

Vorwort für die Zeitschrift Kommunalwirtschaft, Sonderausgabe Sparkassen im kommunalen Raum 2013

Strategische Partnerschaft von Sparkassen und Städten in Europa

Dr. Ulrich Maly, Präsident des Deutschen Städtetages und Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg

Im April dieses Jahres fanden die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages und der Deutsche Sparkassentag statt. Beide Tagungen stellten sich programmatisch der Frage, welche Veränderungen sich aktuell in Europa vollziehen und welches Gewicht dabei der örtliche und regionale Bezug findet. Unser Motto lautete: „Europa stärken – für seine Bürgerinnen und Bürger, für seine Städte“ – da könnte man fragen: Europa stärken – meinen die Städte das ernst, mitten in einer Zeit, da die Euro-Krise sich zu einer Vertrauenskrise in die europäischen Institutionen auszuweiten droht? Ja, wir meinen es ernst. Wir wollen den Erfolg Europas. Denn Europa und die Europäerinnen und Europäer hält viel mehr zusammen als die Währung Euro.

Warum ist die Auseinandersetzung mit diesen Fragen für uns so elementar?

In Deutschland wie in Europa lebt die Mehrzahl der Bevölkerung in Städten. In Europa sind es gut zwei Drittel der Menschen. Wer die Zukunft der Städte sichert, sichert also auch die Zukunft Europas. Im Mittelpunkt der Kommunalpolitik stehen die Bürgerinnen und Bürger, ihre Lebensverhältnisse gilt es so gut wie möglich zu gestalten. Europa kann nur davon profitieren, wenn die lokale Demokratie geschützt und gefördert wird. Denn die Städte bilden die Basis von demokratischen Gesellschaften und die Ebene, die der Bevölkerung am nächsten ist. Ohne die Städte und die dort lebenden Menschen könnten große europäische Aufgaben wie zum Beispiel Integration oder Umwelt- und Klimaschutz nicht bewältigt werden.

Der Vertrag von Lissabon hat erstmals die kommunale Dimension für das Handeln der Europäischen Union anerkannt, nachdem die EU lange als „kommunalblind“ galt. Dieser Teil des EU-Vertrages ist in Zukunft stärker mit Leben zu füllen und umzusetzen. Europaweit einheitliche Lösungen sollten tatsächlich auf das notwendige beschränkt werden, damit sich lokales Handeln für die Bürgerinnen und Bürger entfalten kann. Europa lebt durch die lokale und regionale Vielfalt. Leistungen kommunaler Daseinsvorsorge dürfen keinen unnötigen Beschränkungen unterworfen werden. Das Gemeinwohl muss in der EU genauso stark gewichtet werden wie der grenzüberschreitende Wettbewerb.

Zur Situation der Städte

Die aktuelle kommunale Finanzlage erscheint bei flüchtigem Hinsehen erfreulich, bei genauerer Betrachtung ist sie aber ambivalent und teilweise besorgniserregend. Viele deutsche Städte konnten ihre Finanzsituation in jüngster Zeit verbessern. Im vergangenen Jahr verzeichneten die Kommunalhaushalte insgesamt einen Überschuss von 1,8 Milliarden Euro. Allerdings zeigen sich zunehmend große Unterschiede zwischen wirtschaftlich starken und strukturschwachen Regionen. Viele Kommunen sind von Überschüssen weit entfernt und kämpfen weiter mit Defiziten, ihnen droht eine finanzielle Abwärtsspirale. Sie führt teilweise zu erheb-

lichen Einschnitten bei kommunalen Angeboten, die direkt im Alltag der Menschen spürbar werden. Hauptursache für unausgeglichene Haushalte sind steigende Sozialausgaben, die sich für alle Kommunen inzwischen auf knapp 45 Milliarden Euro belaufen. Gerade in den nicht konjunkturell bedingten Ausgabenbereichen und den durch die Kommunen nicht oder nur sehr begrenzt steuerbaren Ausgaben liegen die Steigerungsraten Jahr für Jahr über dem Wachstum der Einnahmen: Hierzu zählen die Hilfen zur Erziehung, die Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe, die Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter.

Im vergangenen Jahr stiegen die Kassenkredite der Städte auf den alarmierenden Negativrekordwert von fast 48 Milliarden Euro. 2008 war die Summe auch schon besorgniserregend, betrug aber noch 30 Milliarden Euro. Bund und Länder haben inzwischen erkannt, welche Gefahr von einer derartigen Schieflage ausgeht und unterstützen betroffene Städte zunehmend auf dem Weg zur Haushaltssanierung. Mehrere Länder haben Konsolidierungsfonds zur Rettung besonders gefährdeter Kommunen aufgelegt. Entschuldungshilfen für notleidende Kommunen sind besonders wichtig. Sie liegen grade auch im Interesse der Länder und letztlich auch des Bundes. Die ergriffenen Maßnahmen sind erste, wichtige und notwendige Hilfestellungen der Länder für Kommunen mit strukturellen Defiziten. Damit wird auch der Nachweis erbracht, dass das bündische Prinzip im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik hält. Die an den Programmen beteiligten Kommunen leisten mit ganz konkreten, auch unpopulären Maßnahmen ihren Beitrag zur Haushaltssicherung und dem Schuldenabbau: massive Reduzierung der Personalkosten u. a. über weiteren Personalabbau, die Schließung oder die Reduzierung der Angebote von kommunalen Einrichtungen, die Kürzung von Zuwendungen an Vereine, höhere Hebesätze für kommunale Steuern, was auch zu zusätzlichen finanziellen Belastungen der Bürgerinnen und Bürgern führt.

Der Bund hat die Kosten der Grundsicherung im Alter von den Kommunen übernommen. Diesem Schritt müssen weitere folgen. Dazu zählt in der nächsten Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, durch das die Kommunen bei den Sozialausgaben in spürbarer Milliardenhöhe entlastet werden müssen. Um die finanzielle Überforderung der Städte zu beseitigen, muss aber auch die Konnexität strikt eingehalten werden, wie sie in den Verfassungen der Länder verankert ist. Das heißt: Wer den Städten neue Aufgaben überträgt, ob Bund oder Land, der muss auch für den finanziellen Ausgleich sorgen und darf sich nicht wegducken.

Neue rechtliche Regelungen für das Handeln der Banken

Die Finanzkrise hat dazu geführt, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Kreditinstitute in besonderer Weise im Fokus der Öffentlichkeit und der Gesetzgebung stehen. Solche Reformen des Finanzsystems in Reaktion auf die Finanzmarktkrise sind notwendig. Sie sind zur Vermeidung weiterer Sanierungskosten zulasten öffentlicher Haushalte und letztlich zulasten der Steuerzahler zu begrüßen. Solche Reformen müssen insbesondere an den Stellen ansetzen und zu Verschärfungen führen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problematisch erwiesen haben. Rückblickend lässt sich feststellen: Gerade den deutschen Sparkassen kam eine stabilisierende Wirkung für die Volkswirtschaft in der Finanzmarktkrise zu. Zumal die Sparkassen als öffentlich-rechtliche, dezentrale Kreditinstitute in kommunaler Trägerschaft in besonderem Maße ihrer jeweiligen Region verpflichtet sind.

Die EU-Kommission hat ein Regelwerk zur Bankenaufsicht entwickelt, das unter der Überschrift „Basel III“ verhandelt und inzwischen beschlossen wurde. Der Deutsche Städtetag hatte sich bei allen Gesprächen - ob auf europäischer oder nationaler Ebene - dafür ausgesprochen, keine undifferenzierte Umsetzung von „Basel III“ für alle Kreditinstitute zu

verfolgen, sondern die Bankenaufsicht auf den Umfang und die Komplexität der Geschäftsaktivitäten der Institute abzustimmen.

Deutsche Städte sind von „Basel III“ mindestens in zweierlei Hinsicht tangiert: als Träger kommunaler Sparkassen (hier vor allem bei den Regelungen zu Corporate Governance) und bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben.

Corporate Governance

Ein zentraler Kritikpunkt aus städtischer Sicht war bei den auf nationaler Ebene zunächst beabsichtigten Neuregelungen für die Kreditwirtschaft (im „CRD-IV-Umsetzungsgesetz“) eine Mandatsobergrenze in Aufsichtsgremien von Unternehmen. Dieser Aspekt ist wesentlich mit Blick auf die Gesamtsteuerung der Kommunen und der Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge. So hat sich das Präsidium des Deutschen Städtetages dafür ausgesprochen, dass angesichts der andauernden Finanzkrise auch die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Aufsichts- und Kontrollorganmitglieder von Kreditinstituten überprüft und konkretisiert werden. Entsprechende Regulierungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass die funktionierenden Kontrollstrukturen der kommunalen Sparkassen beeinträchtigt werden. Bei der Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Mitglieder von Aufsichts- und Kontrollorganen muss die Mitwirkung der kommunalen Vertreter in den Verwaltungsräten der kommunalen Sparkassen gewährleistet bleiben. Diese Mitwirkung ist unverzichtbarer Ausdruck des Regionalprinzips und der kommunalen Trägerschaft der Sparkassen. Insbesondere Mandate, die aufgrund rechtlicher Bestimmungen kraft Amtes übernommen werden müssen, dürfen nicht eingeschränkt werden. Dies gilt etwa für den Vorsitz im Verwaltungsrat einer Sparkasse durch den Oberbürgermeister der Trägerstadt.

Diesen Forderungen hat der Gesetzgeber weitgehend Rechnung getragen. So wurde in das Gesetz letztlich aufgenommen, dass die nunmehr formulierte Mandatsbegrenzung von maximal vier Mandaten nicht für kommunale Hauptverwaltungsbeamte gilt, die Kraft kommunaler Satzung zur Wahrung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind.

Diese Ausnahmeregelung wurde völlig zu recht aufgenommen, da kommunale Mandatsträger „geborene“ Verwaltungsratsmitglieder bei kommunal getragenen Sparkassen sind, die Kraft ihrer Funktion dem Verwaltungs- und Aufsichtsorgan angehören. Es ist ein wesentlicher Teil unseres Demokratieverständnisses, dass der von der Bürgerschaft gewählte und damit legitimierte Oberbürgermeister auch Verantwortung für die Entwicklung der durch die Stadt getragenen Unternehmen übernimmt. Anders auslegbare rechtliche Regelungen wären als Eingriff in das im Grundgesetz verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung und die daraus ableitbare Organisationshoheit der Kommunen zu werten.

Konsequenzen für die Finanzierung kommunaler Aufgaben

Deutsche Städte realisieren die erforderliche Vorfinanzierung ihrer Aufgaben bisher nahezu vollständig über Direktausleihungen der Kreditinstitute. Den größten Anteil des Kreditengagements bei inländischen Kommunen haben die Landesbanken und die Banken mit Sonderaufgaben sowie Sparkassen. Insbesondere die Sparkassen haben in den letzten Jahren ihr Engagement verstärkt und höhere Anteile am Gesamtvolumen der Kommunalkredite erreicht. Sie halten derzeit ca. 20 Prozent der Kommunalkredite. Die Sparkassen sind damit für die Kommunen sehr wichtige Partner bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben. Gleichzeitig sind die bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen und damit auch die neuen Kennzahlen für die Beurteilung von Kreditinstituten auch von den Sparkassen einzuhalten.

Dazu gehören höhere Eigenkapitalanforderungen aber auch Kennzahlen, die das Geschäft der Kreditinstitute begrenzen. Zu welchen konkreten Konsequenzen dies für die Kommunalfinanzierung führen wird, ist bisher nicht absehbar. Bei Ausschreibungen von Kreditbedarf hat sich in letzter Zeit zumindest der Kreis der anbietenden Kreditinstitute bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung und bei Liquiditätskrediten verengt. Es sind auch einzelne Kreditinstitute dazu übergegangen, Erwägungsgründe für die Kreditvergabe in Darlehensverträge aufzunehmen, obwohl nach Basel III Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an lokale Gebietskörperschaften behandelt werden, wie Forderungen an den Zentralstaat, auf deren Hoheitsgebiet sie ansässig sind.

Vor dem Hintergrund sich ändernder Kreditangebote hat sich der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages im November 2012 eingehender mit der Zukunft der Kommunalfinanzierung befasst. Zu den wesentlichen Orientierungen gehört u. a., dass zur Verbreiterung der kommunalen Finanzierungsstruktur neben dem Kommunalkredit auch alternative Finanzierungen in Erwägung gezogen werden und die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation im Zins- und Schuldenmanagement in den Ländern (und ggf. gemeinsam mit den Ländern) geprüft werden. Zudem bemüht sich der Deutsche Städtetag seit geraumer Zeit um Vereinbarungen mit der Finanzwirtschaft zur standardisierten Kennzeichnung und Einstufung von derivativen Finanzprodukten.

Neue Kooperations- und Finanzierungsmodelle

Die Aufgaben für die Kommunalpolitik wachsen und damit wächst auch der kommunale Finanzierungsbedarf: demografischer Wandel, die erforderliche Verbesserung in der Kinderbetreuung, die Umsetzung der Energiewende. Bei knappen Ressourcen ist die vorbehaltlose Prüfung möglicher Lösungsansätze weiterhin geboten, um die Investitionsfähigkeit der Städte zu erhalten. Unabdingbar ist eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Investitionsentscheidungen. Transparente Entscheidungsprozesse sind wesentlich, um Akzeptanz zu erreichen. Aus damit verbundenen Beteiligungsverfahren erwachsen neue Ideen für die Umsetzung von Investitionen wie auch die Finanzierung von kommunalen Vorhaben. Hier lassen sich für die Zukunft neuartige Kooperationsmodelle und Sonderfinanzierungen vermuten. Die Sparkassen sind dafür die geborenen Arrangeure. Dies zeigt sich in besonderer Weise bei den ersten erfolgversprechenden Beispielen für die Finanzierung von Projekten zur Energiewende.

Die Herausforderungen sind gewaltig. Die strategische Partnerschaft von Sparkassen und Städten hat eine lange Tradition. Mit Blick auf Europa aber auch für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen der Städte ist gerade diese strategische Partnerschaft unabdingbar und muss weiter gestärkt werden.