

Herrmann, Karolin

Research Report

Auswirkungen von Basel III auf die Zukunft der Kommunalfinanzierung

KBI kompakt, No. 13

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2012) : Auswirkungen von Basel III auf die Zukunft der Kommunalfinanzierung, KBI kompakt, No. 13, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66207>

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.

Auswirkungen von *Basel III* auf die Zukunft der Kommunalfinanzierung

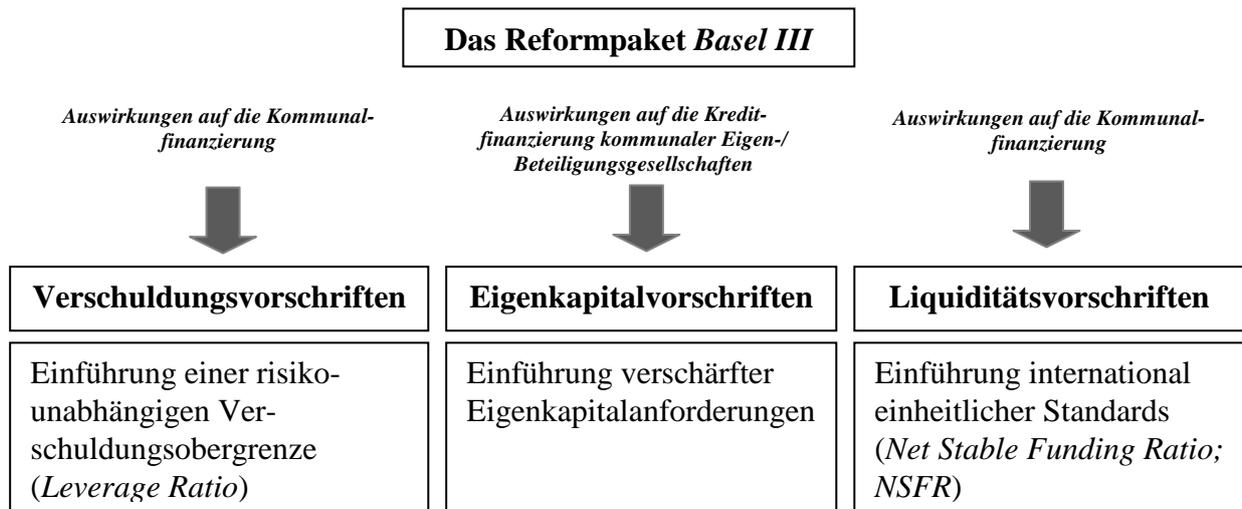
von *Karolin Herrmann*

Die Kommunen profitieren derzeit von hohen Steuereinnahmen und niedrigen Kreditzinssätzen. Nach Angaben des *Statistischen Bundesamts* waren die Gewerbesteuererinnahmen im zweiten Quartal 2012 so hoch wie noch nie. Die positive Einnahmesituation vieler Gemeinden und Gemeindeverbände wird von sinkenden Zinsausgaben begleitet und könnte darüber hinwegtäuschen, dass viele Kommunen nach wie vor hoch verschuldet sind. Möglicherweise stellen die niedrigen Zinssätze – insbesondere für Kassenkredite – sogar einen Anreiz dar, noch höhere Kreditvolumina aufzunehmen, um von den günstigen Zinskonditionen zu profitieren. Indes ist anzunehmen, dass sich die Finanzierungsbedingungen der Kommunen infolge des Banken-Regelwerks *Basel III* zukünftig verschlechtern werden.

Die kommunalen Kernhaushalte waren zum 31.12.2011 mit 121 Mrd. Euro beim nicht-öffentlichen Bereich verschuldet. Etwa 36 Prozent dieser Schulden entfielen auf kommunale Kassenkredite, deren Volumen eine stetig wachsende Tendenz aufweist (vgl. *KBI* 2011). Hinzu kommen noch einmal rund 149 Mrd. Euro, die von kommunalen Schattenhaushalten (Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Staatssektor gehören) aufgenommen oder auf diese ausgelagert worden sind (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2012a, S. 84 und 182). Es bleibt zu befürchten, dass einige Kommunen die derzeit günstigen Zinskonditionen zum Anlass nehmen könnten, noch mehr Kredite aufzunehmen und/oder diese an kommunale Ausgliederungen weiterzuleiten. Dies ist umso problematischer, als anzunehmen ist, dass sich die Finanzierungsbedingungen der Kommunen zukünftig verschlechtern werden. (Siehe auch *KBI* 2012 und *Statistisches Bundesamt* 2012b)

Das neue Banken-Regelwerk

Basel III ist ein Ende 2010 durch den *Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht* geschnürtes Reformpaket, das zum Ziel hat, die Bankenaufsicht und das Risikomanagement der Banken zu verbessern. *Basel III* baut auf dem bestehenden Regulierungspaket *Basel II* auf und soll den Bankensektor künftig widerstandsfähiger gegenüber Finanzmarkt- und Banken Krisen machen. *Basel III* soll voraussichtlich Anfang 2013 schrittweise eingeführt, Presseinformationen zufolge aber wohl erst ab Mitte 2013 durch *BaFin* und *Bundesbank* kontrolliert werden (vgl. exemplarisch *Handelsblatt* 2012). Das Banken-Regulierungspaket sieht im Wesentlichen höhere Eigenkapitalanforderungen, verbindliche Liquiditätsregeln und eine Verschuldungsobergrenze vor (siehe *Abbildung „Eckpunkte von Basel III“*).

Abb. Eckpunkte von Basel III

Quelle: Eigene Darstellung.

Auswirkungen der neuen Verschuldungsvorschriften

Zu den wichtigsten Elementen des Reformpakets gehört die Einführung einer risiko-unabhängigen Verschuldungsobergrenze, der sogenannten *Leverage Ratio*. Diese begrenzt das Geschäftsvolumen der Banken unabhängig vom Risikopotenzial der Kredite auf das 33,3-fache des Kernkapitals. Die *Leverage Ratio* gilt sowohl für „risikoärmere“ als auch für „risikoreichere“ Geschäfte. Zu den „risikoärmeren“ und damit „margenschwächeren“ Geschäften gehören Kommunalkredite. Ursächlich dafür ist die hohe Bonität der Gemeinden und Gemeindeverbände. Deutsche Kommunen können derzeit de jure nicht insolvent werden. Ihre Zahlungsfähigkeit ist durch die Länder gesichert, da aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung mittelbar eine Staatshaftung ableitbar ist (vgl. *Rehm/Matern-Rehm* 2003, S. 297). Die Forderungen der Kreditgeber gegenüber regionalen Gebietskörperschaften wurden daher bislang mit einem Risikogewicht von null Prozent angesetzt, was zur Folge hatte, dass die Banken für Kommunalkredite kein Eigenkapital vorhalten mussten (vgl. *Schackmann-Fallis* 2012, S. 17). Allerdings steht das umfängliche und direkte Einstehen eines Bundeslands für faktisch zahlungsunfähige Kommunen aufgrund des hohen Verschuldungsgrads vieler Bundesländer infrage. Dies ist einer der Gründe, warum Kommunalkredite bei der *Leverage Ratio* voll angerechnet werden. Um die Höchstverschuldungsgrenze einzuhalten, könnten die Institute nun versucht sein, vornehmlich die Geschäfte abzubauen, von denen geringe Margen zu erwarten sind. Dann würde innerhalb einer Bank eine Konkurrenzsituation zwischen den „margenarmen“ und den „margenreichen“ Geschäften entstehen, die zu Lasten der Kommunalfinanzierung ausgetragen werden könnte (vgl. *Schackmann-Fallis* 2012, S. 568f.). Alternativ könnten die Institute versuchen, höhere Kreditzinssätze zu vereinbaren, um dieses Geschäft „margenreicher“ zu gestalten.

Als weitere Reaktionsmöglichkeiten der Institute sind eine Begrenzung der Kreditvergabe im Kommunalbereich, eine Verringerung der Kreditlaufzeiten und/oder eine genauere Risiko- und Bonitätsprüfung der Kreditnehmer denkbar. Es ist somit in jedem Fall anzunehmen, dass

die Kommunen bei der Kreditvergabe künftig stärker in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft oder anderen Kundengruppen treten müssen. Schlechtere Kreditkonditionen könnten die Folge sein. Zudem werden die Transparenzansprüche gegenüber den Kommunen steigen (vgl. *BdB* 2012, S. 9ff.). Bereits jetzt ziehen sich immer mehr Institute, wie die *Hypo Real Estate* oder die *Eurohypo*, zunehmend aus der Kommunalfinanzierung zurück oder legen ihrer Kreditvergabe eine Art „Rating“ zugrunde. So beschloss die *WL-Bank* Münster im Herbst vergangenen Jahres, keine Kredite mehr an Kommunen zu vergeben, die kein genehmigtes Haushalts-sicherungskonzept haben, also innerhalb eines Nothaushalts wirtschaften. Empirische Erhebungen, wie z. B. die Jahresumfrage des *Neuen Kämmers* oder die *Blitzumfrage der KfW*, unterstreichen, dass seitens der Kommunen eine Verschlechterung der Kreditkonditionen erwartet wird (vgl. *Elbers/Krebs* 2011, S. 3; *KfW* 2012a und *KfW* 2012b).

Nach Angaben der *Deutschen Bank* hat die interne Risikoanalyse der Banken derzeit zwar vorwiegend Auswirkungen auf den Umfang der Kreditvergabe, früher oder später könnten interne Risikoanalysen der Kommunen durch die Banken aber auch auf die Höhe der Zinssätze durchschlagen (vgl. *Otte* 2011, S. 2). Damit die Kommunen die interne Bonitätseinschätzung der Kreditgeber abschätzen können und als Kreditnehmer attraktiv bleiben, sollten sie die kommunale Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldsituation transparent und umfassend darstellen.

Auswirkungen der neuen Eigenkapitalvorschriften

Neben der *Leverage Ratio* sieht *Basel III* auch verschärfte Eigenkapitalanforderungen für Banken vor. Für Unternehmenskredite müssen diese künftig mehr und besseres Eigenkapital vorhalten, um etwaige Zahlungsausfälle eher verkraften zu können. Die verpflichtend vorgeschriebene Eigenkapitaldecke der risikogewichteten Aktiva soll stufenweise von 8 auf 10,5 Prozent erhöht werden. Die „risikolosen“ Kommunalkredite sollen von dieser Vorschrift ausgenommen werden. Dazu zählen aber keine Kredite, die an kommunale Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften ausgegeben werden. In der Regel sind diese mehrheitlich in kommunaler und nur zum Teil in privater Hand. Die kommunale Haftung beschränkt sich nur auf den Anteil am Stamm- oder Grundkapital. Insofern unterliegen die an eine Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft ausgegebenen Kredite nach *Basel III* einer entsprechenden Eigenkapitalunterlegung durch die Banken. Es ist anzunehmen, dass die dadurch entstehenden Eigenkapitalkosten über höhere Zinsen (oder schlechtere Kreditkonditionen) an die Kreditnehmer weitergegeben werden. Die Eigenkapitalkosten stellen die Opportunitätskosten, also die „Kosten der entgangenen Alternative“, dar. Diese fallen in Höhe der Rendite an, die das Kreditinstitut bei einer Alternativanlage des gebundenen Eigenkapitals erwirtschaftet hätte. (Vgl. *Deutsche Bundesbank* 2011, S. 7ff. und *BdB* 2012, S. 7f.)

Auswirkungen der neuen Liquiditätsvorschriften

Neben den neuen Verschuldungs- und Eigenkapitalregeln sieht *Basel III* auch international einheitliche Liquiditätsvorschriften vor. In der Tendenz müssen die Banken illiquide Aktiva, zu denen auch längerfristige Kommunalkredite gehören, künftig stärker fristenkongruent refinanzieren. Typischerweise sammeln die Banken kurzfristig verfügbare Einlagen von Sparern

oder anderen Kreditinstituten ein und transformieren diese in längerfristige Kredite. Verlieren die Kunden aber das Vertrauen in die Bank, z. B. infolge einer Krise, kann die Bank infolge vermehrter Einlagenabrufe in Liquiditätsengpässe geraten. Daher beschränkt *Basel III* die Möglichkeiten der „Fristentransformation“. So müssen längerfristige Kommunalkredite zukünftig stärker fristenkongruent, also längerfristig, refinanziert werden. Dadurch können sich die Refinanzierungskosten der Banken erhöhen. Es ist anzunehmen, dass die Banken die ihnen entstehenden Zusatzkosten an die Kreditnehmer weitergeben. Infolgedessen könnten sich vor allem die Kreditkonditionen der langfristigen Kommunalkredite verschlechtern (vgl. *Deutsche Bundesbank* 2011, S. 30ff., *BdB* 2012, S. 8 und *BdB* 2011, S.10f.).

Fazit

Es besteht die begründete Vermutung, dass sich die Eigenkapital- und Refinanzierungskosten der Banken infolge von *Basel III* erhöhen werden. Dies kann Rückwirkungen auf die Kommunalfinanzierung in Deutschland haben. Vermutlich werden sich die Kreditkonditionen im Kommunalbereich dadurch verschlechtern und die Transparenzanforderungen gegenüber Städten und Gemeinden zunehmen. Die tendenziell steigenden Zinsausgaben sollten die Kommunen zum Anlass nehmen, ihre Ausgabenposten auf den Prüfstand zu stellen. Steuererhöhungen sind nicht zielführend und können sich nachteilig auf die Standortattraktivität einer Kommune auswirken.

Aufgrund des neuen Banken-Regulierungspakets besteht aktueller Handlungsbedarf: Die Kommunen sollten die im Kommunalrecht vorgesehenen Fristen zur Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse einhalten und die Gesamtsituation der kommunalen Haushaltslage gegenüber den Kreditgebern transparent darstellen. Die dafür vorauszusetzende Umstellung auf die doppische Rechnungsführung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Im Unterschied zur Kameralistik werden in der Doppik auch nicht-zahlungswirksame Erträge und Aufwendungen, wie z. B. Abschreibungen oder Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, erfasst. Damit wird für den Kreditgeber ersichtlich, wie groß der Ressourcenverbrauch inklusive der nicht-zahlungswirksamen Größen ist. Da sich bei Verwendung der Doppik die Informationsbasis des Kreditgebers erhöht, werden für diesen auch etwaige Zukunftslasten offenbar und in die Kreditvergabe eingepreist – das Kreditrisiko einer Kommune kann also besser bewertet werden.

Den Städten und Gemeinden bleibt anzuraten, die derzeitig sprudelnden Steuerquellen vorrangig zu nutzen, um Kreditmarktschulden zu tilgen und Kassenkreditsockel abzubauen. Letztlich bleibt zu hoffen, dass die erwartete Limitierung der Kreditvergabe disziplinierend auf die Kommunen wirkt, sodass kreditfinanzierte Ausgabenposten wirksam und nachhaltig abgebaut werden.

Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de

Literatur

Bundesverband deutscher Banken (2012): Positionspapier zu den Perspektiven der Kommunalfinanzierung, Berlin.

Bundesverband deutscher Banken (2011): Folgen von Basel III für den Mittelstand, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2011): Basel III – Leitfaden zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken, Frankfurt/Main.

Elbers, M. und Krebs, S. (2011): Diversifizierung statt Monokultur. Herkömmliche Kommunalfinanzierung in der Krise – Kämmerer müssen sich mit Alternativen auseinandersetzen, in: *Der Neue Kämmerer. Zeitung für öffentliches Haushalts-, Beteiligungs-, Immobilien- und Prozessmanagement*, Nr. 4 (2011), S. 3.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2012): Kommunale Schattenhaushalte. Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Schrift Nr. 113, Berlin.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011): Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Schrift Nr. 108, Berlin.

KfW (2011a): Blitzbefragung Kommunen zu Investitionen und Kreditnachfrage, Frankfurt/Main.

KfW (2011b): KfW-Kommunalpanel 2011, Frankfurt/Main.

o. V. (2012): Basel-III-Vorschriften. Banken erhalten Zeit bis Mitte 2013, in: *Handelsblatt* vom 19.9.2012, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/basel-iii-vorschriften-banken-erhalten-zeit-bis-mitte-2013/7154150.html>, Stand: 8.10.2012.

Otte, J. M. (2011): Flucht nach vorne. Bonitätsbewertungen werden zukünftig auch für Kommunen eine wichtige Rolle spielen, in: *Der Neue Kämmerer*, Nr. 4/2011, S. 2.

Rehm, H. und Matern-Rehm, S. (2003): *Kommunale Finanzwirtschaft*, Bd. 7, Frankfurt/Main.

Schackmann-Fallis, K.-P. (2012): Sparkassen und Kommunen als natürliche Partner – gilt das auch unter Basel III?, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 65 (12), S. 586-589.

Statistisches Bundesamt (2012a): *Schulden der öffentlichen Haushalte*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012b): *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14, Reihe 1.-2. Vierteljahr 2012, Wiesbaden.