Initiative zur Modellerprobung von „Kommunalen Konzernkrediten“ im Rahmen des geplanten Bayerischen Modellregionengesetzes

1. Ausgangslage

Die Bewältigung der Mobilitäts- sowie der Energie- und Wärmewende lösen enorme Investitionsbedarfe aus. Hierbei gelten die Kommunen mit ihren Stadtwerken vor allem bei der Umsetzung der Energiewende aber auch bei den anderen vorgenannten Themen als zentrale Akteure.

Auch der N-ERGIE Konzern plant mit steigenden Investitionen in Netze und Maßnahmen für die klimaneutrale Wärmeerzeugung und die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung. Allein für Maßnahmen zur Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Stromnetzes wird beispielsweise die N-ERGIE Netz GmbH rund 1,3 Milliarden Euro bis 2030 investieren müssen.

Für die Realisierung der hohen Investitionen kommt der Eigenkapitalausstattung bzw. der Eigenkapitalquote (EK-Quote) der kommunalen Unternehmen sowie dem Verschuldungsgrad eine bedeutende Rolle zu. Geringe EK-Quoten oder zu hohe Verschuldungsgrade schränken die Fremdfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen für Investitionen ein. Um Fremdfinanzierungsmöglichkeiten sicherzustellen wären auch Eigenkapitaleinlagen der Kommunen (und der weiteren Gesellschafter) denkbar. Die Möglichkeit der Kapitaleinlagen durch die Kommunen gestalten sich allerdings angesichts der aktuellen kommunalen Finanzlage schwierig. Alternative Instrumente wie Absicherungen über kommunale Bürgschaften werden von den Rechtsaufsichten mit Verweis auf die sich verschlechternde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zunehmend kritisch gesehen. Deshalb werden u.a. seitens der Unternehmerverbände eigenkapitalverstärkende Maßnahmen gefordert. Mit Verweis auf die gesetzliche Neuregelung in Niedersachsen wurde unter anderem die **Möglichkeit einer Konzernfinanzierung** in die Diskussion eingebracht. **Danach sollen die Kommunen Kredite aufnehmen und an ihre Tochtergesellschaften weiterreichen können, ohne die haushaltsrechtliche Verschuldung zu erhöhen**. Dadurch würden die kommunalen Unternehmen von einigen Vorteilen (z.B. bei Laufzeiten) einer Kommunalkreditfinanzierung profitieren.

Daneben gibt es weitere Initiativen wie z.B. den „**EnergieFonds**“, der in Hessen eingeführt wurde. Hierbei handelt es sich um eigenkapitalverstärkende, landesverbürgte Nachrangkredite, die mit Kapitalmarktmitteln der WIBank umgesetzt werden. Antragsberechtigt sind Energieversorgungsunternehmen mit Sitz in Hessen, die sich mehrheitlich im Eigentum hessischer Kommunen befinden.

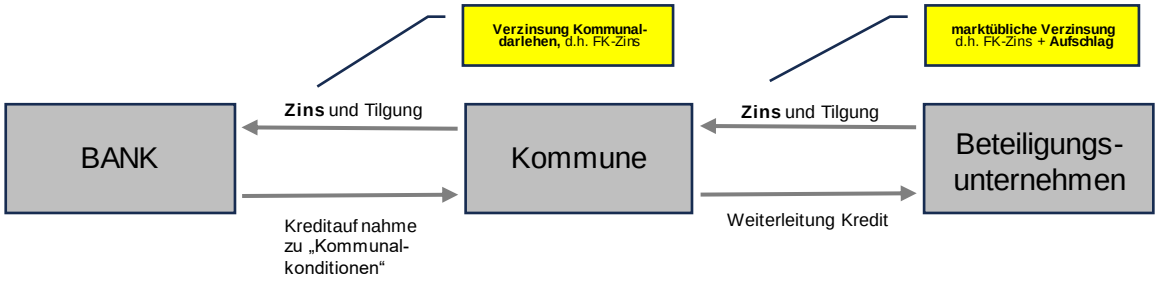
Auch sind im Rahmen des „**Deutschlandfonds**“ verschiedene Finanzierungsmaßnahmen in Diskussion. Angekündigt wurden beispielsweise für Energieversorgungsunternehmen Konsortialkredite, bei denen durch Bundesgarantien für eine Risikoentlastung der finanzierenden Banken gesorgt und die Kreditaufnahme erleichtert werden soll. Außerdem werden zinsvergünstigte Förderkredite für erneuerbare Energien in Aussicht gestellt. Die genaue Ausgestaltung der Instrumente ist zum aktuellen Zeitpunkt offen. Ferner sollen in diesem Zusammenhang zeitnah Instrumente für die Eigenkapitalproblematik der Stadtwerke entwickelt werden, welche z.B. bestehende Ansätze (Hessen, s.o.) zum „Deutschland-Standard“ machen oder attraktive Beteiligungsmöglichkeiten für private Investoren schaffen, um Investitionen in Energienetze und den Ausbau erneuerbarer Energien zu ermöglichen.

Die bloße Größenordnung der Investitionsbedarfe macht es notwendig alle verfügbaren Finanzierungsalternativen in Erwägung zu ziehen bzw. zu prüfen, wie auch die Konzernkredite.

2. Konzernkreditmodell Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat mit dem am 1.2.2025 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen und unter anderem nach einer über zehnjährigen Experimentierphase, an der 11 Kommunen teilgenommen haben, die rechtlichen Möglichkeiten für einen sogenannten Konzernkredit geschaffen. Der Begriff „Konzernkredit" nach dem NKomVG umfasst dabei neben langfristigen Investitionskrediten (§121a) auch Liquiditätskredite (§122a).

Das Grundschema des Konzernkredits stellt sich wie folgt dar:



Die Grundzüge der Regelungen in Niedersachsen sind im Folgenden vereinfacht dargestellt (für das konkrete Gesetz siehe Anlage):

Im Wesentlichen können in diesem Modell von der Kommune Kredite zu günstigen Kommunalkonditionen aufgenommen werden und an die investierenden Beteiligungsgesellschaften für Investitionen weitergeleitet werden. Der Investitionsbedarf der Beteiligung muss vorab dargelegt werden. Mit dem Unternehmen wird vertraglich die Rückzahlung des Kreditbetrages und der Zinssatz geregelt. Die Verzinsung muss hierbei aus beihilferechtlichen Gründen zu **marktüblichen Konditionen** erfolgen, so dass ein entsprechender Aufschlag auf den Kreditzins vorzunehmen ist, welcher der Kommune als Zinsertrag zufließt. In einer möglichen nachrangigen Variante könnte zudem eine Nachrangvereinbarung aufgenommen werden, die es dem Unternehmen ermöglicht, das gewährte Darlehen ganz oder teilweise dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzuordnen und auf diese Weise die eigene Kapitalmarktfähigkeit zu stärken. Ferner ist im Vorfeld durch eine **Bonitätsprüfung** zu ermitteln, ob die Verpflichtungen aus dem Vertrag durch die Beteiligung erfüllt werden können.

Konzernkredite können für Beteiligungsgesellschaften aufgenommen werden, sofern die Kommune unmittelbar beteiligt ist und allein oder zusammen mit anderen Kommunen über die Mehrheit der Anteile verfügt. Die Kreditierung einer mittelbaren Beteiligung ist auch möglich, wenn ein anderes Unternehmen, an dem die Kommune wiederum unmittelbar mehrheitlich beteiligt ist, bei dem begünstigten Unternehmen unmittelbar beherrschenden Einfluss hat.

Die Anwendung ist außerdem auf Bereiche der **kommunalen Daseinsvorsorge i.e.S**. beschränkt: etwa Energieversorgung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung, ÖPNV, Wohnraumversorgung, TK-Netze, Umweltschutz, Bildung, Gesundheitswesen.

Die gesetzliche Regelung in Niedersachsen sieht vor, dass Konzernkredite **haushaltsneutral** behandelt werden, d.h. diese werden nicht in der Haushaltssatzung festgesetzt. Die Einzahlun-

gen, Auszahlungen und Rückzahlungen aus der Aufnahme von Konzernkrediten sind haushaltsunwirksam. Demnach ist die Kreditierung nicht genehmigungspflichtig. Es besteht jedoch eine Anzeigepflicht gegenüber der kommunalen Aufsichtsbehörde.

Über die Aufnahme von Konzernkrediten beschließt die Vertretung, d.h. der Stadtrat.

Eine Sonderform sind **Konzernliquiditätskredite**, die unter bestimmten Bedingungen an Beteiligungsunternehmen weitergeleitet werden können. Es handelt sich hierbei um temporäre Liquiditätskredite die auch im Rahmen eines Cashpoolings bzw. Cashmanagements verwendet werden können. Der Höchstbetrag ist jedoch an die in der Haushaltssatzung festgelegten Beträge für Liquiditätskredite gekoppelt.

In der *Gesetzesbegründung* des niedersächsischen Modells wurden als Erkenntnisse aus der Experimentierphase im Wesentlichen folgende Chancen und Risiken für den Konzernkredit aufgeführt:

Chancen:

- Durch Anwendung der Konzernfinanzierung, insbesondere durch die Weiterleitung der Kredite zu marktgerechten Konditionen, konnten nachweisbare Haushaltseffekte in Form zusätzlicher Erträge in den Kernhaushalten erzielt werden.
- Die Beteiligungssteuerung wird durch die Finanzierungsvereinbarungen und die diesbezüglichen Gespräche und Verhandlungen intensiviert und gegebenenfalls weiter ausgebaut.
- Es ergeben sich durch die Bündelung der verschiedenen Kreditbedarfe Möglichkeiten für neue Finanzierungsmodelle wie z. B. Schuldscheindarlehen.
- Es ergibt sich auch für Kommunalunternehmen die Möglichkeit der Realisierung langfristiger (abschreibungskonformer) Kreditlaufzeiten

Risiken:

- Die Kommune ist direkte Schuldnerin für Kredite Dritter mit eigener Rechtspersönlichkeit.
- Die Konzernkredite übersteigen bei einzelnen Kommunen, die an der Modellphase teilgenommen haben, die „normalen“ Investitionskredite im Kernhaushalt bereits deutlich.
- Ein Ausfallrisiko für die Kredite ist grundsätzlich vorhanden oder die Kommune sieht sich bei einer finanziellen Schieflage des betreffenden Unternehmens gegebenenfalls umso mehr in der Pflicht, das betreffende Unternehmen finanziell zu stützen, um den Ausfall als Kreditschuldnerin zu verhindern.
- Bei einer Ausweitung der Konzernkredite könnte sich das aktuell positive Kreditrating für Kommunen verändern und Kommunalkredite könnten sich in Summe verteuern.

Noch keine Erkenntnisse gibt es zu der Frage, ob die nicht genehmigungspflichtigen Konzernkredite bei der rechtsaufsichtlichen Genehmigung von Kreditermächtigungen für den Kernhaushalt eine Rolle spielen, insbesondere wenn über die Konzernfinanzierung sehr hohe Kreditvolumina gewährt werden.

Neben den oben aufgeführten Punkten könnte zudem die Weiterleitung **von nachrangigen, eigenkapitalersetzenden Darlehen** geprüft werden, womit dem Bedarf der Beteiligungsunternehmen an zusätzlichem Eigenkapital zumindest teilweise Rechnung getragen werden könnte. Dies wird nach Einschätzung der Verwaltung in den meisten Fällen die wirkungsvollste und damit präferierte Variante von Konzernkrediten sein:

Bei konventionellen Krediten wird das von der Kommune aufgenommene Darlehen an die Beteiligung weitergereicht und dort in der Bilanz unter Verbindlichkeiten, also als Fremdkapital, ausgewiesen. Wird der Konzernkredit als nachrangiges Darlehen an die Tochtergesellschaft weitergeleitet, können Kreditgeber unter bestimmten Voraussetzungen das Nachrangdarlehen als wirtschaftliches Eigenkapital bei der Beteiligungsgesellschaft anerkennen. (Nachrangdarlehen sind Darlehen zur Unternehmensfinanzierung. Der Darlehensgeber, hier die Kommune, bekommt im Fall der Insolvenz des Gläubigers seine Forderungen erst dann erfüllt, wenn alle anderen Gläubiger bedient wurden). Die Anerkennung des Nachrangdarlehens als wirtschaftliches Eigenkapital führt darüber hinaus zu einer Verbesserung maßgeblicher Kennzahlen (wesentlich: die Eigenkapitalquote und der Verschuldungsgrad), die bei der Bonitätsprüfung durch Banken vor der Kreditvergabe im Fokus stehen und ermöglicht eventuell günstigere Konditionen bei künftigen Kreditaufnahmen.
Dem müssten enge Absprachen mit den beteiligten Banken vorausgehen.

Die Stadt Hannover hat bereits Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt. So wurde 2025 vom Stadtrat beschlossen der enercity AG (Stadtwerk) ein Gesellschafterdarlehen über insgesamt 700 Mio. EUR in zwei Tranchen mit Hilfe eines Konzernkredites zur Verfügung zu stellen. Seitens der Stadt werden eine breitere Kapitalbasis für die Enercity und Zinseinnahmen in Millionenhöhe für die Stadt als Vorteile dieser Finanzierungsform betont.

3. Weiteres Vorgehen

Das Instrument der Konzernkredite ist auch für die Stadt Nürnberg und andere Bayerische Kommunen von Interesse und würde ein neues strategisches Finanzierungsinstrument für ausgewählte Tochterunternehmen eröffnen. Insbesondere die Möglichkeit der Weiterleitung von nachrangigen Darlehen ist im Hinblick auf die eigenkapitalfördernden Effekte von besonderer Bedeutung und von besonderem Interesse. Aus Sicht der Verwaltung überwiegen die Chancen bei einem Fokus auf die Finanzierung rentierlicher Branchen bzw. Investitionsvorhaben.

Im Rahmen eines fachlichen Austauschs im Bayerischen Städtetag meldete u.a. die Stadt München ebenfalls Interesse an. Der Städtetag wäre bereit, die Initiative mit an die Staatsregierung heranzutragen. Ziel ist es, zum Beispiel im Rahmen des geplanten „Bayerischen Modellregionengesetzes“ das Konzept der „Konzernkredite“ ebenfalls in Bayern zu erproben.

Als grober Rahmen können hierbei folgende Punkte dienen:

- Erprobung von Konzernkrediten in Bayern in Anlehnung an die Ausgestaltung des niedersächsischen Modells
- (Vorerst) Beschränkung auf kommunale Stadtwerke
- (Vorerst) Beschränkung auf Konzernkredite für Investitionen
- Prüfung der Möglichkeiten zur Vergabe von Nachrangdarlehen im Rahmen des Konzernkreditmodells