



Foto: BilderBox

Unter der Lupe: Banken müssen die Bonität ihrer Kreditnehmer genau kennen. Zu diesen zählen auch die Kommunen.

Im Blick der Rating-Agentur

Von der Neuregelung der bankrechtlichen Bestimmungen – Stichwort „Basel II“ – ist auch die öffentliche Hand betroffen. Für die Kommunen erschwert sich die Kreditaufnahme, dies selbst bei der äußerst beliebten Darlehensform „Kommunalkredit“.

Als im Sommer 2003 die Bonität des Staates Kalifornien um drei Stufen gesenkt wurde, sprach die Presse von einem Rating-Erdbeben. Spätestens mit der jüngsten Herabstufung des Landes Nordrhein-Westfalen auf AA- im Dezember 2004 sind die Folgen einer verschlechterten Bonitätseinstufung durch die großen Rating-Agenturen auch in Deutschland in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangt. Insbesondere für Kommunen stellt sich die Frage, welche Entwicklungen sich aus der steigenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte noch ergeben können und wie hier frühzeitig gegensteuert werden kann.

Aus Bankensicht ergeben sich die Kreditkosten aus den vier Faktoren Refinanzierungskosten, Risikokosten, Eigenkapitalkosten und Verwaltungskosten. In allen vier Bereichen verfügt der Kom-

munalkredit traditionellerweise über besondere Vorteile. Die Refinanzierung am Kapitalmarkt ist auf Grund der so genannten Deckungsstockfähigkeit erleichtert, zum Beispiel im Rahmen der Ausgestaltung eines öffentlichen Pfandbriefs. Risikokosten sind auf Grund der Insolvenzfestigkeit des Kreditnehmers Kommune zu vernachlässigen. Eine Unterlegung mit Eigenkapital entfällt auf Grund der so genannten Nullgewichtung kommunaler Kredite. Schließlich reduziert die typische Standardisierung des Kommunalkredits auch die Kosten der Banf für die laufende Kontrolle und Verwaltung. Diese traditionellen Vorteile haben in der Vergangenheit zu Finanzierungskonditionen geführt, die für den privaten Sektor unerreichbar sind.

Ein schwieriges konjunkturelles Umfeld, der drastische Anstieg des

Haushaltsdefizits und die Einschränkung des haushalts- und finanzpolitischen Gestaltungsspielraums durch einen erhöhten Schuldenstand kennzeichnen die gegenwärtige Finanzlage der öffentlichen Hand. Unter dem Schlagwort des „dauerhaften Partial Use“ gilt als abgesichert, dass sich die Kommunen keinem Einzel-Rating unterziehen müssen, als nicht als Kommune selbst „ge-ratet“ werden. Stattdessen können sie sich mit dem Rating des jeweiligen Bundeslandes schmücken. Dies wird in den EG-Richtlinien davon abhängig gemacht, dass die Kommune auf Grund spezifischer Regelungen kein größeres Kreditrisiko darstellt als das jeweilige Bundesland. Allerdings wird diese Privilegierung in den neuen Baseler Eigenkapitalrichtlinien nicht unterstützt.

Es ist kein Geheimnis, dass die beiden großen Rating-Agenturen durchaus ein

deutliches Bonitätsgefälle zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen sehen. Dies beruht auf der eingeschränkten finanziellen Flexibilität der Gemeinden, der fehlenden Möglichkeit einer eigenen Steuergesetzgebung und dem Fehlen einer ausdrücklichen Länderhaftung. Denn der aus dem Verfassungsrecht abgeleitete angebliche Finanzausstattungsanspruch der Kommunen in Fällen von Haushaltsnotlagen greift zumindest dann nicht, wenn der Kommunalhaushalt bereits zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme offensichtlich in der Schieflage war.

Damit erschwert sich für die Kommune die Kreditaufnahme unter zwei Aspekten: Zum einen wird der Kommunalkredit zukünftig nicht mehr im Rahmen einer kurzen standardisierten Vereinbarung gewährt, sondern ist Gegenstand einer individuellen Verhandlung über Nachbesicherungsrechte und sonstige Nebenbedingungen (so genannte Financial Covenants). Zum anderen werden die Kreditkonditionen unter Berücksichtigung der Haushaltsautonomie der Kommune von verschiedenen Kriterien abhängig gemacht.

Risiko bewerten

Kriterien der Bonität und damit auch der kommunalen Kreditkonditionen sind die wirtschaftliche Basis, das Wirtschaftswachstum und die Diversifizierung der Wirtschaft einer Kommune. Hinzu kommt die Stabilität der finanziellen Abhängigkeiten, zum Beispiel die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs sowie des kommunalen Finanzausgleichs im jeweiligen Bundesland. Die Rating-Agenturen verweisen zusätzlich auf die Schlagworte Haushaltsflexibilität und -performance, Verschuldung und Liquiditätslage.

Es bleibt auch unter Basel II dabei, dass die Kommunen als insolvenzfeste Körperschaft für den Kreditgeber kein endgültiges Ausfallrisiko bedeuten und Kommunalkredite auch gemäß den neuen bankrechtlichen Regelungen nicht mit teurem Eigenkapital unterlegt werden müssen. Dies schließt aber nicht aus, dass haushalts- oder kommunalrechtliche Regelungen oder eine fehlende Liquidität der Rückzahlung von Krediten entgegenstehen. Für die Boni-

tätsprüfung ist es insoweit von Interesse, ob auch die „zeitgerechte Erfüllung“ stets gewährleistet ist.

Der kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigungsvorbehalt bei der Kreditaufnahme, der ausdrücklich auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune abstellt, kann von den Banken nicht mehr als hinreichender Nachweis der Schuldendienstfähigkeit angesehen werden. Eine formale Ausschreibung von Kommunalkrediten ist zwar weder erforderlich noch praktikabel.

Die Zinskonditionen sind zukünftig jedoch nicht mehr das einzige Unterscheidungs- und Auswahlmerkmal. Kommunalkredite werden stattdessen zu einer anspruchsvollen Verhandlungs- und Gestaltungsaufgabe.

Eigenständiges Rating

Angesichts dieser Situation ist es verständlich, wenn sich finanziell besonders gut aufgestellte Kommunen, wie beispielsweise die nordrhein-westfälische Landeshauptstadt Düsseldorf, nicht auf die Argumentation des „dauerhaften Partial Use“ verlassen wollen, sondern ein eigenständiges „Stand-Alone-Rating“ durch eine der großen Rating-Agenturen anstreben.

Insbesondere im Hinblick auf die neue kommunale Finanzwirtschaft und die Einführung der doppelten Buchführung ergibt sich so die Möglichkeit, die Finanzmärkte effektiv zu nutzen. Die Kommunen, die diesen Weg nicht gehen wollen, sind gut beraten, eine Bestandsaufnahme ihrer finanziellen Rahmenbedingungen vorzunehmen und sich bei der zukünftigen Ausgestaltung an den Anforderungen der Rating-Agenturen zu orientieren. *Ulrich Eder*



Der Autor

Dr. Ulrich Eder ist Rechtsanwalt und Steuerberater und Geschäftsführer der

Dr. Ulrich Eder

Rechtsanwalt und Steuerberater
www.ulricheder.com

Hintergrund

Was ist Rating?

Der angloamerikanische Begriff Rating bedeutet Eingruppierung oder Einschätzung. Im Zusammenhang mit Finanzierungen ergibt sich aus dem Rating eine Aussage über die Fähigkeit eines Kreditnehmers, seiner Rückzahlungsverpflichtung (Zins und Tilgung) vollständig und zeitgerecht nachkommen zu können. Das Ergebnis eines Rating-Verfahrens ist die Einstufung des Kreditnehmers durch eine Rating-Note.

Das externe Rating wird vom Kreditnehmer nicht selbst ermittelt, sondern ist das Ergebnis der Analyse einer unabhängigen Rating-Agentur. Die beiden größten sind Standard & Poor's sowie Moody's. Von einem internen Rating spricht man, wenn die kreditgebende Bank selbst ihren Kunden nach standardisierten Kriterien eine Bonitätsnote erteilt.

Die besondere Aktualität des Ratings ist jedoch mit dem Begriff „Basel II“ verbunden. Hierbei handelt es sich um eine Richtlinie des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, die die Kreditvergabe Kapazität der Banken vom Rating des Kreditnehmers abhängig macht. Die Kreditvergabe wird gemäß den Basel-II-Regelungen begrenzt auf einen Multiplikator des Eigenkapitals der kreditvergebenden Bank.

Die 20 Rating-Stufen reichen von einem AAA für allerbeste Bonität bis zum D für einen zahlungsunfähigen Schuldner. Die oberen zehn Stufen gelten als investmentgeeignet, ab der Stufe BB+ beginnen die spekulativen Anlagemöglichkeiten mit besonders hohen Renditeerwartungen. *Ulrich Eder*

Foto: Otte / Düsseldorf Marketing & Tourismus



Düsseldorf: Die Landeshauptstadt Nordrhein-Westfalens strebt ein eigenständiges Rating an.