

Positionspapier

des Bankenverbandes zu den Auswirkungen der Finanzmarktregulierung
auf die Kommunalfinanzierung

Mai 2013

Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzierung werden komplexer. Die neue und umfassende Regulierung des Bankensektors und seiner verschiedenen Finanzmarktaktivitäten wird unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Kommunalfinanzierung haben. Zwar ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass der Kommunalkredit das Ankerprodukt der Kommunalfinanzierung bleiben wird, doch ist mit Veränderungen zu rechnen:

- *Das Angebot gerade langfristiger Kredite droht eingeschränkt zu werden. Zumindest ist in diesem Bereich mit höheren Kosten als in der Vergangenheit zu rechnen. Bereits heute lässt sich ein Trend zur Beschränkung der Kreditlaufzeiten beobachten. Ferner senken viele Institute ihren prozentualen Anteil an der Gesamtfinanzierung einer Kommune.*
- *Im Zuge der Leverage Ratio droht tendenziell risiko- und damit margenschwaches – zu dem auch das Kommunalgeschäft zählt – durch margenstärkeres Geschäft ersetzt zu werden.*
- *Die Bankenabgabe wirkt zusätzlich belastend für ein bereits eher margenarmes Geschäft.*
- *Die Nutzung von Absicherungsinstrumenten droht in Folge der EU-Derivateverordnung (EMIR), von Finanztransaktionssteuer und Trennbanken-Elementen komplexer zu werden und sich zu verteuern. Dies wird mitunter eine weitere Professionalisierung des Finanzmanagements auf Kommunalseite erfordern.*
- *Das CRD-IV-Paket wird die bereits eingesetzte Konsolidierung des Bankensektors verstärken, d. h. die Zahl von Instituten wird sinken, die zur Kommunalfinanzierung zur Verfügung stehen.*

Angesichts der Erwartung einer restriktiveren Kreditvergabe ist die Diskussion über eine Erschließung weiterer Investorengruppen außerhalb des Bankenbereichs und damit eine Verbreiterung der Kreditaufnahmemöglichkeiten richtig und wichtig, beispielsweise über die Hereinnahme des Kapitalmarktes via Anleihen und Schuldscheindarlehen. Welcher Weg auch immer beschritten wird: Es ist vor dem Irrglauben zu warnen, dass durch diese Maßnahmen die grundlegenden Finanzierungsprobleme der Gemeinden gelöst werden könnten. Diese lassen sich nur durch eine Sanierung der Haushalte im Zuge einer strukturellen Neuverteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und einer entsprechenden Finanzausstattung der Gemeinden dauerhaft beseitigen.

1. Einleitung

In den vergangenen Monaten haben sich die regulatorischen Rahmenbedingungen der Banken weiter konkretisiert: Das neue Regelwerk Basel III wird mittels der europäischen „Capital Requirements Directive“ und „Capital Requirements Regulation“ (als Arbeitstitel wird verkürzt vom CRD-IV-Paket gesprochen) zum 1. Januar 2014 in Kraft treten, und die europäische Verordnung über OTC-Derivate (EMIR) gilt seit Sommer letzten Jahres. Gleichzeitig stecken neue Projekte schon in der Pipeline: Einige EU-Staaten, unter ihnen die Bundesrepublik, planen die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. In Deutschland ist eine Bankenabgabe erhoben worden, in Brüssel wird die EU-weite Einführung einer solchen Abgabe diskutiert. Und schließlich debattiert der Bundestag den Entwurf für ein deutsches Trennbankengesetz, während auf EU-Ebene die Analysen zu den Auswirkungen eines solchen Trennbankensystems noch laufen.

Die neuen Vorgaben werden nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Kreditinstitute, sondern auch mittelbar auf die einzelnen Kundengruppen und damit auch auf die Kommunen haben. Ziel des vorliegenden Positionspapiers ist es, einen Überblick über den aktuellen Stand der Regulierungsagenda und ihre möglichen Auswirkungen auf die Kommunalfinanzierung zu geben.

2. Auswirkungen der Finanzmarktregulierung

2.1 Auswirkungen auf die Kreditvergabe

2.1.1 Auswirkungen des CRD-IV-Pakets

Im Frühjahr 2013 verabschiedete der europäische Gesetzgeber eine Verordnung sowie eine Richtlinie zur Umsetzung der neuen Bankenregulierung Basel III. Diese soll das globale Finanzsystem stabiler machen und setzt einen neuen Rahmen für die Geschäftstätigkeit der Banken.

Eigenkapitalanforderungen

Ziel von Basel III bzw. des CRD-IV-Pakets ist es, durch die Stärkung der Kapitalbasis die Risikotragfähigkeit der einzelnen Bank deutlich zu stärken und damit das Finanzsystem insgesamt stabiler zu machen.

Im CRD-IV-Paket wird der risikobasierte Ansatz der Vorgängerrichtlinien richtigerweise im Grundsatz aufrechterhalten: Je höher das Risiko eines Kreditnehmers, desto mehr Eigenkapital muss für die Kreditaufnahme vorgehalten werden. Mit der neuen Regulierung werden nun das verpflichtend vorgeschriebene Niveau (mindestens 10,5 % zuzüglich interner Puffer statt bisher 8 %) und die Qualität des durch die Banken vorzuhaltenden Eigenkapitals erheblich gesteigert.

Als qualitativ bestes Eigenkapital innerhalb des regulatorischen Kapitals wird das harte Kernkapital mindestens um den Faktor 3,5 erhöht (von 2 % [bezogen auf die bisherigen 8 %] auf mindestens 7 % [von den zukünftigen 10,5 %]). Vereinfacht gesagt müssen Kreditinstitute künftig mehr als drei Mal so viel hochwertiges – und damit teures – Eigenkapital bereithalten wie heute.

Für ein Kommunaldarlehen hat diese Vorschrift zunächst keine Auswirkungen, da Kommunal-kredite an Bund, Länder und Gemeinden aufsichtsrechtlich als risikolos gelten und daher nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen (so genannte Nullgewichtung).

Allerdings müssen Kreditinstitute ab 2014 eine Verschuldungskennziffer an die zuständigen Behörden melden. Diese so genannte Leverage Ratio ist abhängig vom Kernkapital der Bank (Tier 1 Kapital), aber unabhängig von der Risikoeinstufung der einzelnen Kredite. Die nominelle Summe aller Aktiva einer Bank einschließlich aller außerbilanziellen Positionen darf zukünftig das 33-fache des harten Kernkapitals nicht übersteigen. Wenn eine Bank diese Schwelle zu überschreiten droht und sie nach Wegen sucht, ihre Aktiva zu reduzieren, ist davon auszugehen, dass sich die Vorgaben nachteilig für volumenstarkes, zugleich aber risikoarmes (und daher meist auch margenarmes) Geschäft auswirken. Kommunalgeschäft als margen- und risikoarmes Geschäft könnte in Folge der Umsetzung der Leverage Ratio abgebaut werden oder sich zumindest verteuern.

Die Veröffentlichung der Leverage Ratio, die zunächst als Beobachtungskennziffer eingeführt wird, muss ab dem 1. Januar 2015 erfolgen. Aufbauend auf einen Bericht der Europäischen Kommission zum 31. Dezember 2016 werden die europäischen Institutionen über eine etwaige verbindliche Einführung der Leverage Ratio zum 1. Januar 2018 (anstelle der bisherigen Beobachtungskennziffer) entscheiden. Dabei muss die EBA prüfen, ob eine Differenzierung der Leverage Ratio nach Geschäftsmodellen angemessen ist. Sie hat explizit den Prüfauftrag erhalten, Geschäftsmodelle und Bilanzstrukturen von Kreditinstituten mit Blick auf risikoarmes Geschäft wie Kommunaldarlehen zu untersuchen.

Auch wenn es – entgegen unserer Erwartungen – zu keiner verbindlichen Einführung der Leverage Ratio kommen sollte, ist davon auszugehen, dass allein die Veröffentlichung der Beobachtungskennziffer ähnlich wirken wird wie eine verpflichtende Obergrenze.

Liquiditätsanforderungen

Neue Liquiditätsanforderungen sollen dafür sorgen, dass Banken künftig auch in Stress-situationen über ausreichend Liquidität verfügen, um einen bestimmten Zeitraum ohne externe Refinanzierung zahlungsfähig zu bleiben. Hierdurch sollen einzelne Banken und auch das gesamte Finanzsystem robuster werden.

Die so genannte Net Stable Funding Ratio (NSFR, im CRD-IV-Paket wird vom Stable Funding Requirement gesprochen) soll sicherstellen, dass nicht veräußerbare Aktiva – dazu gehören

(Kommunal-)Kredite – der Bank mindestens für die nächsten zwölf Monate durch stabile Finanzierungsquellen refinanziert werden. Zukünftig muss also ein langfristiger Kommunal-kredit stärker als bisher fristenkongruent, also langfristig, refinanziert werden. Dadurch werden die Möglichkeiten zur Fristentransformation (d. h. die Umwandlung kurzfristig aufgenommenen Gelder in langfristige Kredite) eingeschränkt. Damit erhöht und verändert sich der Finanzierungsbedarf der Bank erheblich, was zu höheren (Refinanzierungs-)Kosten führt und gleichzeitig die Erlössituation insgesamt belastet. Dies kann sich auf die Konditionen der langfristigen, insbesondere der zehn Jahre und länger laufenden Kommunalkredite im Sinne einer Verteuerung und/oder Verknappung auswirken.

Bis zum 31. Dezember 2016 wird die EU-Kommission einen Vorschlag zu einem Stable Funding Requirement vorlegen, dessen Einhaltung zum 1. Januar 2018 verpflichtend sein soll. Vorberreitend wird die EBA zum 31. Dezember 2015 einen Bericht präsentieren, der insbesondere prüft, ob und wie eine Stable-Funding-Anforderung sachgerecht ist und wie sich diese auf das Geschäfts-, Risiko- und Finanzierungsprofil der Institute, die Finanzmärkte und die Gesamtwirtschaft auswirkt.

2.1.2 Auswirkungen der Bankenabgabe

Ein weiterer Baustein der neuen Finanzmarktarchitektur ist der mittels der so genannten Bankenabgabe gespeiste Restrukturierungsfonds. Er tritt neben aufsichtsrechtliche Instrumente zur Sanierung, Reorganisation und Restrukturierung von Kreditinstituten und soll sicherstellen, dass künftig nicht mehr der Steuerzahler, sondern die Kreditwirtschaft für Maßnahmen zur Abwendung von Gefahren für die Finanzmarktstabilität aufkommt, die aus der wirtschaftlichen Schieflage eines Instituts resultieren. Mit dem zum Jahreswechsel 2010/2011 in Kraft getretenen Restrukturierungsgesetz, zu dem auch der Restrukturierungsfonds zählt, hat der deutsche Gesetzgeber in stringenter Weise wesentliche Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise gezogen. Dennoch stellt für viele Institute die Bankenabgabe eine weitere Belastung dar. Hierfür maßgebend ist die Summe der eingegangenen Verbindlichkeiten bzw. Passiva (neben weiteren Positionen ist das Eigenkapital ausgenommen) und der Umfang der noch nicht abgewickelten Termingeschäfte. Die beitrags erheblichen Passiva werden mit einem progressiven Tarif und die beitrags erheblichen Termingeschäfte mit einem einheitlichen Abgabesatz belastet. Weitet ein Kreditinstitut sein Geschäftsvolumen aus, steigt die Bankenabgabe. Insbesondere für die Kommunalfinanzierung, die aus Bankensicht als margenärmeres Geschäftsfeld anzusehen ist, ist jede Belastung zusätzlich zum CRD-IV-Paket und anderen Regulierungskosten spürbar.

Auch auf europäischer Ebene wird zurzeit über die EU-weite Einführung einer Bankenabgabe diskutiert. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine so genannte Krisenmanagement-Richtlinie (06/2012) sollen die EU-Mitgliedstaaten einen von der Kreditwirtschaft getragenen „nationalen Finanzierungsmechanismus“ errichten. Hierbei ist zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den nationalen Finanzmärkten sicherzustellen, dass es zu EU-weit einheitlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der nationalen Abgabe kommt. Ferner sollten

zusätzliche Belastungen für die Kreditwirtschaft und damit ihre Kunden in Deutschland vermieden werden.

2.2 Auswirkungen auf Zinssicherungsinstrumente

Ein aktives Zins- und Schuldenmanagement ist die zentrale Aufgabe deutscher Kämmerer. Durch den Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten lässt sich die Zinsbelastung steuern, beispielsweise indem Absicherungseffekte gegen steigende Zinsen erzielt werden. Der Einsatz solcher Zinsderivate dient also dem Risikomanagement und ist daher von hoher Bedeutung für die kommunalen Haushalte.

2.2.1 Auswirkungen der EMIR

Mit Inkrafttreten der europäischen Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (auch als „European Market Infrastructure Regulation – EMIR“ bekannt) im August 2012 ist eine umfassende Regulierung der Derivatemärkte in Europa erfolgt. Zinsderivate, wie sie auch von Kommunen eingesetzt werden, gehören zu den in der Praxis relevantesten Derivategruppen (neben Währungs- und Kreditderivaten). Zwar stehen die von den EU-Aufsichtsbehörden zu entwickelnden technischen Standards, die zur Auslegung und Umsetzung der Verordnung notwendig sind, zum Teil noch aus, doch kann bereits heute die Prognose gewagt werden, dass Kommunen durch die neue Verordnung mittelbar betroffen sein werden.

Zinsderivate von Kommunen werden zwar nicht der Clearing-Pflicht, also der Abwicklung über zentrale Gegenparteien („central counterparties“ – CCPs) zum verbesserten Management des Kontrahenten-Ausfallrisikos, unterliegen. Ebenfalls werden Kommunen, soweit sie hoheitlich handeln, nicht von den Anforderungen an das Risikomanagement bei bilateralen Transaktionen erfasst. Insbesondere werden sie nicht einer Besicherungspflicht unterliegen. Allerdings könnte sich aus den Anforderungen an das Risikomanagement bei bilateralen Transaktionen eine mittelbare Betroffenheit ergeben, da die an der Transaktion beteiligte Bank allgemeinen Mindestanforderungen an die Abwicklungsprozesse nachzukommen hat. Hierzu gehören beispielsweise die Bestätigung von Transaktionen und die Einführung formalisierter Prozesse für die Abstimmung der Portfolios von Vertragspartnern, die Steuerung der damit verbundenen Risiken oder die Überwachung der Entwicklung der offenen Positionen. Die Erfüllung dieser Anforderungen ist mit Aufwand verbunden, den auch die Kommunen spüren könnten. Ferner müssen künftig alle Derivategeschäfte an ein Transaktionsregister gemeldet werden – hiervon werden auch kommunale Geschäfte betroffen sein.

Insgesamt dient die EMIR – richtigerweise – der Erhöhung der Transparenz gegenüber den Aufsichtsbehörden und der Systemstabilisierung. Um diese Zielsetzung zu erreichen, wird sich der Abschluss von Zinssicherungsgeschäften qualitativ ändern und komplexer werden. Der damit

verbundene zusätzliche (technische) Aufwand wird auch für die Kämmerer wahrnehmbar werden und vermutlich zu einer weiteren Professionalisierung auf Kommunalseite führen.

2.2.2 Auswirkungen einer Finanztransaktionssteuer und eines Trennbankengesetzes

Am 14. Februar 2013 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit vor. Dieser Vorschlag muss von den an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten, darunter Deutschland, einstimmig angenommen werden und soll laut den Vorschlägen der EU-Kommission bereits zum 1. Januar 2014 umgesetzt werden. Da der Entwurf jedoch im Rat mit allen Mitgliedstaaten erörtert wird, könnte dies angesichts der Vielzahl der noch offenen rechtlichen und technischen Fragen, die durchaus kontrovers diskutiert werden, noch einige Zeit mehr in Anspruch nehmen. Zudem hat die britische Regierung laut Zeitungsberichten im April 2013 Klage gegen die geplante Finanztransaktionssteuer vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht, was den Prozess weiter verlängern dürfte.

Der Vorschlag, wie er von der Kommission vorgelegt wurde, trifft nicht nur die Kreditwirtschaft, sondern grundsätzlich die gesamte Wirtschaft. Der Logik der Umsatzsteuer folgend, würde die Finanztransaktionssteuer auf den Kunden umgelegt werden. So müssten auch Kommunen und kommunale Unternehmen in Folge der vorgeschlagenen Finanztransaktionssteuer mit einer Verteuerung von Absicherungsgeschäften wie Zins- und Währungsderivaten rechnen.

Am 6. Februar 2013 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen vor (kurz: Trennbankengesetz). Zwar sind der genaue Umfang und die Art der Trennbankenelemente zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass dies zu einer Verteuerung von Absicherungsgeschäften führen wird aufgrund der dann getrennten Refinanzierung (Absicherungsgeschäfte dürften nicht mehr über Einlagen refinanziert werden) und des möglichen Umstandes, dass zukünftig Kredite und Absicherungsinstrumente nicht mehr aus einer Hand angeboten werden.

3. Fazit

Die Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzierung werden komplexer. Die neue und umfassende Regulierung des Bankensektors und seiner verschiedenen Finanzmarktaktivitäten wird unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Kommunalfinanzierung haben. Zwar ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass der Kommunalkredit das Ankerprodukt der Kommunalfinanzierung bleiben wird, doch ist mit Veränderungen zu rechnen:

- Das Angebot gerade langfristiger Kredite droht eingeschränkt zu werden. Zumindest ist in diesem Bereich mit höheren Kosten als in der Vergangenheit zu rechnen. Bereits heute lässt sich ein Trend zur Beschränkung der Kreditlaufzeiten beobachten. Ferner senken viele Institute ihren prozentualen Anteil an der Gesamtfinanzierung einer Kommune.
- Im Zuge der Leverage Ratio droht tendenziell risiko- und damit margenschwaches – zu dem auch das Kommunalgeschäft zählt – durch margenstärkeres Geschäft ersetzt zu werden.
- Die Bankenabgabe wirkt zusätzlich belastend für ein bereits eher margenarmes Geschäft.
- Die Nutzung von Absicherungsinstrumenten droht in Folge der EU-Derivateverordnung (EMIR), von Finanztransaktionssteuer und Trennbanken-Elementen komplexer zu werden und sich zu verteuern. Dies wird mitunter eine weitere Professionalisierung des Finanzmanagements auf Kommunalseite erfordern.
- Das CRD-IV-Paket wird die bereits eingesetzte Konsolidierung des Bankensektors verstärken, d. h. die Zahl von Instituten wird sinken, die zur Kommunalfinanzierung zur Verfügung stehen.

Angesichts der Erwartung einer restriktiveren Kreditvergabe ist die Diskussion über eine Erschließung weiterer Investorengruppen außerhalb des Bankenbereichs und damit eine Verbreiterung der Kreditaufnahmemöglichkeiten richtig und wichtig, beispielsweise über die Hereinnahme des Kapitalmarktes via Anleihen und Schuldscheindarlehen. Welcher Weg auch immer beschritten wird: Es ist vor dem Irrglauben zu warnen, dass durch diese Maßnahmen die grundlegenden Finanzierungsprobleme der Gemeinden gelöst werden könnten. Diese lassen sich nur durch eine Sanierung der Haushalte im Zuge einer strukturellen Neuverteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und einer entsprechenden Finanzausstattung der Gemeinden dauerhaft beseitigen.