbesondere der Kreis Recklinghausen sowie die angrenzenden kreisfreien Städte (vgl. Abb. 1, rechte Grafik sowie Karte in Abb. 2). Auf diese Kommunen entfallen mehr als 1 Mrd. € oder 74 % aller kommunalen Kassenkredite in Fremdwährung in Deutschland. Die auffällige Konzentration auf Städte eines bestimmten Landkreises bzw. die angrenzenden kreisfreien Städte deutet auch auf problematische politökonomische Konstellationen im

Bereich der Kommunalaufsicht hin. Gerade bei der Entwicklung der Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen spielte in den vergangenen Jahren die Parteizugehörigkeit von Bürgermeistern und Landräten als Kommunalaufsichtsbehörden eine wesentliche Rolle [vgl. RÖSEL (2014)].

**Nichts mehr zu verlieren?**

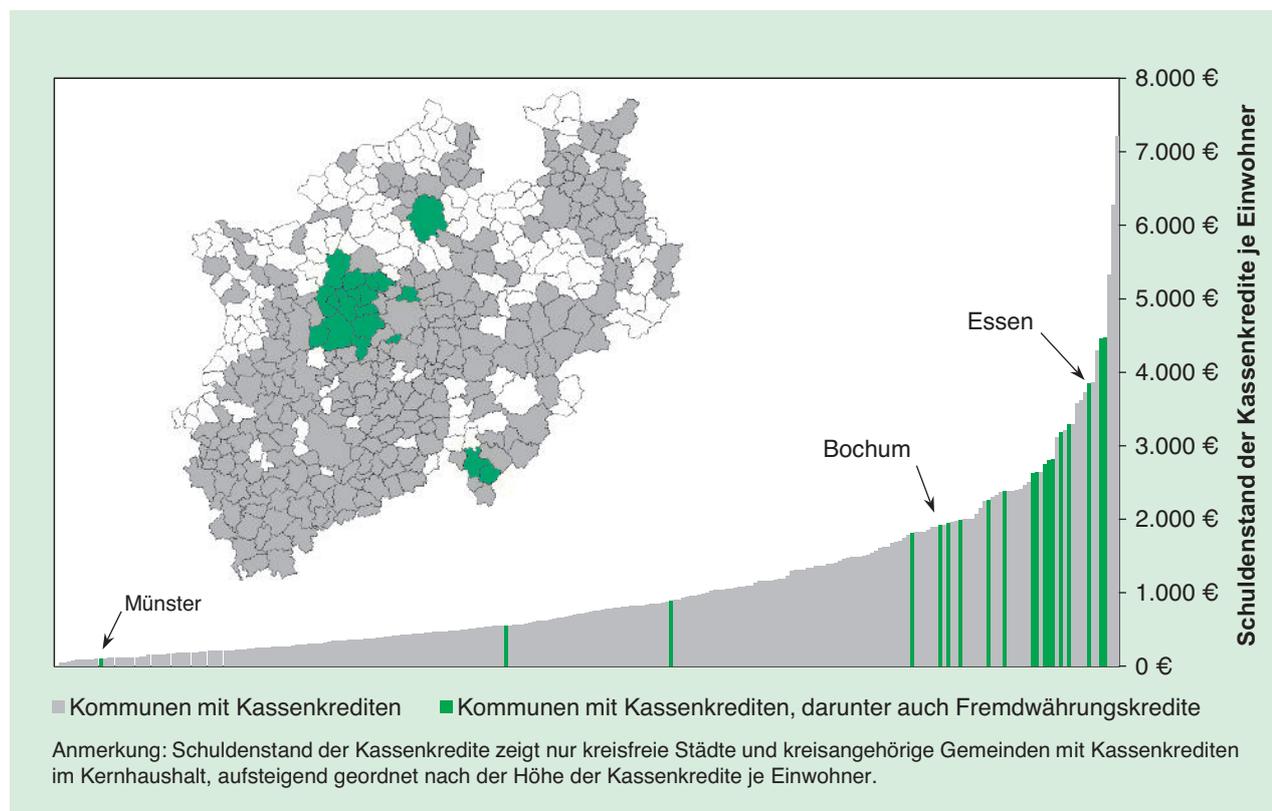
Neben einer starken regionalen Konzentration kann eine weitere bemerkenswerte Eigenheit der Kassenkredite in ausländischer Währung beobachtet werden: Es waren ausgerechnet besonders hoch verschuldete Kommunen, die in den vergangenen Jahren auf dieses Instrument setzten. Abbildung 2 verdeutlicht diesen Befund. Das dargestellte Balkendiagramm ordnet die Kommunen in Nordrhein-Westfalen aufsteigend nach der Höhe der Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung.<sup>5</sup> Mit nur wenigen Ausnahmen (z. B. Münster) gehören die Kommunen, die auf Fremdwährungskredite setzten (grün gefärbte Balken), zu den Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit der höchsten Kassenkreditverschuldung je Einwohner. Dies erscheint zunächst paradox: Wieso gingen ausgerechnet solche Kommunen ein besonders hohes Risiko durch Fremdwährungsschulden ein, die ohnehin bereits über einen hohen Schuldenstand verfügten?

**Abbildung 1: Kassenkredite der Kommunen in Fremdwährung (Stand: 31.12.2013)**



Quellen: LT-Drs. 16/6399 (NW), Statistisches Bundesamt (2014), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

**Abbildung 2: Kommunen mit Kassenkrediten in Euro und Fremdwährungen in Nordrhein-Westfalen (Kernhaushalt, Stand: 31.12.2013)**



Quellen: LT-Drs. 16/6399 (NW), IT.NRW (2015), Darstellung des ifo Instituts.

Die ökonomische Theorie des „Gambling for Resurrection“ bietet eine mögliche Erklärung für diese interessante Beobachtung. Das „Gambling for Resurrection“ als exzessive Form des Moral-Hazard wurde in der Vergangenheit insbesondere im Bankensektor beobachtet: Kreditinstitute in extremer Schieflage haben nichts mehr zu verlieren, können sich durch hochspekulative Investitionen („Gambling“) mit einer äußerst geringen Wahrscheinlichkeit jedoch noch selbst retten und die nahezu sichere Insolvenz abwenden [vgl. z.B. HELLWIG (1998)]. Es wurde in der Vergangenheit beobachtet, dass eine Vielzahl betroffener Banken diesen „Strohalm“ ergriff und bei drohender Insolvenz umso riskanter agierte. Die Situation hochverschuldeter Kommunen stellt sich vergleichbar dar: Unabhängig von der faktischen Einstandspflicht des Landes für die Schulden seiner Kommunen scheinen gerade Kommunalpolitiker in hochverschuldeten Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen alles auf eine Karte gesetzt zu haben: Riskante „Zinsmanagement-Strategien“ boten eine vermeintliche und attraktive Möglichkeit, eine drohende Intervention und damit Entmachtung durch das Land (z.B. in Form eines „Sparkommissars“) zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Dass mit der Stadt Essen zudem ausgerechnet

eine der am höchsten verschuldeten Städte Nordrhein-Westfalens auf Absicherungsgeschäfte ihrer Fremdwährungskredite verzichtete und hierdurch nochmals höhere Risiken in Kauf nahm, unterstreicht den fatalen Zusammenhang von prekärer Finanzlage und Risikobereitschaft.

### Ausblick

Die empfindlichen finanziellen Verluste deutscher Kommunen infolge der Franken-Aufwertung dürften zu einer Neubewertung des Instruments der Fremdwährungskredite führen. Gegeben der geltenden Einstandspflicht für die Schulden der Kommunen sollten hierbei insbesondere die Länder ein Interesse an einem wirksamen Ordnungsrahmen haben. Plenardebatten in zahlreichen Landtagen zu diesem Thema sind bereits angekündigt. Soll auf kommunale Fremdwährungskredite in Zukunft nicht gänzlich verzichtet werden, so wäre aus Landes-sicht zumindest eine schärfere Regulierung angezeigt. Denkbar wäre eine Pflicht zur Absicherung von Krediten in ausländischer Währung, was jedoch die erhofften Zinsvorteile erheblich schmälern und das Instrument deutlich

unattraktiver machen dürfte. Neue prozedurale Hürden, z. B. eine generelle Zustimmung- bzw. Genehmigungspflicht durch die Gemeindevertretung oder die Kommunalaufsichtsbehörden für Fremdwährungskredite, könnten ergänzend hinzutreten. Alternativ zu einer schärferen Kontrolle durch das Land könnte allerdings auch die Eigenverantwortung der Kommunen gestärkt werden. Diese Option wäre z. B. über einen Haftungsausschluss des Landes für neue kommunale Schulden realisierbar, verbunden mit der Aufhebung der Insolvenzfähigkeit von Städten und Gemeinden. Eine solche Lösung ist mit nicht unwesentlichen juristischen Herausforderungen verbunden, würde aber die heute bestehenden Überschuldungsanreize beseitigen. Die aktuelle Problematik der kommunalen Fremdwährungskredite bietet insofern einen guten Anlass, neu und grundsätzlich über die Ordnung der Kommunalfinanzen in Deutschland nachzudenken.

### Literatur

- BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS (VÖB) (Hrsg.) (2006): Bankgeschäfte mit Kommunen. Rahmenbedingungen für die Kommunalfinanzierung, 2. Aufl., Berlin.
- BURGER, R. und R. SOLDT (2015): Schuldenberge mit Alpenblick, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.01.2015, S. 3.
- HELLWIG, M. (1998): Banks, Markets, and the Allocation of Risks in an Economy, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154, S. 328–345.

IT.NRW (Hrsg.) (2015): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden/GV, Verbindlichkeiten nach Kontengruppen, Gemeinden, Kreisverwaltungen, Bezirksverbände, abgerufen von der Landesdatenbank NRW, abgerufen am: 20.01.2015.

KOWALEWSKY, R. und F. RINKE (2015): Freigabe des Franken. Schweizer Crash kostet NRW-Städte 400 Millionen Euro, Rheinische Post Online, 17.01.2015, abgerufen am: 21.01.2015.

RÖSEL, F. (2014): Co-Partisan Buddies or Partisan Bullies? Why State Supervision of Local Government Borrowing Fails, ifo Working Paper Nr. 189, München.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2013, Fachserie 14, Reihe 5, erschienen am 14. August 2014, korrigiert am 28. Oktober 2014, Wiesbaden.

<sup>1</sup> Eine Absicherung bieten Derivate wie z. B. Zinsswaps oder Devisenoptionen, die für Fremdwährungskredite einen fixen Zinssatz oder Wechselkurs sicherstellen, jedoch mit zusätzlichen Kosten verbunden sind.

<sup>2</sup> Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2433 vom 1. Juli 2014 des Abgeordneten André Kuper (CDU), LT-Drs. 16/6399 (NW).

<sup>3</sup> Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, RdErl. d. MI v. 22.10.2008, AZ: 33.1-10245/1, Nds. MBl. 2008, Nr. 45, S. 1149.

<sup>4</sup> Einen Überblick bietet der BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS: VÖB (2006).

<sup>5</sup> Dargestellt werden nur Städte und Gemeinden mit einer Kassenkreditverschuldung > 0. Dies sind rund Zweidrittel aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen.