

Kurzfassung

Ausgangslage und Ziel

Ein Blick in die jüngere Vergangenheit lässt die finanzielle Lage der deutschen Städte und Gemeinden noch relativ rosig erscheinen. Die Jahre 2007 und 2008 waren durch solide Zuwächse bei den Einnahmen auf allen staatlichen Ebenen, insbesondere bei den Kommunen, geprägt.

Die Kommunen profitierten jedoch nicht alle gleichermaßen von der positiven Entwicklung. Stattdessen geht die Schere zwischen reichen und armen Städten immer weiter auf. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam das abrupte Ende des Aufwärtstrends in den kommunalen Kassen. Zur Bewältigung der globalen Krise und ihrer Herausforderungen müssen die finanzpolitischen Instrumente neu ausgestaltet werden. Die Einschätzungen der Städte und Gemeinden zur aktuellen Situation bilden dafür eine wichtige Grundlage.

Mit dem Ziel, ein aktuelles Bild der finanziellen Situation der Kommunen zu erhalten, beauftragte die KfW Bankengruppe deshalb das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im April 2009 mit der Durchführung einer Befragung von Städten und Gemeinden. Die Befragung wurde vom Deutschen Städtetag (DST) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) in der Durchführung unterstützt.

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse und daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen mit Stand vom November 2009. Die Drucklegung erfolgte nach Abstimmungen mit der KfW Bankengruppe im Frühjahr 2010. Einige der dargestellten Erwartungen und Prognosen wurden in der Zwischenzeit durch die tatsächlichen Entwicklungen bestätigt bzw. stellen sich mittlerweile als noch gravierender heraus.

Methodisches Vorgehen

Für die Befragung wurde im Mai 2009 ein standardisierter Fragebogen entwickelt. Dieser enthielt die Fragenkomplexe

- zu allgemeinen Rahmenbedingungen und zur finanziellen Lage der Kommunen,
- zum Investitionsbedarf und zur (geplanten) Investitionstätigkeit in den Städten und Gemeinden,
- zur Finanzierungsstruktur (darunter Kreditaufnahmen und Aussagen zu Gläubigern) sowie

- zur Finanzierungsplanung und zu Organisationsanpassungen.

Die Erhebungsgrundgesamtheit umfasste alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern. Befragt wurden schließlich 1.639 Städte und Gemeinden. Sie stellten eine geschichtete Stichprobe dar, deren Umfang sich jeweils aus der Annahme verschiedener Rücklaufquoten je Gemeindegrößenklasse und der erwarteten Mindestanzahl von beantworteten Fragebögen ergab.

Die KfW Kommunalbefragung 2009 wurde in einem sechswöchigen Zeitraum von Ende Mai bis Anfang Juli 2009 durchgeführt. Aus 512 Städten und Gemeinden gingen auswertbare Fragebögen ein. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 31 Prozent. Das Antwortverhalten in Ost- und Westdeutschland war etwa gleich. Der Rücklauf lag mit 111 bzw. 401 zurückgesandten Fragebögen jeweils bei 32 bzw. 31 Prozent.

Ergebnisse der Umfrage

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Annahme, dass es im aktuellen Kapitalmarktumfeld auch für die Kommunen schwieriger werden dürfte, ihre Finanzierungsbedarfe zu befriedigen, um Investitionen zu tätigen. So war es für die Befragung ein erster logischer Schritt, sich einen Überblick über die finanzielle Lage der Kommunen zu verschaffen und ferner darüber, welche Auswirkungen die Veränderungen verschiedener Rahmenbedingungen aus Sicht der Kommunen haben.

Allgemeine Rahmenbedingungen und finanzielle Lage

Kommunales Handeln findet vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen statt. Den mit Abstand größten Einfluss auf das kommunale Handeln hat nach Meinung von knapp zwei Dritteln der Befragungsteilnehmer (63 Prozent) die Entwicklung der kommunalen Haushalte. Entsprechend wird auch der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise eine ähnlich große Bedeutung zugeschrieben: 55 Prozent der Teilnehmer sehen auch hier starke Auswirkungen. Geringere Auswirkungen haben der demografische Wandel in Form einer Alterung der Gesellschaft sowie das Thema Zu- und Abwanderung als weiterer Teilaspekt des demografischen Wandels.

Fast alle antwortenden Kommunen gehen davon aus, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise starke oder zumindest „mittlere“ Auswirkungen auf ihre finanzielle Lage hat. Es gibt aber auch Städte und Gemeinden, die nur von geringen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgehen. Da dies im Wesentlichen kleinere Gemeinden sind, scheint die aktuelle Krise besonders die Finanzen der größeren Städte und Gemeinden zu betreffen.

Ebenso, wie sich die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise nach den Aussagen der Befragten stark auf die kommunale Finanzsituation auswirkt, wird sie auch die Investitionstätigkeit in den Städten und Gemeinden beeinflussen. 60 Prozent befürchten, dass sich die Krise stark negativ auf die Investitionsmöglichkeiten der Kommunen auswirken wird – auch hier zeigen sich die größeren Städte und Gemeinden wieder deutlich besorgter als die kleinen. In erster Linie ist dies auf die erwarteten Einnahmeneinbrüche in den kommunalen Haushalten zurückzuführen.

Nach dem Jahr 2007 war auch das Jahr 2008 durch solide Zuwächse bei den Einnahmen auf allen staatlichen Ebenen, insbesondere bei den Kommunen, geprägt. Aufgrund der gleichzeitigen Ausgabenzurückhaltung führte dies zu einem positiven Finanzierungssaldo von 7,6 Mrd. EUR bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Dieser Überschuss entsprach 2008 etwas mehr als vier Prozent der kommunalen Einnahmen.

Auch wenn das Jahr 2008 für viele Kommunen noch positiv abgeschlossen werden konnte, ist die finanzielle Lage 2009 deutlich schlechter. Wichtige Einnahmen wie die Gewerbesteuer oder der kommunale Anteil an der Einkommensteuer sind zum Teil drastisch eingebrochen. Für 2009 wird deshalb ein Defizit von 7,1 Mrd. EUR ausgewiesen. Wenn gleichzeitig Leistungen ausgeweitet und in die kommunalen Infrastrukturen investiert werden soll, ergeben sich besondere Herausforderungen hinsichtlich der Finanzierung.

Investitionsbedarf, geplante Investitionstätigkeit und Konjunkturpakete

Eine wesentliche Determinante für den Finanzierungsbedarf sind die notwendigen und geplanten Investitionen. Großen Investitionsrückstand sehen die antwortenden Kommunen vor allem im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. Die Hälfte der Befragungsteilnehmer sieht hier einen deutlichen Rückstand. Eine Hochrechnung auf Basis der Befragungsdaten ergibt dabei für diesen Bereich einen Bedarf in Höhe von 22 Mrd. EUR. Erheblichen Nachholbedarf gibt es aus Sicht der Befragten auch in den Bereichen Schulen und Sportstätten (fast 25 Mrd. EUR bzw. ca. acht Mrd. EUR). Weitere Bereiche mit deutlichem Nachholbedarf sind die Verwaltungsgebäude und die Kinderbetreuung. Entsprechend dem hohen Investitionsrückstand bzw. -bedarf sind die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie die Schulen auch jene Bereiche, in denen die meisten antwortenden Kommunen im Jahr 2010 Investitionen planen. Weitere wichtige Investitionsschwerpunkte liegen bei den Einrichtungen zur Kinderbetreuung, den Sportstätten sowie der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Bei den Planungen für 2010 spielen Investitionen in die energetische Sanierung für die antwortenden Kommunen eine erhebliche Rolle. Dies dürfte auch auf die Anreizwirkungen des

Konjunkturpakets II zurückzuführen sein. Das Programm wird seinen umweltpolitischen Zielen anscheinend auch in der Umsetzung gerecht.

Die Hälfte aller befragten Kommunen (51 Prozent) hat zum Zeitpunkt der Befragung Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung entsprechend den Förderrichtlinien geplant oder bereits getätigt. Der Förderschwerpunkt des Konjunkturpakets II ist die Bildungsinfrastruktur. Fast 80 Prozent der antwortenden Kommunen planen aus diesem Grund Investitionen im Bereich Schulen oder sind bereits dabei, diese umzusetzen. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass zum Zeitpunkt der Befragung erst in einer von fünf Gemeinden, in denen Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung geplant sind, bereits mit der Umsetzung begonnen wurde. Die Mittel fließen dabei in Bereiche, in denen ein deutlicher Investitionsrückstand besteht und in denen sich unterlassene Investitionen besonders nachteilig und nachhaltig auswirken.

Finanzierungsstruktur

Kredite nehmen bei der Finanzierung der kommunalen Investitionen einen Anteil von rd. 20 % ein. So beliefen sich Ende 2009 die Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände auf rd. 75 Mrd. EUR; das entspricht 984 EUR pro Einwohner¹. Für die in der Umfrage antwortenden Städte und Gemeinden ergibt sich zum Jahresende 2008 ein Bestand an Investitionskrediten in Höhe von durchschnittlich 1.247 EUR pro Kopf. Der höhere Wert ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass bei dieser Frage die größeren Gemeinden häufiger antworteten als die kleineren. Im Vergleich mit den kleineren Gemeinden weisen die Großstädte im Durchschnitt eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Den öffentlichen Haushalten stehen zur Finanzierung ihrer Investitionen nicht nur Kredite zur Verfügung. Im Sinn einer soliden Haushaltsplanung ist das Eigenkapital wichtiger, das eine Kommune für ihre Investitionen einsetzen kann. Auch bei den antwortenden Kommunen spielt dieser Finanzierungsbestandteil die größte Rolle. 88 Prozent aller Kommunen setzen Eigenkapital für ihre Investitionen ein, wobei dessen durchschnittlicher Anteil an den Investitionen dabei 46 Prozent beträgt. Ebenso häufig, aber mit einem geringeren Anteil an der Gesamtfinanzierung werden von den Teilnehmern an der Befragung staatliche Fördermittel des Bundes oder der Länder eingesetzt. Erst an dritter Stelle folgen die klassischen Kommunalkredite. Dies sind in der Regel Investitionskredite mit längeren Laufzeiten. Bei 67 Prozent der antwortenden Kommunen, die diese Form der Finanzierung nutzen, werden durchschnittlich 20 Prozent der Investitionen dadurch abgedeckt.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 114 vom 23.03.2010, Große Finanzlücke bei den kommunalen Haushalten.

Bei der Bereitstellung der Mittel zur Fremdfinanzierung spielen die Sparkassen nach den erfassten Rückmeldungen die größte Rolle. 88 Prozent aller Teilnehmer gaben an, bei der Finanzierung ihrer Investitionen mit diesen von den Kommunen getragenen Instituten zusammenzuarbeiten. Auf die Sparkassen entfällt dabei im Durchschnitt rund ein Drittel (32 Prozent) des Kreditvolumens. Ein Viertel (24 Prozent) des Finanzierungsanteils liegt bei den Landesbanken, mit denen knapp drei Viertel (72 Prozent) der antwortenden Kommunen zusammenarbeiten. Den Rest der Finanzierung teilen sich im Wesentlichen Großbanken, Genossenschaftsbanken und Banken mit Sonderaufgaben (z. B. die KfW Bankengruppe).

Aus den Verbindlichkeiten entstehen den Kommunen regelmäßige Zahlungsverpflichtungen in Form von Zins- und Tilgungszahlungen. Insgesamt machten 460 bzw. 462 Kommunen hierzu eine Angabe. Der jährliche Schuldendienst der Kommunen in der Umfrage beträgt durchschnittlich etwa 136 EUR pro Kopf. Dabei sind die Belastungen, die die großen Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern in ihren Haushalten berücksichtigen müssen, höher als jene der kleineren Städte.

Für die Bereitstellung und Finanzierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen stehen den Städten und Gemeinden neben der konventionellen Beschaffung und Finanzierung mithilfe von Eigenmitteln und Kommunalkrediten noch weitere Modelle zur Verfügung, die sich insbesondere durch ein alternatives Zusammenspiel der beteiligten Akteure, d. h. der auftraggebenden Verwaltung und des ausführenden Unternehmens, auszeichnen. Am häufigsten eingesetzt wird von den antwortenden Kommunen dabei das Leasingmodell. Fast die Hälfte der Teilnehmer der Befragung setzt Leasing bereits ein oder plant entsprechende Maßnahmen. Bekannt ist diese Finanzierungsvariante nahezu allen antwortenden Kommunen. Ebenso bekannt, aber deutlich seltener eingesetzt ist die Beschaffung kommunaler Infrastruktur im Rahmen Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP oder Public Private Partnerships, PPP).

Investitionsmaßnahmen und ihre Finanzierungskonzepte sind in der Regel langfristig ausgerichtet. Damit wirken sich Entscheidungen in der Gegenwart wesentlich auf die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns in der Zukunft aus. Welche Möglichkeiten die Kommunen bei der Planung ihrer Investitionen und deren Finanzierung haben, hängt mit den verfügbaren Finanzierungsangeboten und -konditionen zusammen. Knapp drei Viertel (71 Prozent) der Teilnehmer der Befragung geben an, dass eine lange Zinsbindung (mehr als zehn Jahre) vorteilhaft ist. Über eine lange Zinsbindung besteht grundsätzlich die Möglichkeit, sich das aktuell niedrige Zinsniveau langfristig zu sichern. Für den Fall, dass der Marktzins innerhalb des Zinsbindungszeitraums unter den vereinbarten Zinssatz fällt, ergäbe sich allerdings für die Kommunen ein Verlust. Dieses Risiko wird von den Befragten derzeit offensichtlich niedrig eingeschätzt. Ebenso wie die langen Zinsbindungsfristen werden von den Antwortenden

auch lange Kreditlaufzeiten (mehr als zehn Jahre) als besonders vorteilhaft angesehen. Durch die Streckung der Finanzierung über einen längeren Zeitraum werden die zahlungswirksamen Belastungen innerhalb eines Haushaltsjahres reduziert. Gleichzeitig erhöht sich jedoch aufgrund des langen Zeitraums die Summe der zu leistenden Zinszahlungen. Die größeren Städte tendieren dabei wesentlich stärker zu kürzeren Kreditlaufzeiten als die kleineren.

Wenig zufrieden sind die antwortenden Städte und Gemeinden mit der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation einschließlich der Zuschüsse von Bund und Ländern. Nur ein Viertel der Rückmeldungen (25 Prozent) enthält die Bewertung sehr gut oder gut. Demgegenüber schätzen fast ebenso viele Teilnehmer (22 Prozent) die Situation als mangelhaft ein. Besonders groß ist dieser Anteil bei den antwortenden Kommunen in den neuen Bundesländern, von denen fast ein Drittel (31 Prozent) zu einer negativen Bewertung kommt. Entsprechend pessimistisch wird auch die zukünftige Entwicklung beurteilt. Zwei Drittel aller antwortenden Kommunen (67 Prozent) befürchten, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten *eher nachteilig* oder sogar *sehr nachteilig* entwickelt.

Finanzierungsplanung und organisatorische Aspekte

Um die verfügbaren Finanzierungsangebote zu beurteilen und Finanzierungsmöglichkeiten für eine geplante Investitionsmaßnahme auszuwählen, holen fast alle antwortenden Kommunen jeweils mehrere Angebote bei Kreditinstituten ein. Mehr als zwei Drittel der Teilnehmer der Befragung (68 Prozent) vergleichen die Angebote zusätzlich mit den jeweils aktuellen Marktkonditionen. Nur ein Teil der Kommunen vergleicht die Angebote mit den Finanzierungsbedingungen bereits bestehender Kredite (20 Prozent) oder mit den Bedingungen von Unternehmenskrediten (neun Prozent). Es gibt einige wenige Kommunen, die auf die Angaben der finanzierenden Bank vertrauen (knapp vier Prozent).

Die Informationen über die Bedingungen der Investitionsfinanzierung werden dabei gemäß den erfassten Angaben telefonisch oder mithilfe des Internets zusammengetragen. Beide Informationsquellen werden von etwa der Hälfte der antwortenden Kommunen häufig genutzt. Ebenfalls von Bedeutung sind die persönlichen Beratungsgespräche bei Anbietern. Kaum eine Rolle spielen Infostände und Präsentationen auf Veranstaltungen und Messen.

Planung und Abwicklung von Investitionsvorhaben erfolgen in den meisten Kommunen, die dazu eine Aussage machten, gleichermaßen durch die Fachabteilungen und durch die Kämmerei. Dies ist plausibel, da in diesen beiden Ämtern (oder Abteilungen, Fachbereichen o. Ä.) sowohl das haushaltsbezogene wie das fachlich-technische Knowhow in Bezug auf die Investitionsmaßnahmen vorhanden ist. Ergänzend kommen externe Berater zum Einsatz. In

mehr als der Hälfte der antwortenden Kommunen sind sie zumindest teilweise am Planungs- und Steuerungsprozess beteiligt. Ein Drittel der Städte und Gemeinden (33 Prozent) bezieht das zentrale Controlling – in kleineren Gemeinden nur selten als eigene Organisationseinheit – in die Investitionsplanung mit ein. Es ist anzunehmen, dass die entsprechenden Funktionen teilweise auch durch die Kämmerei wahrgenommen werden.

Etwas anders stellt sich die Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der Finanzierung von Investitionen dar. Hier ist überwiegend die Kämmerei federführend; die Fachabteilungen wirken mehrheitlich an den Entscheidungen mit. In einigen größeren Städten gibt es eine „Abteilung Finanzierung“ als eigene Organisationseinheit, die umfassend oder zumindest teilweise für Fragen der Finanzierung von Investitionsvorhaben zuständig ist. Externe Berater oder eine interne Controllingabteilung sind teilweise ebenfalls beteiligt, spielen jedoch eine geringere Rolle als bei der Investitionsplanung und -steuerung. Noch deutlicher wird die dominierende Rolle der Kämmerei – unabhängig von einzelnen Finanzierungserfordernissen – bei der Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios. Bei 93 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden ist dafür ausschließlich die Kämmerei zuständig. Unterstützt wird sie in einigen Fällen durch externe Berater. Controlling und Fachabteilungen haben in diesem Zusammenhang eine geringere Bedeutung. Eine eigene Organisationseinheit für das Schuldenmanagement gibt es in knapp 13 Prozent der Kommunen – auch hier wieder nur in größeren Städten.

Ausblick

Insgesamt hat sich die vergleichsweise befriedigende Einschätzung der kommunalen Finanzlage von 2008 im Jahr 2009 stark eingetrübt. Zum einen geht die Schere zwischen reichen und armen Städten immer weiter auf. Zum anderen beendete die Finanz- und Wirtschaftskrise den Aufwärtstrend in den kommunalen Kassen. Entsprechend pessimistisch wird auch die zukünftige Entwicklung beurteilt. Zwei Drittel aller Kommunen in dieser Befragung (67 Prozent) befürchten, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten eher nachteilig oder sogar sehr nachteilig entwickelt. Gerade bei den finanzschwachen Kommunen heißt das, dass wichtige Infrastrukturinvestitionen kaum noch getätigt werden können. Grundsätzliche Änderungen werden nur durch eine bessere Finanzausstattung, eine Modifizierung des Finanzausgleichs sowie eine striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, zahlt“) möglich sein.²

² Vgl. Finanzstatistiken des Statistischen Bundesamtes zur den öffentlichen Finanzen; DST, Gemeindefinanzbericht 2009, in: der städtetag, 5/2009.

Die Kommunen müssen den zukünftigen Anforderungen auch durch eine geeignete organisatorische Ausgestaltung ihres Investitions- und Finanzmanagements begegnen. Dabei wird spezielles Knowhow für die Planung und Steuerung einzelner Vorhaben benötigt. Gleichzeitig ist auch die strategische Steuerung des gesamten Infrastruktur- und Finanzierungsportfolios erforderlich. Ob die klassische Kämmerei dafür den richtigen organisatorischen Rahmen bildet, kann hier nicht beantwortet werden. In der Praxis ist das Investitions- und Finanzmanagement aber überwiegend hier angesiedelt. Spezialisierte Einheiten scheinen dagegen eher eine Ausnahme zu sein.