

Anregungen für eine stabile und nachhaltige Kommunalfinanzierung

Das Fachforum Kommunales des Wirtschaftsforum der SPD e.v. fördert den Dialog zwischen den verschiedenen kommunalen Akteuren sowie mit der Politik, den Bürgern und der Wirtschaft. Wir befassen uns mit der ordnungspolitischen Rahmensetzung zur Bewältigung der Herausforderungen, vor denen derzeit die Daseinsvorsorge und somit die Kommunalwirtschaft stehen. Ein Thema von beständiger Relevanz ist dabei die Finanzausstattung von Kommunen und ihren Unternehmen, die dieses Papier ebenso wie die Auswirkungen aktueller Finanzmarktpolitik auf die kommunale Ebene thematisiert.

Die Kernaussagen dieses Papiers lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Um eine Daseinsvorsorge auf hohem Niveau bereit zu stellen und damit die Grundlage für den Lebensalltag der Menschen und für jegliche Form des Wirtschaftens zu schaffen, brauchen Kommunen und ihre Unternehmen eine solide und verlässliche Finanzausstattung. Hier gibt es erhebliche Herausforderungen:

1. Die Sozialausgaben der Kommunen sind laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung im Zeitraum von 1996 und 2014 um etwa 65 % gestiegen. Besonders problematisch ist die Situation in strukturschwachen Gemeinden, in denen die Sozialausgaben hoch und die Einnahmen, etwa aus der Gewerbesteuer, gleichzeitig gering sind. Die kommunale Verschuldung in einer Größenordnung von insgesamt rund 140 Mrd. bei einem Bestand an Kassenkrediten von rund 54 Mrd. € ist insbesondere für strukturschwache Kommunen eine immense Belastung, die von Jahr zu Jahr zunimmt. Diese Investitionsschwäche geht einher mit einem mangelnden Erhalt und Ausbau der Infrastruktur und gefährdet die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Allein unter Status-quo-Bedingungen stehen einem Investitionsbedarf von rund 140 Mrd. € im Jahr lediglich Investitionen in einer Größenordnung von rund 23 Mrd. € gegenüber.
2. Die zunehmende und im Verhältnis zu Institutsgröße und Risikoprofil oft als zu streng anzusehende Bankenregulierung führt dazu, dass die Kreditvergabe an Kommunen und kommunale Unternehmen für Kreditinstitute unattraktiver wird. In der Folge werden die Investitionsmöglichkeiten der Kommunen unnötig eingeschränkt.
3. Durch die seit langem anhaltende Negativzinssituation kommt es zu einer Schwächung der regionalen Kreditinstitute wie etwa der Sparkassen. Dies hat auch negative Folgen für die Kommunalfinanzierung.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, fordert das Fachforum „Kommunales“ im Wirtschaftsforum der SPD:

1. langfristige Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben durch Bund und Länder. Die bereits beschlossenen Entlastungen müssen auf kommunaler Ebene ankommen. Desweiteren bedarf es einer soliden finanziellen Grundausrüstung der Kommunen - eine dem Kommunalisierungsgrad angemessene Finanzausstattung ist nicht mehr gegeben. Dafür müssen die grundsätzliche Steuerverteilung zwischen Bund (42,5%), Ländern (42,5%) und Kommunen (15%) sowie die kommunale Beteiligung am Landesanteil der Steuern (Verbundsatz) einer Prüfung unterzogen werden. Die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern sollte stärker soziallastenorientiert erfolgen. Die Sicherung bestehender kommunaler Einnahmequellen wie der Grundsteuer und der Gewerbesteuer müssen modernisiert werden. Es braucht einen kommunalen Altschuldenfonds, der es hochverschuldeten Kommunen ermöglicht, sich aus der Abwärtsspirale zu befreien.
2. die Herausnahme von Kommunen und kommunalen Unternehmen aus der Regelung zur Leverage Ratio. Risikoarme Bankgeschäfte dürfen nicht entwertet werden. Generell braucht es in der Bankenregulierung mehr Differenzierung. Ebenfalls darf die bankenaufsichtsrechtliche Gleichstellung von Forderungen gegenüber kommunalen Unternehmen und Forderungen gegenüber Kommunen nicht zur Disposition stehen.
3. Rechtssicherheit beim Thema „Negativzinsgeschäfte“.

WIRTSCHAFTSFORUM DER SPD E.V.
DOROTHEENSTRASSE 35
10117 BERLIN

T +49 30 400 40 660
F +49 30 400 40 666
MAIL@SPD-WIRTSCHAFTSFORUM.DE

SPD-WIRTSCHAFTSFORUM.DE

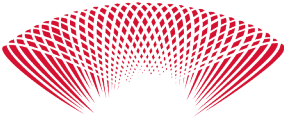
PRÄSIDIUM:
DR. MICHAEL FRENZEL, PRÄSIDENT
HARALD CHRIST, SCHATZMEISTER
DR. INES ZENKE, VIZEPRÄSIDENTIN
ROBERT M. MAIER, VIZEPRÄSIDENT

GESCHÄFTSFÜHRER:
DANIEL ROUSTA

REGISTERGERICHT:
AMTSGERICHT CHARLOTTENBURG / VR 33920

UST-IDNR.: DE 298512965
STEUERNUMMER: 27/620/62175
FA FÜR KÖRPERSCHAFTEN BERLIN

WEBERBANK AG BERLIN
IBAN: DE81 1012 0100 1004 0066 66
BIC: WELADED1WBB



I. Finanzausstattung der Kommunen

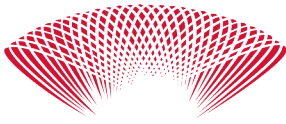
Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote in Deutschland stagniert im internationalen Vergleich seit Jahren. Auf kommunaler Ebene führen vor allem die steigenden Sozialausgaben zu einer anhaltenden Investitionsschwäche. Über die Jahre ist in den Kommunen ein enormer Investitionsrückstand entstanden. Zwar erzielten die Kommunen im Jahr 2016 einen rechnerischen Überschuss von 5,4 Mrd. € – angesichts eines vom KfW-Kommunalpanel auf 136 Mrd. € bezifferten Investitionsrückstandes im gleichen Jahr relativieren sich diese Überschüsse jedoch. Dramatisch ist vor allem, dass sich die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen im Hinblick auf die Möglichkeit, ihren jeweiligen Haushalt jährlich auszugleichen, weiter vergrößert. Die Schulden der Kommunen reduzieren sich – auch wegen kurzfristig aufgenommener Kassenkredite – nicht nachhaltig, Investitionsspielräume bleiben begrenzt. Während z.B. Kommunen im Saarland im Jahr 2016 je Einwohner durchschnittlich 171 € investieren konnten, kommen finanzstärkere Kommunen in Bayern auf 519 € je Einwohner.¹ Kommunen ohne Haushaltsausgleich investieren zudem ein Drittel weniger als Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit ausgeglichenem Haushalt oder Finanzierungsüberschuss. Zudem fällt es diesen Kommunen deutlich schwerer, den Unterhalt der bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten.

Die Finanzausstattung der Kommunen und die finanziellen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen sind begrenzt, die Einnahmegerüstung über Gebührenhaushalte eingeschränkt und die Gewinnabführung aus Sparkassen und Stadtwerken aufgrund wachsender regulatorischer Vorgaben (Basel III; Energienetzregulierung) eher abnehmend.

Gleichwohl ist die quantitative und qualitative Leistungsfähigkeit im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge mehr geboten denn je: Kommunale Unternehmen müssen in der Lage sein, die erforderlichen Investitionen u. a. in umweltverträgliche Energieerzeugung, kundengerechte Energie- und Telekommunikations-Netz-Infrastrukturen, Energieeffizienz, zur Erhaltung der Wasserqualität, einer ressourcenschonenden Abfallwirtschaft, für bezahlbare Wohnungen oder einen attraktiven ÖPNV vorzunehmen. Außerdem müssen wachsende Anforderungen an die Kommunen zur Erhaltung der bestehenden Sozial-, Kultur- und Bildungsinfrastruktur sowie zur Erbringung zusätzlicher Leistungen u. a. aufgrund neu zugewiesener Aufgaben (überwiegend im Sozialbereich oder zur Integration von Flüchtlingen) finanziert werden.

Das im November 2016 verabschiedete „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ ist ein wichtiger Schritt, um Kommunen bei den Sozialausgaben künftig zu entlasten. Bei der Bemessung der Finanzausstattung der Kommunen verbleibt jedoch ein großer Handlungsspielraum bei den Ländern. Ziel sollte die erhöhte Mittelweitergabe der vom Bund über die Länder bereitgestellten Mittel für die Kommunen sein.

¹ Gemeindefinanzbericht für das Jahr 2016 – Deutscher Städte- und Gemeindebund



Trotz der schon erreichten Entlastung bei den Sozialausgaben herrscht ein strukturelles Ungleichgewicht: Insgesamt tragen die Kommunen ein Viertel aller staatlichen Kosten, der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen beträgt hingegen nicht einmal 15%. Die Kommunen müssen finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen erfüllen können. Maßstab muss dabei die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zwischen und innerhalb von Regionen bleiben.

Ein sinnvoller Ansatz dafür wäre z. B., wenn die Steuerbeteiligung der Kommunen die Soziallasten besser berücksichtigen würde. Die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung setzt sich beispielsweise durch einen Indikator aus der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (50%), Lohnsumme sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (25%) und Gewerbesteuerertrag (25%) zusammen. Arbeitslosigkeit oder andere Sozialindikatoren spielen keine Rolle. Würden diese Kriterien stärker berücksichtigt, wäre mehr Gleichheit in der Steuerverteilung erreichbar.

Ein weiteres sinnvolles Element wäre ein Altschuldentilgungsfonds beim Bund unter Einbeziehung der kommunalen Schulden - vor allem der hochverschuldeten Kommunen. Ein solcher Fonds böte die Chance, der Abwärtsspirale zu entkommen, aus der sich die betroffenen Kommunen trotz größter Sparsamkeit nicht selbst befreien können.

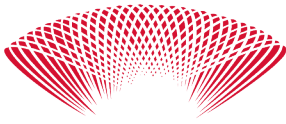
Eine auskömmliche Finanzausstattung muss aber auch dadurch gesichert werden, dass bestehende Einnahmen nicht wegbrechen. Dazu muss die Grundsteuer dringend modernisiert werden, sonst droht der Verlust von kommunalen Einnahmen in einer Größenordnung von jährlich 13 Mrd. Euro. Überdies wären Verwerfungen in allen Bundesländern bei den Gemeindefinanzierungssystemen zu erwarten.

Zukunftsfähige, bürgerfreundliche, effiziente und kostengünstige kommunale Strukturen erfordern eine politisch durchdachte vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden. Die im Dezember 2016 nach langen Verhandlungen erreichte Einigung zwischen Bund und Länder für eine Reform der Bund-Länder-Finzen wird die finanziellen Spielräume der Länder erheblich erweitern. Die Länder sind in der Pflicht, die Gelder, die sie durch die Reform zusätzlich erhalten, auch für eine bessere Finanzausstattung der Kommunen einzusetzen.

II. Auswirkungen der Bankenregulierung auf die kommunale Ebene

Neben der nationalen Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen spielen auch die Entwicklungen auf den Finanzmärkten eine wichtige Rolle für die Kommunen und ihre Unternehmen.

Insbesondere ist hierbei die Bankenregulierung zu nennen, die als Resultat aus der globalen Finanzmarktkrise auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene einen neuen finanzpolitischen Ordnungsrahmen schuf. Im November 2010 beschlossen die G20-Staaten, das Rahmenwerk des Baseler



Ausschusses für Bankenaufsicht, „Basel III“ bis zum Jahr 2019 schrittweise umzusetzen. Mit der verstärkten Regulierung sollte eine erneute Finanzmarktkrise und ein „too-big-to-fail“ - die Rettung von großen, als systemrelevant eingestuften Geldhäusern mit Steuergeldern - zukünftig verhindert werden. Heute muss jedoch konstatiert werden, dass die Regulierung in vielerlei Hinsicht die nötige Proportionalität vermissen lässt.

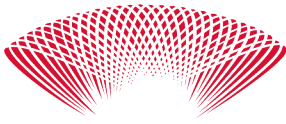
Darunter leiden vor allem kleinere Kreditinstitute, von denen es etwa bei den Sparkassen oder den Genossenschaftsbanken viele gibt. Speziell die Sparkassen sind aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Strukturen ein starker Partner der deutschen Kommunen und der Kommunalwirtschaft. Sie fördern auf vielen Gebieten kommunale Einrichtungen und leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens. Sie versorgen vor allem mittelständische Unternehmen mit Krediten und ermöglichen eine flächendeckende geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung auch ländlicher und strukturschwacher Gebiete.

Doch die Institute mit regionalem Schwerpunkt werden derzeit unverhältnismäßig belastet: Sie unterliegen in Deutschland der gleichen Vielzahl an nationaler, europäischer und internationaler Regulatorik wie die großen Geldhäuser – und kommen dadurch zunehmend an ihre Leistungsgrenze. Ihre Aktivitäten bergen im Umfang, im Geschäftsmodell oder der Kapitalmarktverflechtung keine großen und systematischen Risiken, dennoch gelten für sie die gleichen Auflagen wie für Institute mit deutlich stärkerem Risikoprofil. Die Verhinderung des „too big to fail“ droht sich durch das fehlende Augenmaß in der Regulierung in ein „too small to survive“ zu verkehren – zum Leidwesen nicht nur der regionalen Institute, sondern auch der kommunalen Ebene.

Kommunen und die Kommunalwirtschaft beobachten die angespannte Lage der Sparkassen, die ein unverzichtbarer Teil der kommunalen Daseinsvorsorge sind, mit Sorge. Als wesentlicher Träger öffentlicher Investitionen refinanzieren sich Kommunen in sehr hohem Maße – zu etwa 98 % - über Direktausleihungen bei Kreditinstituten (der Anteil der Sparkassen liegt dabei bei 22 %). Entwicklungen des Bankenmarktes wirken sich daher auch besonders auf die Kommunen aus.

Die Auswirkungen der Bankenregulierung machen sich bei den Kommunen und ihren Unternehmen momentan vor allem bei der Einholung von Kreditangeboten bemerkbar. Zwar kann derzeit noch nicht von einer kommunalen „Kreditklemme“ gesprochen werden, doch die Lage spitzt sich spürbar zu. Im Zuge der Umsetzung der Basel III-Vorschriften trat im Jahr 2014 erstmals die Verschuldungsquote (Leverage Ratio) in Kraft. Zukünftig verschärfen sich diese Kapitalanforderungen und auch Kredite an Kommunen sollen dann vollständig mit Eigenkapital unterlegt sein. Für Kreditinstitute wird dadurch das ohnehin margenarme Kommunalgeschäft weiter erschwert, die Leverage-Ratio hebt die für Kommunen geltende Eigenkapital-Nullgewichtung aus.

Generell besteht mit der derzeitigen Fortschreibung der Vorgaben der europäischen Bankenaufsicht die Gefahr, dass risikolose und margenarme Geschäfte der Banken – wie in Deutschland Kredite an

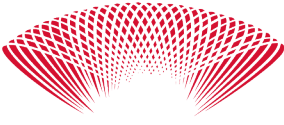


Kommunen – durch renditeträchtigeren, aber auch riskantere Geschäfte ersetzt werden. Um jedoch auch zukünftig Investitionen in die öffentliche und kommunale Infrastruktur zu ermöglichen, muss es für Kreditinstitute auch weiterhin eine Motivation für risiko- und margenarme Geschäfte geben. In der weiteren Ausgestaltung der Basel III-Regelungen sollte daher dringend geprüft werden, kommunale Kreditnehmer aus der Regelung zur Leverage Ratio herauszunehmen, da sich die Situation für Kommunalkredite andernfalls weiter zu verschärfen droht. Zudem ist im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Eigenmittelverordnung sicherzustellen, dass kommunale Unternehmen bankaufsichtsrechtlich auch künftig im Gleichklang mit Kommunen behandelt werden.

Daneben ist es dringend geboten, die bestehende und die zukünftige Finanzmarktregulierung an die Größe und die Risiken der Kreditinstitute anzupassen und entsprechend dem europäischen Prinzip der Subsidiarität eine stärkere Differenzierung bei der Bankenregulierung vorzunehmen. Eine „one size fits all“ Regulierung hat sich nicht als effektiv erwiesen. Derzeit finden Verhandlungen zur Finalisierung der Basel III-Regelungen statt. In der Finanzbranche firmieren die Pläne unter dem Namen „Basel IV“, um zu verdeutlichen, welche weitreichenden Folgen die diskutierten Eigenkapitalvorgaben hätten. Auch für diese Verhandlungen und die entsprechenden Umsetzungsvorschläge der EU-Kommission müssen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gelten.

Neben einer stärkeren Differenzierung im Bankenaufsichtsrecht und in der Aufsichtspraxis (zu begrüßen sind hier besonders die Vorschläge zur Etablierung einer „small and simple banking box“) erscheint auch eine kritische Prüfung bestehender Regulatorik auf Stringenz und Effektivität geboten. Seit Ausbruch der Finanzmarktkrise sind nunmehr zehn Jahre vergangen, in denen eine Vielzahl an nationalen, europäischen und internationalen Regelungen – zum Teil mit politischer Eile, zum Teil anlassbezogen - verabschiedet wurde. Auch die teils unscharfen Kompetenzabgrenzungen zwischen den Aufsichtsbehörden bedürfen der Nachbesserung.

Um sich unabhängiger vom Bankenmarkt zu machen, nutzen Kommunen derzeit verstärkt Angebote des Kapitalmarkts: Neben Kassenkrediten und Kommunaldarlehen werden Schuldscheindarlehen zur alternativen Finanzierungsmöglichkeit. Allerdings werden diese Darlehen in der Mehrzahl der Fälle nicht aufgenommen, um dringend notwendige Investitionen zu tätigen, sondern um die kommunale Liquidität zu sichern. Die Verträge fallen somit unter die Kassenkredite und verstärken eine Fehlentwicklung der letzten Jahre: Das Instrument zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe wird von vielen Kommunen vermehrt zur dauerhaften Schuldenfinanzierung zweckentfremdet. Hohe Schuldenstände bei Kassenkrediten sind v.a. deshalb problematisch, weil diese nicht durch materiell geschaffene Vermögenswerte gedeckt sind, sondern für laufende Ausgaben aufgenommen werden. Statt die Zahl der Kassenkredite zu erhöhen, ist es dringend notwendig, dass Kommunalhaushalte zu Investitionshaushalten werden. Die Kommunen und kommunalen Unternehmen sind ihrerseits verpflichtet, auf sinnvolle und zukunftsweisende Investitionen zu setzen – andernfalls bringen verbesserte Finanzausstattung und gesicherte Kreditzugänge keinen Mehrwert.



III. Aktuelle Zinssituation

Die anhaltende Niedrig- bzw. Negativzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) stellt Banken und auch Kommunen ebenfalls vor Herausforderungen. Die Haushalte verschuldeter Kommunen werden durch die niedrigen Zinsen derzeit zwar entlastet, doch für Kreditinstitute mit stark zinsabhängiger Geschäftsausrichtung – wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken – wird das Niedrigzinsumfeld mittel- bis langfristig zum betriebswirtschaftlichen Problem.

Der Strafzins, den die EZB seit 2014 für Geldeinlagen erhebt, wird von den Landesbanken und auch von der DZ-Bank mittlerweile auch an die Sparkassen und Genossenschaftsbanken weitergereicht. Zuletzt stieg die Zahl derjenigen Banken, die die Strafzinsen in Form eines Verwahrentgelts nun auch an kommunale Kunden weitergeben. Diese Problematik betrifft natürlich nur Kommunen oder kommunale Unternehmen mit entsprechend hohen Rücklagen, denn meist gewähren die Institute einen Freibetrag, bis zu dem kein Verwahrentgelt fällig wird. Doch die Zahl der Banken, die Verwahrentgelte für kommunale Gelder erheben, steigt.

Auch für Kommunen ohne finanzielle Rücklagen ergeben sich bis dato unbekannte Herausforderungen. Im Zusammenhang mit den Negativzinsen bieten einige, vor allem ausländische, Banken den deutschen Kommunen ein regelrechtes „Negativzinsgeschäft“ an. Bei derartigen Verträgen erhalten Kommunen eine Auszahlung für die Inanspruchnahme eines Geldbetrages, statt Zinsen wie bei einem Darlehen zu zahlen. Derartige Konstellationen finden sich jedoch ausschließlich bei variablen Krediten und verleiten damit ggf. zu einer weiteren variablen Kreditaufnahme, wodurch sich die Kommunen ein nicht unerhebliches Zinsänderungsrisiko einkaufen: Erkennen die Kommunen eine Zinswende nicht rechtzeitig, tragen sie das volle Zinsrisiko. Solche Angebote bringen die Kämmerer in eine rechtliche Zwickmühle: Sie haben de facto die Verpflichtung, bestmögliche Verträge abzuschließen, müssten daher „zuschlagen“ – im Bürgerlichen Gesetzbuch ist jedoch geregelt, dass bei einem Darlehen Zinsen fällig werden. Für diese Fälle muss schnell Rechtssicherheit geschaffen werden. Zu warnen ist davor, die aktuelle Zinssituation für eine weitere Verkürzung der Kreditlaufzeiten zu nutzen.