

Basel III und die möglichen Auswirkungen auf die Kommunalfinanzierung

Arbeitstagung Fachverband der Kämmerer in NRW
Bochum, 3. Juli 2013



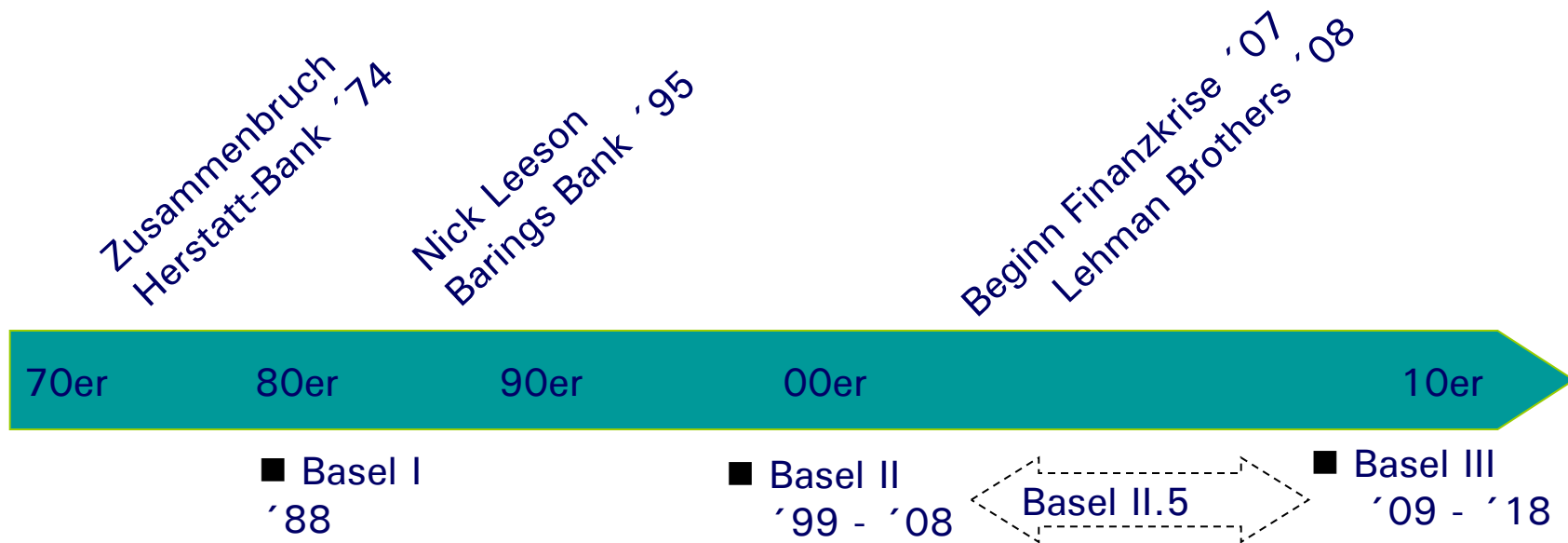
Stefan Becker, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB

„Konkret halte ich es auf mittlere Frist für geboten, Forderungen an den Staat nicht länger gegenüber anderen bilanziellen Aktiva zu privilegieren. Erstens sollte es eine Obergrenze für das Engagement einzelner Banken gegenüber staatlichen Schuldnern geben. Zweitens sollten Banken Staatsanleihen oder Kredite an den Staat entsprechend deren Risiko mit Eigenkapital unterlegen“.

**Dr. Jens Weidemann, Präsident der Deutschen Bundesbank
29. November 2012 in Berlin**

- Angespante Haushaltslage trotz steigendem Steueraufkommen
- Anhaltender Investitionsstau trotz notwendiger Infrastrukturmodernisierung
- Bankenregulierungswelle trotz drohender Kreditverknappung
- Steigende Kreditkosten trotz andauernder Niedrigzinsphase
- Kapitalmarktorientierung trotz langfristiger Kommunalдарlehenskultur
- Bonitätsbetrachtungen trotz „risikoloser“ Staats- und Kommunalfinanzen

Herausforderung: Bankenregulierung



Basel I bindet die risikogewichteten Aktiva an das Eigenkapital



- Durch Eigenkapitalvereinbarung wird die Kreditvergabep Praxis der Banken **limitiert**
- Das maximale Volumen der Ausleihungen wird mit dem **verfügbaren Eigenkapital** verknüpft:

Erforderliche Eigenkapitalunterlegung =

Forderungsbetrag x Risikogewicht x 8 %

Kommunalfinanzierung über das Hauptinstrument: Kommunalkredit!



- Kommunalkredite, auch Kassenkredite, sind Kredite im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 4 KWG (Forderungen an Kunden). Kommunalkredite sind bankrechtlich mit einer so genannten „**Null-Gewichtung**“ privilegiert und müssen deshalb nicht mit Eigenkapital unterlegt werden.
- Der Kommunalkredit wird gegen die Vorlage einer rechtsaufsichtlich **genehmigten Haushaltssatzung** vergeben.
- Kreditinstitute sind bei Kommunalkrediten von allen **bankaufsichtsrechtlichen Meldepflichten** befreit. Diese Sonderbehandlung hat zur Folge, dass die Kreditzinsen bei Kommunalkrediten auf niedrigsten Margen beruhen, Kommunen mithin in den Genuss absolut **günstigster Kredite** kommen.

Basel II: Risikodifferenzierung, „Partial Use“ und Einführung einer Ausfalldefinition!



- Ziel von **Basel II** gegenüber Basel I ist es, die staatlich verlangten regulatorischen Eigenkapitalanforderungen stärker am **tatsächlichen Risiko** auszurichten.
- Durch den so gen. „**Partial Use**“ bleiben Kommunalkredite dauerhaft von den neuen Ratinganforderungen (IRB-Ansatz) für Banken ausgenommen.
- Gem. **Solvabilitätsverordnung (SolvV)** enthalten Kommunalkredite vielmehr das Risikogewicht „**Null**“, d. h. Banken brauchen dafür **kein Eigenkapital** vorzuhalten.
- **ABER**: Allgemeine Ausfalldefinition für Schuldner (90 Tage Verzug) differenziert nicht nach Adressen:

Folge: Bankaufsichtlich kann seit Basel II auch ein Kommunalkredit „ausfallen“!!!

„Basel III“ – was kommt auf uns zu?



- Die **Eigenkapitaldefinition** wird deutlich beschnitten, risikobezogen muss an Eigenkapital mehr als das Dreifache der heutigen Anforderung vorhanden sein. Folge: Die **Kreditvergabespielräume** der Banken werden reduziert.
- Die **Kapitalanforderungen für Risikopositionen** werden drastisch erhöht. Die bisherigen Kapitalanforderungen werden hier im Durchschnitt um das Vierfache erhöht.
- **Kreditverbriefungen** werden um 200 bis 300 Prozent stärker belastet. Dies bindet mehr Eigenkapital und erschwert das zur Schaffung neuer Kreditvergabespielräume.
- Erhöhung der **Anforderungen an das Risikomanagement** und regelmäßige **Stresstests** führen zu weiteren Lasten.
- Banken sollen eine bessere **Liquiditätsvorsorge** betreiben, da die gegenseitige Liquiditätshilfe im Bankensektor bei plötzlichem Erliegen zu den bekannten Dominoeffekten führen.

Welche Folgen hat Basel III für die Kommunalfinanzierung?

- Wiederholt wahrnehmbare Aussagen -

- 1) „Es wird künftig schwieriger, einen Kommunalkredit zu erhalten, weil die Banken ihr Angebot **verknappen**“
- 2) „Die **Konditionen** für die Kommunalfinanzierung werden steigen“
- 3) „Es wird zur einer **Änderung der Kommunalkreditkultur*** kommen“

**Banken differenzieren und diversifizieren bei Kommunen zunehmend*

**Kürzere Laufzeiten und alternative Finanzierungsinstrumente im Blickfeld*

„Das Kommunalkreditangebot geht zurück!“



Ja, das kann man beobachten, aber...

- Die **Finanzmarktkrise** führte zu einer geringeren Anzahl von Anbietern in diesem Geschäftsfeld: WestLB AG, Hypothekenbanken u. a., dazu: traditionell relativ wenige internationale Anbieter
- Durch die **Staatsschuldenkrise** entsteht ein neuer kritischer Blick auf öffentliche Kreditnehmer (Staaten und nachgeordnete Gebietskörperschaften) und deren Verschuldung
- Die Forderung nach der Schaffung einer Insolvenz für Staaten macht die Runde!
- Banken führen so genannte „**Limitsysteme**“ ein (z. B. KfW, WL-Bank), bei dem das Kreditvolumen in Abhängigkeit bestimmter Kriterien (z. B. Einwohnerzahlen) begrenzt wird
- Die **Bankenaufsicht** beobachtet die Risikomanagementsysteme der Banken – auch hinsichtlich ihrer öffentlichen Kreditnehmer – sehr genau und fordert Maßnahmen ein. Die **Mindestanforderungen für das Risikomanagement (MaRisk)** machen vor öffentlichen Kundenadressen keinen Halt!

...hat das alles nur etwas mit Basel III zu tun???

- Bankwirtschaftliche Kennziffer, die alle Bankaktiva dem Eigenkapital gegenüber stellt
- Verhältnis der bilanziellen und außerbilanziellen Positionen zum Eigenkapital der Bank
- Die Gewichtung bezieht sich allerdings **nicht** auf den **Risikogehalt** der Forderungen
- Nach einer Übergangfrist ab 2018 **verbindliche** Kennziffer zur Begrenzung des Kreditvolumens in Abhängigkeit vom Eigenkapital

Fiktives Beispiel „Leverage-Ratio“ (1)

1. Portfolio der ABC-Bank bei einem Eigenkapital von 20 Mio Euro

Maximales risikogewichtetes Kreditvolumen= $20 \times 12,5 = 250$

Kundengruppe	Anrechnungsfaktor	Kreditvolumen	Risikogew. Kreditvolumen
		in Mio €	
Unternehmen (Bonitätsstufe 2)	50%	200	100
Sparkassen	20%	200	40
Privatkunden	75%	120	90
Kommunen	0	500	0
Insgesamt		1.020	230

Fiktives Beispiel „Leverage Ratio“ (2)

2. Veränderung des Portfolios bei einer Leverage Ratio von 3%

Maximales risikogewichtetes Kreditvolumen = 250

Maximales Kreditvolumen gem. Leverage Ratio = $20 \times 33,33 = 666$

Kundengruppe	Anrechnungsfaktor	Kreditvolumen	Risikogewicht
		in Mio €	
Unternehmen	50%	200	100
Sparkassen	20%	200	40
Privatkunden	75%	120	90
Kommunen	0	146	0
Insgesamt		666	230

„Leverage ratio“ heißt für die Kommunen:



Wenn ein **risikoloser** Kommunalkredit das **gleiche Gewicht** bekommt wie eine **riskantere Unternehmensfinanzierung**, besteht für die Banken ein Anreiz, zuerst weniger riskantes und damit **margenärmeres Geschäft abzubauen**.

Folge:

Begrenzung der Kreditvergabekapazitäten: Kredite an die öffentlichen Haushalte könnten sich **verteuern!**

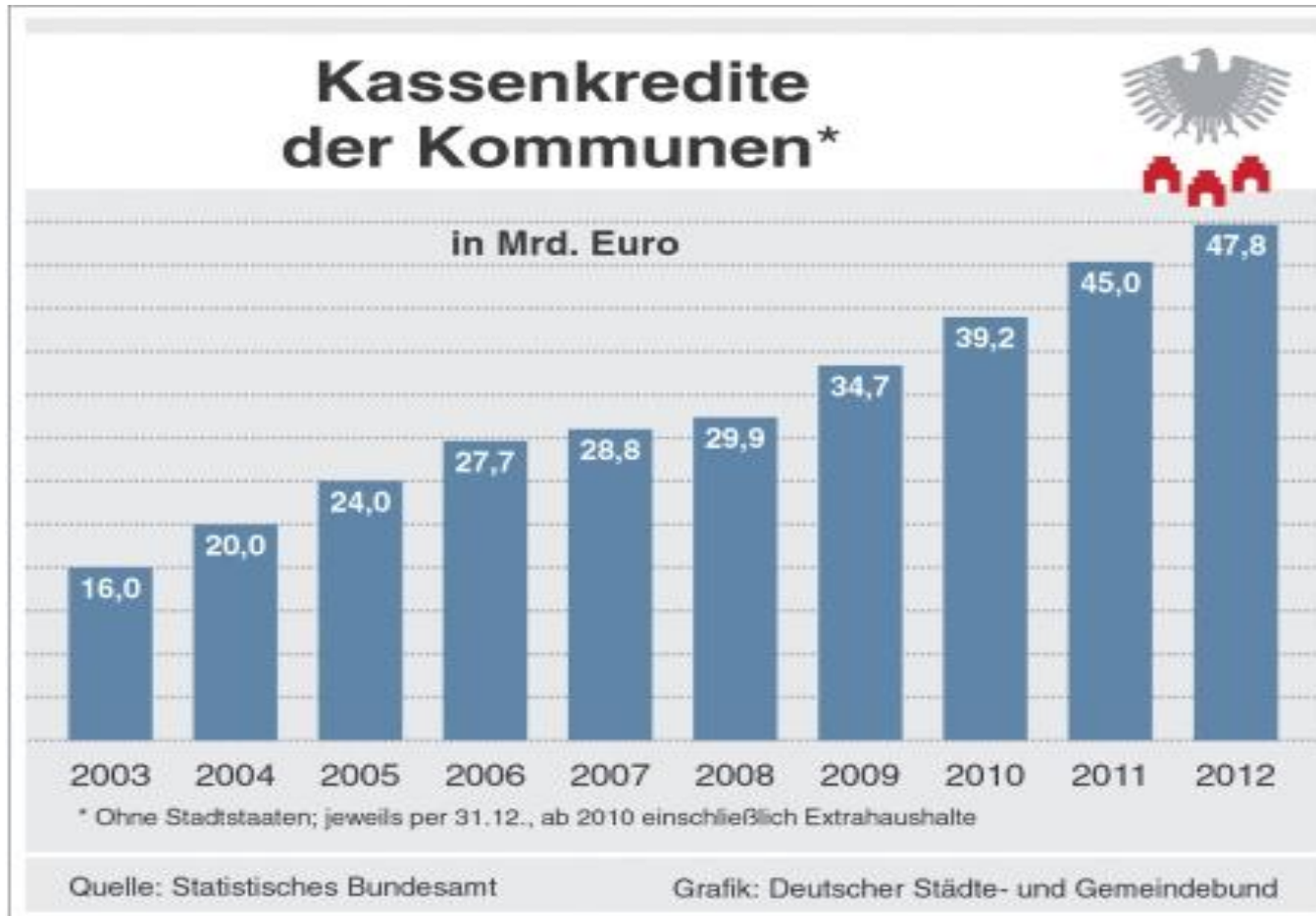
Nicht risikosensitive Bildung der Kennziffer führt aus Bankensicht zu einer **Entwertung des risikoarmen Geschäfts** und macht insbesondere das **Staats- und Kommunalfinanzierungsgeschäft unattraktiver!**

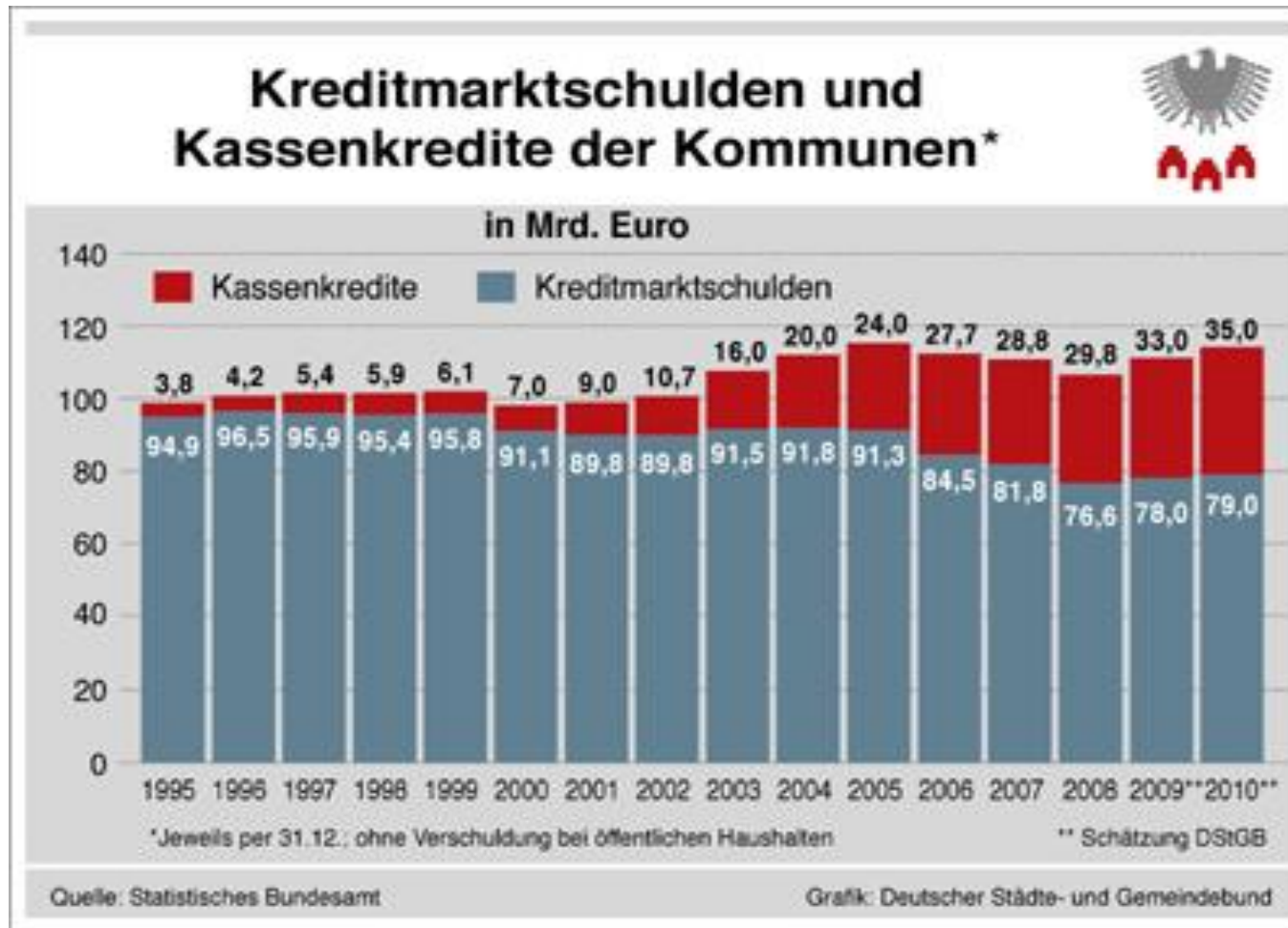
- Vorschriften der Basel III-Richtlinie („CRD IV“) sollten eigentlich schon ab 1. Januar 2013 wirksam werden
- Aber: Verzögerungen und Verschiebung auf den **1. Januar 2014**
- Rahmenrichtlinie über die Befugnisse der Bankenaufsicht, die über das CRD IV-Umsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt wird
- EU-Richtlinie und EU-Verordnung („CRR“) wurden am 27. Juni 2013 im EU-Amtsblatt veröffentlicht.
- Vermittlungsausschuss hat am 26. Juni 2013 dem CRD IV-Umsetzungsgesetz zugestimmt.

„Es wird zu einer Änderung der Kommunalkreditkultur kommen!“

- Finanzmarktkrise problematisiert **langfristige** Kreditlaufzeiten.
- Anstieg des **Kassenkreditvolumens**
- **Niedrigzinsniveau**: Hohe Attraktivität kurzfristiger „Roll-over“-Kredite.
- Liquiditätsanforderungen von Basel III erhöhen den Anforderungen an **kurzfristig liquidierbare Positionen** und erschweren Möglichkeiten der Fristentransformation
- Blickrichtung zum **Kapitalmarkt** wird geschärft
- **Risikodifferenzierte** Kreditvergabe
- Bis hin zu kommunalen **Ratingüberlegungen**, die in den Fokus geraten

„Explosion“ der Kassenkredite





Basel III stellt eine **Verschärfung der Liquiditätsanforderungen** für Banken dar

Einführung einer **Liquiditätsdeckungsquote**:

- **Liquiditätsvorsorge:** „*Liquidity Coverage Ratio (LCR)*“ = *Bestand hochliquider Aktiva im Verhältnis Nettoabfluss der nächsten 30 Tage* (Kommunalkredite gelten i. S. der LCR NICHT als hochliquide Aktiva!), nicht vor 2015 verbindlich. Bestimmte staatliche/öffentliche Anleihen wegen ihrer Liquidität bzw. Handelbarkeit bevorzugt – auf der anderen Seite werden **langfristige Kredite** hier jedoch **stark belastet**
- **Strukturelle Liquiditätsquote:** „*Net Stable Funding Ratio (NSFR)*“ = *Verhältnis zwischen dem verfügbaren stabil refinanzierten Betrag und dem Betrag, für den eine stabile Refinanzierung erforderlich ist* (muss größer 100 Prozent sein). Die Einhaltung dieser Kennziffer reduziert die Möglichkeiten zur **Fristentransformation**
- Es ist daher für Banken von zunehmendem Interesse, dass kommunale Schulden entweder in **handelbarer Form** vorliegen oder aber **pfandbrieffähig** sind. Dies richtet den Blick auf eine mögliche Finanzierung über den Kapitalmarkt, z. B. über die **Kommunalanleihe!**

Ob die dominierende Rolle der Banken im Rahmen der kommunalen Kreditfinanzierung auch in der Zukunft Bestand haben wird, ist zu bezweifeln. Angesichts des sich ändernden Regulierungsumfelds im Rahmen von Basel III) und den Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf die Risikoeinschätzung der Kommunen durch die Banken, dürften Kommunalkredite zu den bislang gewohnten Konditionen und/oder nicht mehr in dem bisherigen Umfang für die einzelnen Kommunen bereit gestellt werden. Insofern könnte sich die **Kommunalanleihe als Lösung** anbieten...



- Bisher **wenig Erfahrungen** in Deutschland (Essen, Hannover, Leipzig)
- Frage der **Kapitalmarktfähigkeit**: Bisher keine echte Erfolgsstory, ausgeprägte Langfristkultur in Deutschland!
- **Kapitalmarktskepsis** in Folge der Finanzmarktkrise, **Ratinganforderungen** (Kommunen!) geraten in den Fokus
- Basel III verlangt aber **handelbare** und **marktfähige** bzw. marktgängige Instrumente.
- Verzicht auf **Steuerungsmöglichkeiten** mit Laufzeiten
- Fragen der **Kosten** und der **Wirtschaftlichkeit**
- *„Kommt nur für 50 von 12.000 Kommunen in Deutschland in Frage“* (Marcus Krampe, WL-Bank, in: DNK, Ausg. V. 04.09.2012)
- **Mindestvolumen**: ab 10 Mio. EUR (Schuldscheine), ab 150 – 300 Mio. EUR (Anleihen).



Mögliche Lösung: Kommunale Finanzagentur?



- Die **Bündelung** der Kreditnachfrage im Rahmen einer Kommunalen Finanzagentur könnte es den Kommunen ermöglichen, mit den für den Kapitalmarkt notwendigen **Volumina** aufzutreten, **positive Skaleneffekte!**
- Gute **Beispiele** aus Skandinavien und den USA
- **ABER: Konsens** über kommunale Grenzen hinaus erforderlich!
- Bereitschaft zur **interkommunalen Kooperation** im Schulden- und Finanzmanagement bisher wenig ausgeprägt
- **Rating und Haftungsfrage !!!**
 - Gesamtschuldnerisch?
 - Quotal?
 - Über das Bundesland?
- **Ergebnis: Haftungsfrage** derzeit ungelöst!

Mögliche Veränderungen für Kommunen durch Basel III:



- Es können **marktbegrenzende** und folglich **preiserhöhende** Folgen eintreten
- Bereits jetzt beziehen die Banken die Möglichkeiten einer verbindlichen **Leverage Ratio** in ihre strategischen Überlegungen mit ein und richten ihr **Geschäftsmodell** entsprechend aus; dazu gehören unter Umständen auch Überlegungen zum ggfs. teilweisen **Rückzug** aus dem Kreditgeschäft mit der öffentlichen Hand
- Kommunalfinanzierungen werden vor diesem Hintergrund in den nächsten Jahren durch unterschiedliche Faktoren und neue Messgrößen gemäß Basel III möglicherweise einem **Veränderungsprozess** unterzogen.

Ausblick I: Zukunft der Kommunalfinanzierung in Folge der Bankenregulierung (z. B. „Basel III“)



- Trotz verbesserter Finanzlage nimmt die **kommunale Verschuldung** weiter zu – wenn auch **regional** sehr unterschiedlich.
- Aufsichtsrechtlichen Regelungen (v. a. Basel III/CRD IV) veranlassen Banken, ihre Eigenkapitalausstattung zu erhöhen und das **Volumen des Kreditgeschäftes** im Verhältnis zum Eigenkapital zu limitieren. Dieses Regulierungsumfeld und die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise wirken auf die **Risikoeinschätzung der Kommunen** durch die Banken
- Kommunalkredite könnten künftig zu den bislang gewohnten **Konditionen** und/oder nicht mehr in dem bisherigen **Umfang** für die einzelnen Kommunen bereit gestellt werden
- Struktur und Volumen der kommunalen Kreditfinanzierung haben sich merklich geändert. Dominierende **Rolle der Banken** bei der kommunalen Kreditfinanzierung könnte künftig vermehrt **in Frage gestellt** werden

Ausblick II: Zukunft der Kommunalfinanzierung in Folge der Bankenregulierung (z. B. „Basel III“)



Und dennoch:

- **Bankaufsichtliche Privilegierung bleibt (noch steht die „Null“ !)**
- **Kreditkultur wird nicht grundsätzlich aufgegeben!**
- **Gegenwärtig werden noch über 90 % der Schuldenaufnahme durch Kreditinstitute (also vor allem Buchkredite) finanziert.**
- **Für eine Dramatisierung der Situation oder gar eine Aufforderung zur „Flucht“ in kapitalmarktorientiertere Instrumente besteht kein Anlass!**

Die bisherige Kommunalkreditkultur hat sich als ein wichtiger Pfeiler des auf langfristige Verlässlichkeit und Stabilität basierenden öffentlichen Finanzsystems in Deutschland bewährt – das sollte bei allem Veränderungsdruck nicht vergessen werden!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!