

Handlungsoptionen im kommunalen Finanzmanagement

Mittelstandsbank

In Zusammenarbeit mit

WOLTER HOPPENBERG
Rechtsanwälte Steuerberater Notar
gegründet 1924

 **KOMPETENZZENTRUM**
Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und
Daseinsvorsorge e.V.

Die Bank an Ihrer Seite



Liebe Leser,

als Commerzbank AG und als Sozietät Wolter-Hoppenberg arbeiten wir seit vielen Jahren ebenso umfassend wie intensiv mit dem Öffentlichen Sektor zusammen. Unverzichtbare Voraussetzung dafür ist die Vertrautheit mit den aktuellen und künftigen Herausforderungen in diesem Bereich. Dazu pflegen wir den Austausch mit kommunalen Spitzenverbänden einerseits sowie mit Wissenschaft und Forschung andererseits. Als jüngstes Ergebnis der seit Jahren bestehenden Kooperation mit der Universität Leipzig liegt jetzt die Studie „Handlungsoptionen im kommunalen Finanzmanagement“ vor.

Kommunen und Kreisen sowie ihren Finanzpartnern und Beratern ist klar, dass Haushaltskonsolidierung eine kommunale Daueraufgabe ist. Dafür gibt es aber kein Patentrezept, denn in jeder Kommune stellen sich die Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten anders dar.

Vor diesem Hintergrund zeigt die neue Studie auf, welche Themen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung aufgegriffen werden und wie sie zum finanzwirtschaftlichen Erfolg beitragen. Dabei ist das Spektrum der einzelnen Maßnahmen, um Einnahmen zu steigern und den Aufwand zu reduzieren, sehr vielfältig. Bestimmte Leistungen zu kürzen oder ganz zu streichen, das mag im Einzelfall unvermeidlich sein, ist aber keineswegs die einzige Handlungsoption. Der Blick auf die Vorgehensweise anderer Kommunen zeigt, welche Alternativen es gibt. In jedem Fall aber kommt es darauf an, sich nicht punktuell, sondern kontinuierlich und strategisch mit der Haushaltskonsolidierung auseinanderzusetzen.

Mit dieser Studie möchten wir die Kommunen unterstützen und werden Sie selbstverständlich gerne auf Ihrem Weg fachkundig begleiten. Denn es geht letztlich um den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung. Nur damit ist eine gestaltende Politik vor Ort möglich.

Ihre

Martin Fishedick
Bereichsvorstand
der Commerzbank AG

Michael Hoppenberg
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Gesellschafter der Sozietät
Wolter-Hoppenberg



Martin Fishedick



Michael Hoppenberg

Vorwort

Die strukturell angespannte kommunale Finanzlage wird mit der Umstellung der Verwaltungsbuchführung auf Doppik noch offensichtlicher. Wurde in der Kameralistik der Umgang mit den Kosten der Verschuldung eher passiv vollzogen, wächst im Rahmen der Doppik-Anwendung die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema. Zusätzlich werden die Regelungen nach Basel III und Regulierungsmaßnahmen des Finanzmarktes den Kommunen die Aufnahme von Krediten im gewünschten Volumen bei Banken künftig womöglich erschweren. So erwartet der Bundesverband (Positionspapier Mai 2013) eine höhere Komplexität der Kommunalfinanzierung, insbesondere eine Einschränkung längerfristiger Kreditvergabe.

Trotz konjunkturell hoher Einnahmen liegen die Ausgaben noch deutlich darüber. Dies ist zum einen relevant für die Verschuldungsproblematik, welche sich durchaus noch zuspitzen könnte, zum anderen aber auch für das weitere strategische Vorgehen der Kommunen.

Etwaige Möglichkeiten, Einsparungen zu erzielen, die sich nicht direkt negativ auf das Leistungsangebot einer Kommune auswirken, werden von den Kommunen zum Teil nicht prioritär behandelt. So betrachtet lediglich die Hälfte der befragten Kommunen das Schuldenmanagement aus einer portfolioorientierten Sicht. Ein etwas größerer Anteil nutzt interkommunale Kooperationen, um Aufgaben effizienter zu erfüllen. Hier bieten sich noch deutliche Spielräume für Einsparungen, die auch durch Unterstützung und Informationen seitens des Landes und der kommunalen Spitzenverbände genutzt werden können.

Neben den grundsätzlichen Forderungen zur sparsamen Haushaltsführung erfordert das kommunale Finanzmanagement einen stärker werdenden Fokus auf das Zins- und Schuldenmanagement sowie auf die Einnahme- und Ausgabenseite. Diese Herausforderungen werden in der Studie, die vom Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge gemeinsam mit der Commerzbank AG sowie der Sozietät Wolter/Hoppenberg herausgegeben wird, aufgegriffen und analysiert.

Leipzig, im Oktober 2013

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Oliver Rottmann
MSc Tim Reichardt



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dr. Oliver Rottmann



MSc Tim Reichardt

Inhalt

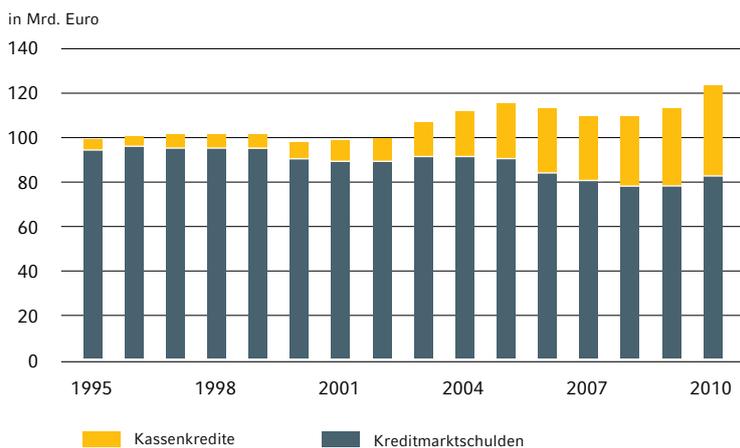
1. Institutioneller Rahmen	06
2. Ergebnisse der Kommunalbefragung	08
2.1 Status quo zum Kommunalhaushalt	08
2.2 Zins- und Schuldenmanagement	11
2.3 Betrachtung der Einnahmenseite	14
2.4 Betrachtung der Kostenseite	15
3. Bewertung von Maßnahmen zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte	16
4. Landkreise	19
5. Fazit	23

1. Institutioneller Rahmen

Der stetig steigende Schuldenstand der Kommunen erfordert neue Finanzierungskonzepte

Die kommunale Haushaltslage ist dauerhaft angespannt. Im Zuge der Doppik-Umstellung wird dies noch offensichtlicher. Wurde in der Kameralistik der Umgang mit den Kosten der Verschuldung eher passiv vollzogen, wächst im Rahmen der Doppik-Anwendung die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema. Verstärkt wird diese Sensibilisierung durch die Nachwirkungen der Finanzkrise. Durch die Einführung der Doppik bzw. der erweiterten Kameralistik nimmt die Bedeutung eines aktiv verwalteten Schuldenportfolios weiter zu. In der Bilanz werden künftig nicht mehr nur die Zahlungsströme, sondern auch Gewinngrößen erfasst. Eine Belastung des kommunalen Haushalts durch einen Mangel an Nutzung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten wird somit nicht nur der Kämmerei selbst, sondern auch Externen offengelegt. Zusätzlich werden die Regelungen nach Basel III den Kommunen die Aufnahme von Krediten im gewünschten Volumen bei Banken künftig womöglich erschweren. Abbildung 1 verdeutlicht die kommunale Verschuldungssituation im Zeitraum von 1995 bis 2010.

1. Schuldenstand der Gemeinden bundesweit



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

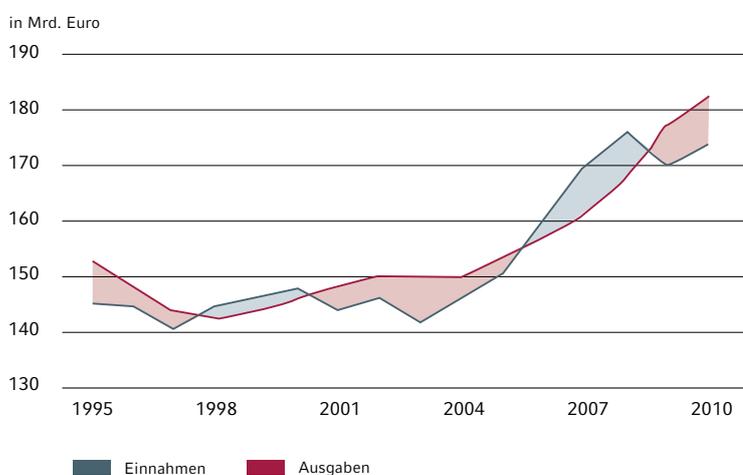
Die kommunalen Einnahmen und Ausgaben im gleichen Zeitraum illustriert Abbildung 2. Während bis zum Ausbruch der Finanzkrise die Einnahmen die Ausgaben noch überstiegen, hat sich dieser Trend mittlerweile umgekehrt. Trotz wieder ansteigender Einnahmen, liegen die Ausgaben noch deutlich über den Einnahmen. Dies ist zum einen relevant für die Verschuldungsproblematik, welche sich folglich noch zuspitzen wird, zum anderen aber auch für das weitere Vorgehen der Kommunen.

Diese Herausforderungen des kommunalen Finanz- und Schuldenmanagements liegen im Fokus dieser Studie.

Die Befragung, die sich an alle deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie an die 258 Landkreise richtet, gliederte sich dabei in vier Abschnitte. Im ersten Teil haben wir einige Basisdaten zum kommunalen Haushalt erfragt. Daran schließt sich ein zweiter Teil zum kommunalen Zins- und Schuldenmanagement an. Der dritte Abschnitt thematisiert die kommunale Einnahmesituation. Die Befragung schließt mit dem Abschnitt zur Ausgabenseite.

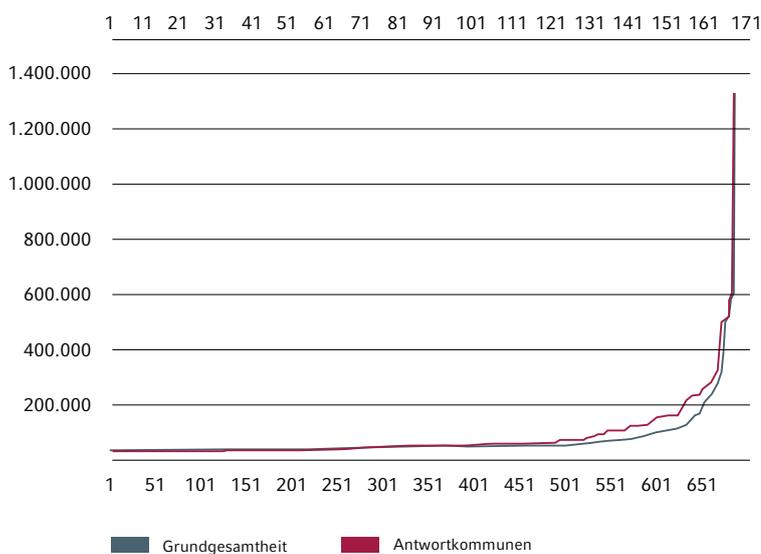
Der Rücklauf lag mit 171 teilnehmenden Kommunen bei rund 25 %, bei den Landkreisen mit 57 Teilnehmern bei 22,1 %. Wird die Einwohnerzahlen der Grundgesamtheit und der teilnehmenden Kommunen an der Studie betrachtet, lässt sich festhalten, dass die Ergebnisse repräsentativ sind. Lediglich Kommunen mit einer Einwohnerzahl im Bereich zwischen 150.000 und 500.000 Einwohnern sind leicht überrepräsentiert (Abbildung 3).

2. Kommunale Einnahmen und Ausgaben 1995-2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

3. Teilnehmerzahl Kommunen und Rücklauf



Quelle: Eigene Erhebung

2. Ergebnisse der Kommunalbefragung¹

2.1 Status quo zum Kommunalhaushalt

Die Soziallasten als größte Herausforderungen für die Kommunen

Tabelle 1 zeigt den Schuldenstand pro Kopf. Während lediglich 1,8 % der Kommunen eine Verschuldung von null aufweisen, liegt die Verschuldung pro Kopf bei 41,5 % der Kommunen über 1.000 Euro. Der durchschnittliche Schuldenstand pro Kopf beträgt 1.258,6 Euro und der Maximalwert sogar 11.131 Euro.

Tabelle 1: Schuldenstand pro Kopf

Schuldenstand pro Kopf	Anteil
0	1,8 %
1-500	27,8 %
501-1000	29,0 %
1001-1500	17,2 %
>1500	24,3 %

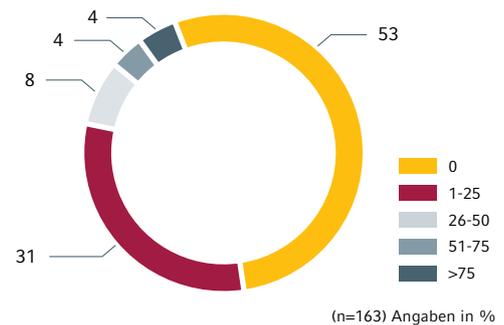
Quelle: Eigene Erhebung

Der Anteil der Kassenkredite am Haushaltsvolumen liegt bei knapp über der Hälfte der Kommunen bei null, während er bei immerhin 8,6 % der Kommunen über 50 % liegt (Abbildung 4). Dies verdeutlicht die Problematik der Kassenkredite², welche die Kommunen in zwei Klassen teilt: Kommunen mit einem hohen Kassenkreditbestand und Kommunen mit nahezu keinerlei Kassenkrediten.

Die durchschnittliche Verschuldung der ausgelagerten kommunalen Unternehmen beträgt 108,6 Millionen Euro. Während der Osten Deutschlands eine unterdurchschnittliche Verschuldung des kommunalen Haushalts aufweist, liegt der Wert der Verschuldung der kommunalen Unternehmen über dem Durchschnitt. Dies deutet darauf hin, dass die absolute Verschuldung der Kommunen in

Ostdeutschland durch die Verschuldung im kommunalen Haushalt alleine nicht ausreichend dargestellt werden kann. Mit Blick auf die Zukunft erwarten 41,1 % der Kommunen in den nächsten drei Jahren einen ausgeglichenen Haushalt.

4. Anteil der Kassenkredite am Haushaltsvolumen



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 5 zeigt, welches Buchungsverfahren von den Kommunen genutzt wird. Danach buchen bereits 71,8 % der Kommunen doppisch, während die Kameralistik von knapp einem Viertel der Kommunen genutzt wird. Die erweiterte Kameralistik nutzen lediglich 1,8 % der Kommunen.

Nach der Darstellung der Ist-Situation im kommunalen Haushalt erfolgen nun eine Analyse der größten Herausforderungen der Kommunen und eine Darstellung möglicher Lösungsansätze und Zusammenhänge.

Werden die Städte und Gemeinden gefragt, worin die für sie größten Herausforderungen bestehen, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 6). Besonders die Soziallasten bedeuten für Kommunen enorme Kraftan-

¹ Datum der Befragung. 2012

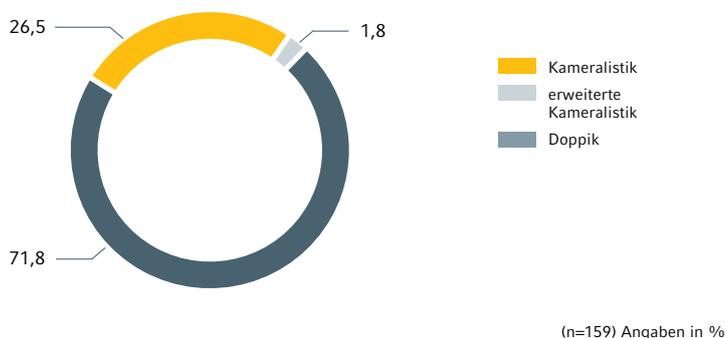
² Der aus dem Kommunalrecht stammende Begriff Kassen(verstärkungs)kredit oder synonym Kredit zur Liquiditätssicherung bezeichnet die Kreditaufnahme im kommunalen Verwaltungshaushalt oder von anderen kommunalen Organisationsformen. Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsgapen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden. Vgl. Schwarting (2006), S. 307 f.

strengungen, gefolgt von der demografischen Entwicklung sowie dem (hohen) Stand der Kassenverstärkungskredite³.

Dass die Soziallasten eine derart wichtige Position für die Kommunalhaushalte darstellen, überrascht nicht, sind diese doch in den letzten Jahren deutlich gestiegen (Abbildung 7). Der Grund hierfür liegt in der hohen Kostendynamik im Sozialbereich. Da die Städte und Gemeinden für viele Sozialleistungen die Trägerschaft besitzen, schlägt sich diese Dynamik hier besonders stark nieder. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und weitere Reformen („Hartz IV“) haben bspw. dazu geführt, dass die Ausgabenlast der Kommunen deutlich angestiegen ist. Dies ist insbesondere in Ostdeutschland der Fall, da die bisherige Trennung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die ostdeutschen Kommunen einen positiven Effekt hatte. Für Kommunen bestehen nur geringe Handlungsspielräume, weswegen neben den eigenverantwortlichen Tätigkeiten auch der Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaftsebenen für die finanzielle Lage der Kommunen entscheidend ist. Die Erwartung mittelfristig sinkender Soziallasten hat sich bisher kaum erfüllt. Der konjunkturelle Aufschwung und die sinkende Arbeitslosigkeit hatten in 2007/ 2008 zwar eine senkende Wirkung, diese ist allerdings niedriger als erwartet ausgefallen.

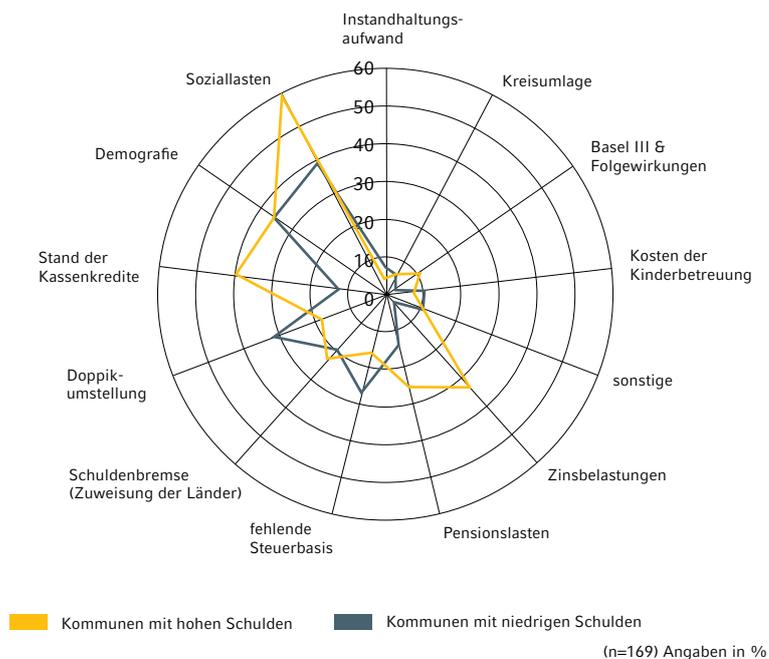
Abbildung 6 unterscheidet zudem zwischen Kommunen mit einer hohen und Kommunen mit einer niedrigen Verschuldung. Hervorzuheben ist, dass die Soziallasten insbesondere für Kommunen, die ohnehin schon hoch verschuldet sind, eine Herausforderung darstellen. Gleiches gilt für die Zinsbelastungen, die fast ausschließlich von hoch verschuldeten

5. Verwendetes Buchungsverfahren



Quelle: Eigene Erhebung

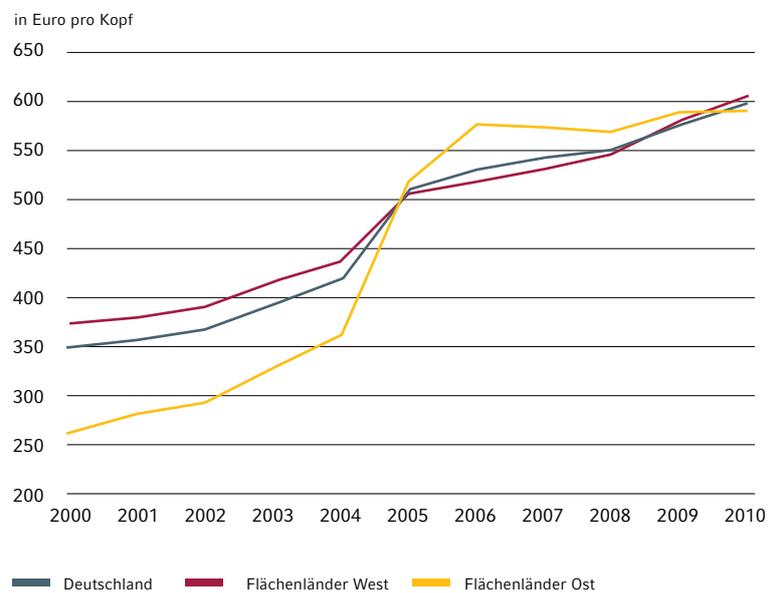
6. Herausforderungen für den kommunalen Haushalt



Quelle: Eigene Erhebung

³ Kredite zur Liquiditätssicherung.

7. Sozialausgaben (brutto) 2000 bis 2010



Quelle: Eigene Darstellung nach Lenk/Hesse (2011)

Kommunen als Herausforderung angegeben wurden. Im Gegensatz dazu scheint die Doppikumstellung insbesondere niedrig verschuldeten Kommunen Sorgen zu bereiten, während die Aufmerksamkeit hoch verschuldeter Kommunen eher bei anderen Problemen liegt. Im Verlauf der Studie soll untersucht werden, wie die Kommunen diesen Herausforderungen begegnen bzw. es sollen mögliche neue Maßnahmen aufgezeigt werden.

2.2 Zins- und Schuldenmanagement

Ein portfolioorientierter Finanzierungsansatz sowie strategische Verhandlungen helfen die Finanzierungsbasis zu verbreitern

Das Zins- und Schuldenmanagement der Kommunen bietet Ansätze, die künftige Zinsbelastung und Liquiditätsrisiken zu beeinflussen. Zudem können hier Einsparpotenziale genutzt werden, die keine direkte Auswirkung auf die Bevölkerung haben.

Mit Blick auf die Ausrichtung des Finanzmanagements der Kommunen wurde deutlich, dass 50 % portfolioorientiert agieren, die andere Hälfte einzelkreditorientiert (Abbildung 8). Ein portfolioorientiertes Vorgehen im Finanzmanagement richtet dabei den Blick auf die Verschuldungssituation als ein Ganzes und richtet die Art und Weise der neuer Schuldenaufnahme bzw. von Prolongationen an Struktur und Risiken des gesamten Portfolios aus. Dieses Vorgehen verringert nicht nur das Risiko von Liquiditätsengpässen, sondern bietet auch Möglichkeiten zu Einsparungen bei der Schuldenaufnahme.

Die Nutzung eines portfolioorientierten Ansatzes steigt zudem mit der Größe der Gemeinden. Es besteht zudem ein Zusammenhang zwischen portfolioorientiertem Ansatz und dem Stand der Kassenkredite. Kommunen, die angegeben haben, dass sie den Stand der Kassenkredite als große Herausforderung für den kommunalen Haushalt sehen, führen ihr Schuldenmanagement auch deutlich öfter portfolioorientiert durch.

Der Kommunalkredit ist mit Abstand (98,2 %) das meist genutzte Finanzierungsinstrument. Weit abgeschlagen folgen Kredite in Fremdwährung und Zinsswaps. Anleihen spielen im kommunalen Finanzmanagement fast keine Rolle. Damit zeigt Abbildung 9, dass von einer Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente bisher weitestgehend abgesehen wird. Gerade im Rahmen des Basel-III-Pakets kann eine breite Finanzierungsbasis für die Sicherung der Liquidität und den Erhalt niedriger Zinsen wichtig sein. Zinssicherungselemente bieten zudem die Möglichkeit, die künftigen Zinsrisiken zu senken.

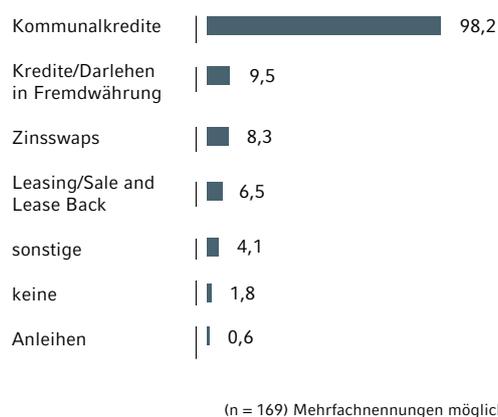
Drei Viertel der Gemeinden führen ihr Schuldenmanagement selbst durch, ein knappes Viertel wird von externen Beratern unterstützt (Abbildung 10). Das in anderen Bereichen häufig genutzte Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit spielt im Schuldenmanagement eine (noch) untergeordnete Rolle. Keine Kommune hat das Schuldenmanagement komplett an eine externe Institution übertragen.

8. Finanzmanagement in Kommunen



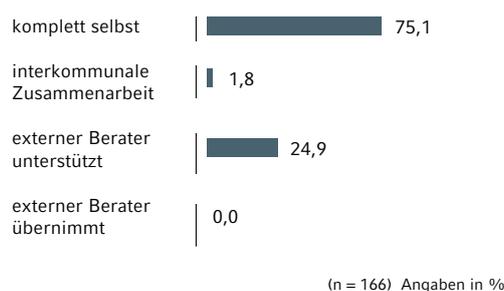
Quelle: Eigene Erhebung

9. Genutzte Finanzierungsinstrumente



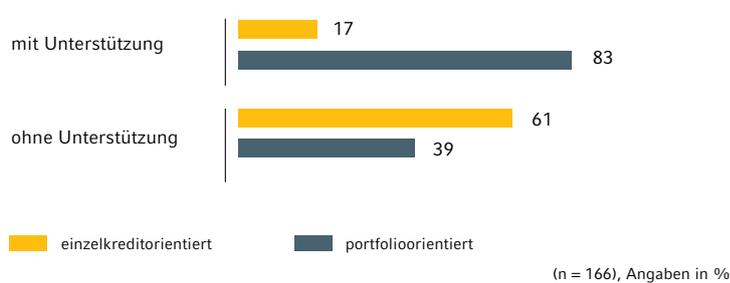
Quelle: Eigene Erhebung

10. Durchführung des Schuldenmanagements



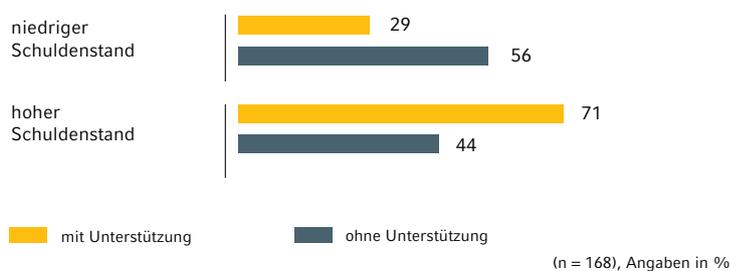
Quelle: Eigene Erhebung

11. Zusammenhang zwischen Beratung und Herangehensweise im Schuldenmanagement



Quelle: Eigene Erhebung

12. Nutzung von Beratung abhängig vom Schuldenstand



Quelle: Eigene Erhebung

Wird ein Zusammenhang zwischen einer Beratung im Schuldenmanagement hergestellt, so zeigt sich, dass eine externe Beratung die portfolioorientierte Herangehensweise klar fördert. Kommunen, die extern beraten werden, nutzen zu 83 % einen portfolioorientierten Ansatz, während dies bei Kommunen, die keine Beratung nutzen, lediglich 39 % sind (Abbildung 11).

Höher verschuldete Kommunen nutzen externe Beratungen häufiger als gering verschuldete. Der Einsatz einer Beratung kann jedoch helfen,

das Schuldenmanagement auf eine breitere Basis zu stellen und einen portfolioorientierten Ansatz zu wählen. In Verbindung mit Abbildung 12 stellen sich hier folglich Potenziale für geringer verschuldete Kommunen dar, durch externe Beratung ihr Schuldenmanagement zu optimieren.

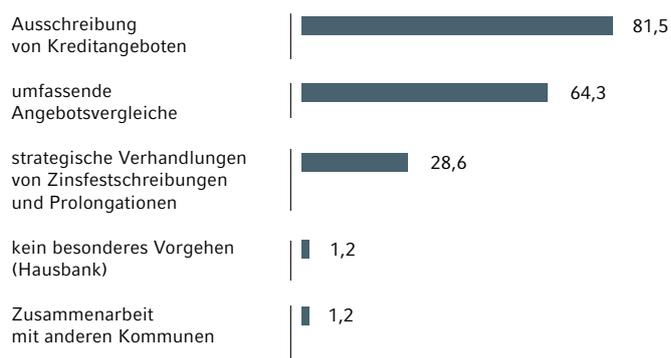
81,5 % der Kommunen schreiben ihre Kreditangebote aus, während noch 64,3 % umfassende Angebotsvergleiche vornehmen. Eine strategische Verhandlung von Zinsfestschreibungen und Prolongationen nutzen lediglich 28,6 %, obwohl dieses Vorgehen zu einer Verringerung der Liquiditäts- und Zinsrisiken führen würde (Abbildung 13). Wie zu erwarten, ist der Anteil derjenigen Kommunen, die diese strategischen Verhandlungen vornehmen, unter der Gruppe der portfolioorientierten Kommunen deutlich größer als in der Gruppe der Kommunen, die jede Kreditaufnahme separat betrachten (43,3 % gegenüber 14,6 %).

Abbildung 14 zeigt, dass diese Beratung hauptsächlich über die Hausbank erfolgt (56,6 %), während sich 33,6 % der Kommunen auch von anderen Kreditinstituten beraten lassen. Ein Fünftel der Kommunen zieht zu Beratungszwecken zudem die kommunalen Spitzenverbände heran, 15,4 % nutzen externe Nicht-Bank-Berater. 12,6 % der Kommunen gaben an, dass keinerlei Beratung im Schuldenmanagement erfolgt. Es zeigt sich damit, dass ein großer Teil der Kommunen externe Beratungsangebote nutzt, diese jedoch in den meisten Fällen auf die Hausbank beschränkt bleiben.

Um die Möglichkeiten im kommunalen Finanzmanagement zu überblicken und die von den Finanzdienstleistern angebotenen Finan-

zierungsinstrumente zu erfassen und somit zu einem optimalen Verschuldungsportfolio zu gelangen, ist eine ausreichende Ausbildung der Mitarbeiter von Bedeutung. Hier gaben 60,9% der Kommunen an, dass eine Weiterbildung der Mitarbeiter im Bereich des Finanzmanagements erfolgt. Bezüglich einer umfänglichen Weiterbildung der Mitarbeiter besteht damit in zahlreichen Kommunen noch Handlungsbedarf.

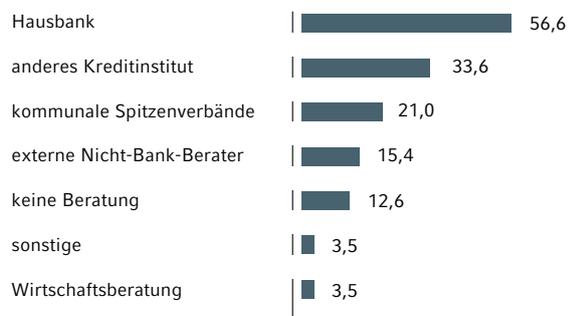
13. Im Kreditmanagement genutzte Verfahren



(n = 168) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

14. Beratung im Schuldenmanagement



(n = 143) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

2.3 Betrachtung der Einnahmenseite

Angespannte Haushaltslagen stehen in engem Zusammenhang mit höheren Hebesätzen

Auf der Einnahmenseite wurden die Hebesätze der Realsteuern abgefragt. Dabei beschränkte sich die Umfrage auf die Grundsteuer B, da das Aufkommen der Grundsteuer A in den meisten Kommunen zu vernachlässigen ist. Die Änderung der Hebesätze ist einer der wenigen Möglichkeiten, die den Kommunen bleibt, einen direkten Einfluss auf die Einnahmenseite der Kommunalfinanzen zu nehmen, während der Anteil an den Gemeinschaftssteuern und die Höhe der Zuweisungen durch die Kommunen kaum zu beeinflussen ist. Dem ist allerdings gegenüberzustellen, dass gerade aus standortpolitischer Perspektive eine weitere Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze die ursprüngliche Intention verfehlen kann.

Tabelle 2 zeigt, dass bei beiden Realsteuern eine erhebliche Spreizung der Hebesätze besteht. Bei der Grundsteuer B beträgt diese sogar 395 Punkte. Es lässt sich zudem ein starker positiver Zusammenhang zwischen Hebesatz und Verschuldungshöhe erkennen. Eine angespannte Haushaltslage führt folglich zu zunehmend höheren Hebesätzen. 27,1% der Kommunen gaben zudem an, dass in den nächsten Jahren Erhöhungen der Hebesätze geplant sind.

Tabelle 2: Hebesätze der Realsteuern

	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Durchschnitt	406,9	395,3
Min.	255	250
Max.	650	520

(n = 170)

Quelle: Eigene Erhebung

2.4 Betrachtung der Kostenseite

Interkommunale Kooperationen als Ansatzpunkte zur langfristigen Kostenreduktion

Während die Kosten einiger kommunaler Aufgaben von den Kommunen selbst kaum beeinflusst werden können (z. B. Sozillasten), so bieten sich den Kommunen in anderen Bereichen vielerlei Ansatzpunkte, Kosten zu reduzieren. Eine Möglichkeit hierzu ist der kommunale Querverbund, welcher von 38 % der Kommunen genutzt wird. In der Regel besteht ein kommunaler Querverbund aus den Sparten Versorgung (Energie, Wasser) und dem öffentlichen Personennahverkehr sowie dem Unterhalt von meist defizitären Einrichtungen wie Schwimmbädern und Bibliotheken. Eine weitere Möglichkeit, die entstehenden Kosten der Aufgabenerfüllung zu senken, sind interkommunale Kooperationen. Diese Möglichkeit wird bereits von 60,9 % der Kommunen genutzt.

Abbildung 15 stellt die Bereiche dar, in denen die interkommunale Zusammenarbeit genutzt wird. Dies sind vor allem Verwaltung und Beschaffung sowie EDV und die Ver- und Entsorgung. Die Bandbreite der möglichen Kooperationsbereiche ist sehr groß und bei vielen Kommunen bestehen noch Möglichkeiten zur Nutzung.

Eine wenig nachhaltige Möglichkeit, kurzfristig Kosten einzusparen, ist die Zurückstellung von Instandhaltungsaufwand. Dennoch sehen sich 69,3 % der Kommunen aufgrund ihrer aktuellen Haushaltslage gezwungen, diesen Schritt zu gehen. Bei den Investitionen ergibt sich ein noch deutlicheres Bild. So gaben 84 % an,

15. Bereiche für interkommunale Zusammenarbeit



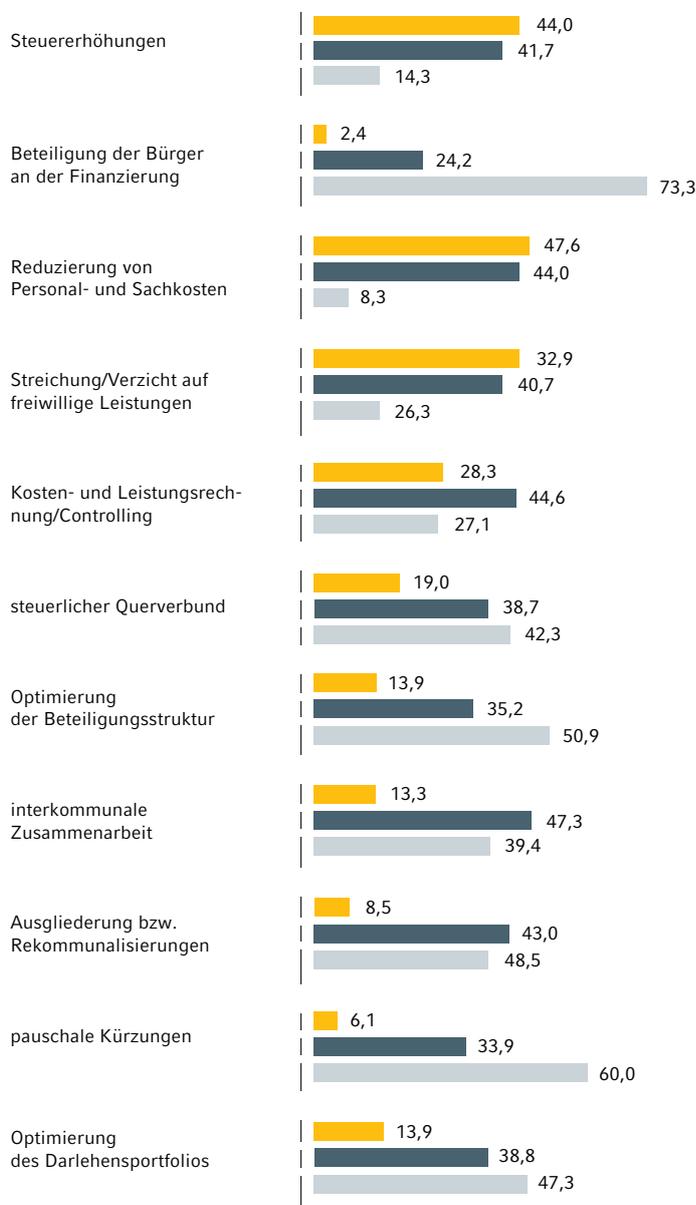
(n = 101) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

dass sie Investitionen aufgrund der Haushaltslage zurückstellen. Um dennoch notwendige Investitionen durchführen zu können, denken 43,2 % der Kommunen über alternative Finanzierungsinstrumente nach. Dies sind dabei in allererster Linie Public-Private Partnership und Leasing.

3. Bewertung von Maßnahmen zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte

16. Beurteilung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung



hoch mittel niedrig

Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

Steuererhöhungen, Reduzierung von Personal- und Sachkosten sowie die Streichung freiwilliger Leistungen werden als Haupthandlungsoptionen gewertet

Zum Abschluss wurden die Kommunen gefragt, wie sie verschiedene Maßnahmen zur Konsolidierung ihres Haushaltes beurteilen. Abbildung 16 stellt die Ergebnisse dar.

So sehen die Kommunen vor allem Steuererhöhungen (44 %), die Reduzierung von Personal- und Sachkosten (47,6 %) und die Streichung von freiwilligen Leistungen (32,9 %) als gut geeignete Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte. Eine geringe Bedeutung messen sie einer Beteiligung der Bürger an der Finanzierung (2,4 %), pauschalen Kürzungen (6,1 %) sowie Ausgliederungen oder Rekommunalisierungen zu (8,5 %). In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die Zustimmung zu Rekommunalisierungsmaßnahmen, aber auch zu Fragen der Bürgerbeteiligung stark schwankt. Kürzlich vom Kompetenzzentrum durchgeführte Studien mit der gleichen befragten Grundgesamtheit kamen zum Ergebnis, dass Rekommunalisierungsmaßnahmen und die Planung der Einbeziehung von Bürgern in Entscheidungs- und Finanzierungsprozesse eine dominante Rolle spielen. Aufgrund dieser heterogenen Antwortstruktur besteht ein enormer Forschungsbedarf in diesen Bereichen. Im Folgenden soll nun die Einstellung der Kommunen gegenüber bestimmten Maßnahmen erklärt werden. Daraus können dann Schlüsse über das Vorgehen der Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung getroffen werden.

Beginnend mit der Einnahmenseite in Verbindung mit der Bewertung von Steuererhöhungen mit dem aktuellen Schuldenstand, fällt auf, dass insbesondere hoch verschuldete Kommunen Steuererhöhungen als wichtige Maßnahme sehen (Abbildung 17).

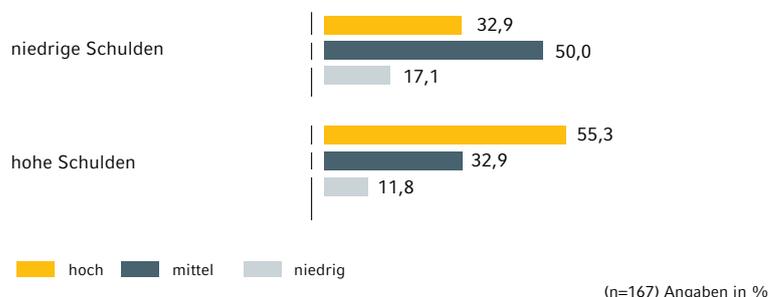
Abbildung 18 zeigt den Zusammenhang zwischen dem aktuellen Gewerbesteuerhebesatz und der Einstellung gegenüber Steuererhöhungen als Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung. Es zeigt sich, dass Kommunen mit hohem Gewerbesteuersatz die Bedeutung von Steuererhöhungen eher als hoch bezeichnen. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich auch bei der Grundsteuer B.

Werden die Ergebnisse von Abbildung 17 und Abbildung 18 zusammen betrachtet, ergibt sich ein bedenkliches Bild. Sollte sich diese Entwicklung so fortsetzen, droht die kommunale Gemeinschaft in zwei Gruppen aufzubrechen. Auf der einen Seite gibt es Kommunen mit niedrigen Hebesätzen und geringer Verschuldung, auf der anderen Seite Gemeinden mit hoher Verschuldung und hohen Hebesätzen, die aufgrund der Haushaltslage tendenziell sogar noch ansteigen werden. Es zeigt sich außerdem, dass große Kommunen Steuererhöhungen eher als wichtiges Instrument sehen als kleine Kommunen.

Auf der Ausgabenseite soll der Fokus auf der Beurteilung von interkommunalen Kooperationen stehen. Diese werden, wie in Abbildung 16 dargestellt, von lediglich 13,3 % der Kommunen als gute Maßnahme zur Konsolidierung des Haushalts bewertet. Werden nun Kommunen, die bereits kooperieren, von Kommunen, die dies nicht tun, isoliert, ergibt sich das in Abbildung 19 dargestellte Bild.

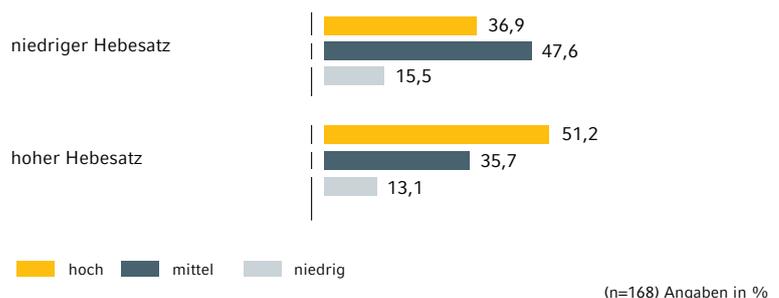
Kommunen, die bereits Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit gesammelt haben, bewerten diese Maßnahme dreimal so häufig als probates Mittel zur Haushaltskonsolidierung. Es scheint folglich eine generelle Skepsis gegenüber IKZ zu geben, die aber deutlich abnimmt, nachdem die ersten Kooperationen durchgeführt wurden. Dies unterstreicht die mögliche Bedeutung von interkommunaler Zusammenarbeit bei der Einsparung von Kosten.

17. Bedeutung von Steuererhöhungen nach Schuldenstand



Quelle: Eigene Erhebung

18. Bewertung von Steuererhöhungen nach Gewerbesteuerhebesatz

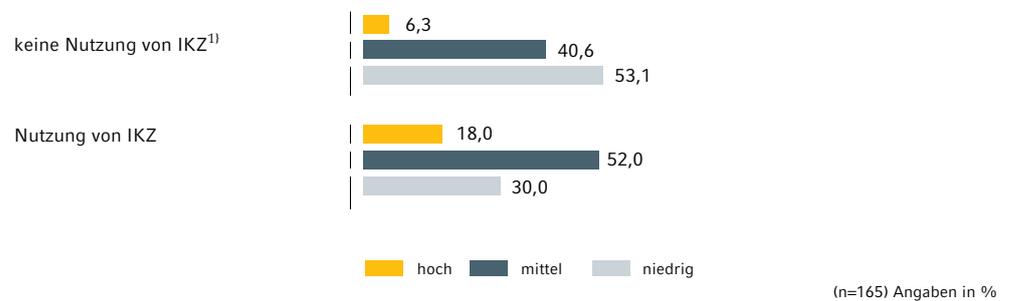


Quelle: Eigene Erhebung

Ein ähnliches Bild ergibt sich im Schuldenmanagement. So bewerteten 13,9% der Kommunen die Bedeutung einer Optimierung der Darlehensstruktur als hoch. Werden diese Kommunen nun danach differenziert, ob sie einen portfolioorientierten Ansatz im Schuldenmanagement verfolgen oder nicht, so zeigt sich, dass Kommunen, die ihr Schuldenportfolio ganzheitlich verwalten, diese Maßnahme viermal häufiger als gut bewerten.

Auch bei der Problematik der Kassenkredite könnte eine Optimierung des Darlehensportfolios helfen. So gaben Kommunen, die die Kassenkredite als große Herausforderung für ihren Haushalt sehen, doppelt so häufig an, dass diese Methode zur Entspannung der Haushaltslage beitragen könnte. Ähnliches gilt für Kommunen, die die künftige Zinsbelastung als Herausforderung sehen.

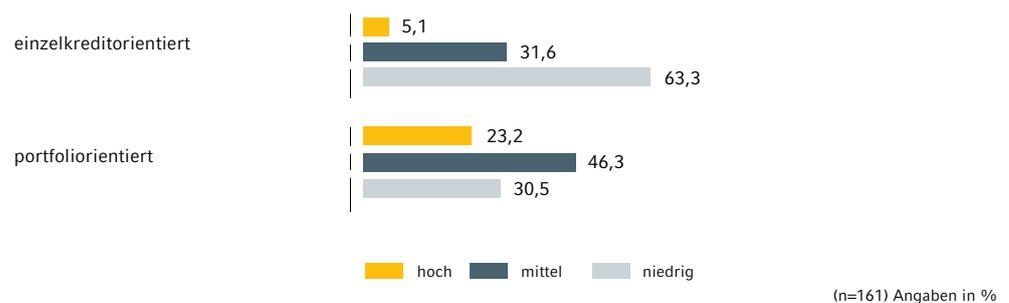
19. Bewertung von IKZ nach Nutzung von IKZ



Quelle: Eigene Erhebung

1) Interkommunale Zusammenarbeit

20. Beurteilung der Optimierung des Darlehensportfolios nach Herangehensweise im Schuldenmanagement



Quelle: Eigene Erhebung

4. Landkreise

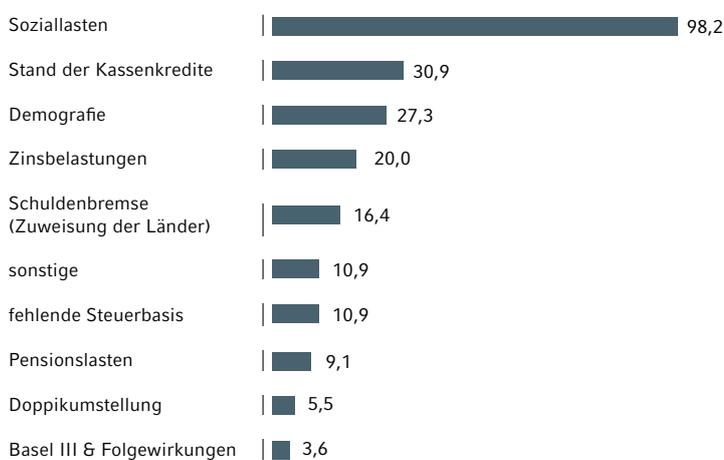
Zwischen den Herausforderungen der Landkreisen und Kommunen bestehen nur geringe Unterschiede

Doch nicht nur die Kommunen haben mit der Verschuldung und einer wachsenden Ausgabenlast zu kämpfen. Auch die Landkreise befinden sich teilweise vor großen Herausforderungen. Die an der Studie teilnehmenden Landkreise waren im Mittel 422 Euro pro Kopf verschuldet. Die Maximalverschuldung lag bei 1.581 Euro pro Kopf. Wie die Studie zeigt, betrifft die Kassenkreditproblematik nicht nur die Kommunen. Der durchschnittliche Anteil der Kassenkredite am Haushaltsvolumen bei den Landkreisen betrug 15,9 %, wobei in einem Landkreis die Höhe der Kassenkredite sogar über dem Haushaltsvolumen lag. Die mittlere Verschuldung der kommunalen Unternehmen lag bei 26,6 Millionen Euro. Als Buchungsverfahren wird zu 67,3 % die Doppik genutzt. 32,7 % buchen nach Kameralistik.

In Abbildung 21 ist dargestellt, welche Punkte die Landkreise künftig als Herausforderung für ihren Haushalt sehen. Die große Mehrheit nennt hier die Soziallasten. Auf dem zweiten Platz, mit weniger als einem Drittel der Nennungen, folgt der Stand der Kassenkredite, darauf folgen Demografie und Zinsbelastung. Dennoch erwarten 61,8 % der Landkreise in den nächsten drei Jahren einen ausgeglichenen Haushalt.

Mit Blick auf das Schuldenmanagement nutzen 42,6 % der Landkreise einen portfolioorientierten Ansatz, während 57,4 % jede Schuldenaufnahme einzeln betrachten. Ähnlich wie bei den Kommunen überwiegt bei der Finanzierung ganz klar der klassische Kommunalkredit (Abbildung 22), gefolgt von Derivaten und

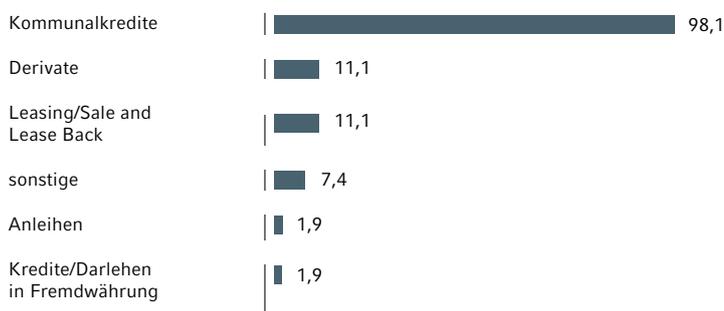
21. Herausforderungen für den Haushalt der Landkreise



(n = 55) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

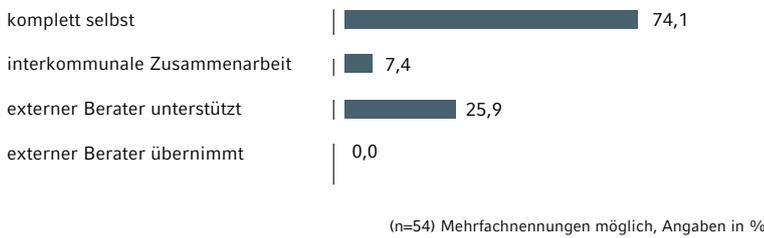
22. Finanzierungsinstrumente der Landkreise



(n = 54) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

23. Unterstützung im Schuldenmanagement der Landkreise

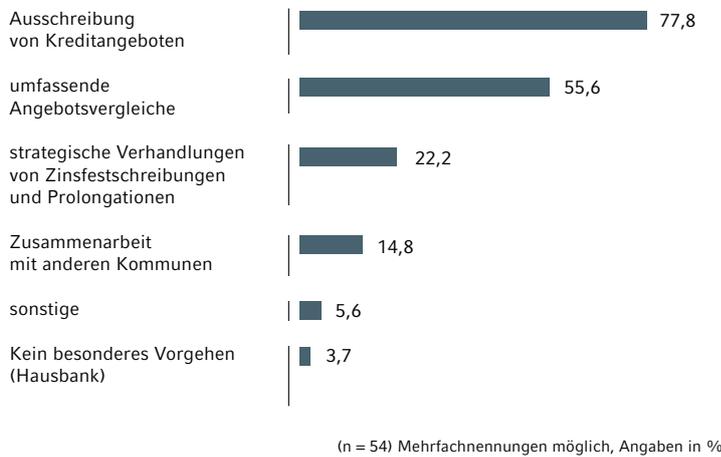


Quelle: Eigene Erhebung

Leasing. Alternative Finanzierungsinstrumente wie Anleihen und Kredite in Fremdwährung werden so gut wie gar nicht verwendet.

74,1 Prozent der Landkreise führen das Schuldenmanagement komplett selbst durch, 25,9 % lassen sich extern unterstützen. 7,4 % der Landkreise nehmen zusätzlich noch die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation in Anspruch. Kein Landkreis gibt das Schuldenmanagement komplett an einen externen Berater ab (Abbildung 23).

24. Verfahren im Schuldenmanagement der Landkreise



Quelle: Eigene Erhebung

In Anbetracht der Verfahren im Schuldenmanagement schreiben 77,8 % der Landkreise ihre Kreditangebote aus, während 55,6 % umfassende Angebotsvergleiche vornehmen. Zusätzlich nutzen 22,2 % der Landkreise strategische Verhandlungen von Zinsfestschreibungen und Prolongationen, um sich gegen mögliche Liquiditäts- und Zinsrisiken abzusichern (Abbildung 24).

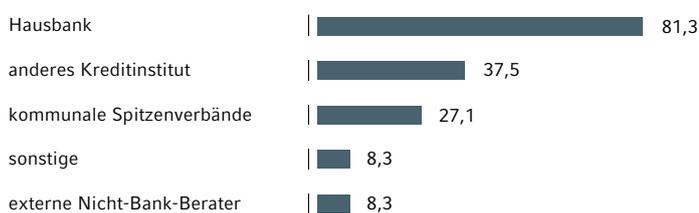
Abbildung 25 zeigt, von wem die Landkreise beraten werden. Eine Beratung erfolgt hauptsächlich über die Hausbank (81,3 %). Die Kenntnisse anderer Kreditinstitute nutzen 37,3 %, während sich 27,1 % Rat bei den kommunalen Spitzenverbänden holen. Knapp die Hälfte der Kommunen (49,1 %) bilden ihre Mitarbeiter regelmäßig bezüglich neuer Finanzierungsinstrumente weiter.

Auf der Einnahmenseite können die Landkreise ausschließlich den Hebesatz der Kreisumlage selbst beeinflussen. Aufgrund der stark schwanken Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Kommunen ist eine Interpretation der reinen Zahlen mit Vorsicht vorzunehmen. Trotzdem sollen hier einige Zahlen genannt werden. So beträgt der Kreisumlagesatz im Durchschnitt 43 % und schwankt von 28,5 % bis 59,3 %. Eine Erhöhung des Umlagesatzes innerhalb der nächsten drei Jahre planen 56,9 % der Landkreise.

Auf der Kostenseite geben 56,4 % der Landkreise an, dass sie interkommunale Zusammenarbeit zur Kostensenkung nutzen. Die Bereiche, in denen kooperiert wird, sind in Abbildung 26 dargestellt. Ähnlich wie bei den Kommunen überwiegen hier EDV, Verwaltung und Beschaffung. Weitere wichtige Punkte sind Tourismus und Kultur sowie Soziales, Jugend und Gesundheit. Auch auf dem Gebiet der Ver- und Entsorgungsleistungen finden Kooperationen statt. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist ebenfalls die unterschiedliche Verteilung der Aufgaben zwischen Kommunen und Landkreisen zu beachten.

61,1 % der Landkreise geben an, dass sie aufgrund der aktuellen Haushaltslage Instandhaltungsaufwand zurückstellen. Sogar 66,7 % stellen Investitionen zurück, wobei 29,6 % über alternative Finanzierungsmöglichkeiten nachdenken. Auch bei den Landkreisen überwiegen hier Public-Private Partnership und Leasing.

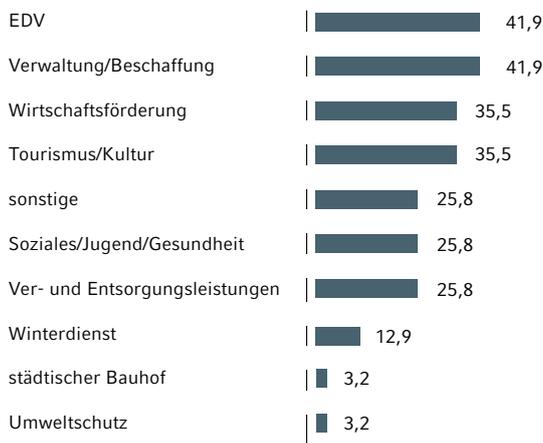
25. Berater im Schuldenmanagement der Landkreise



(n = 48) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

26. Bereiche der Interkommunalen Zusammenarbeit in den Landkreisen



(n = 31) Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %

Quelle: Eigene Erhebung

27. Bewertung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung (Landkreise)

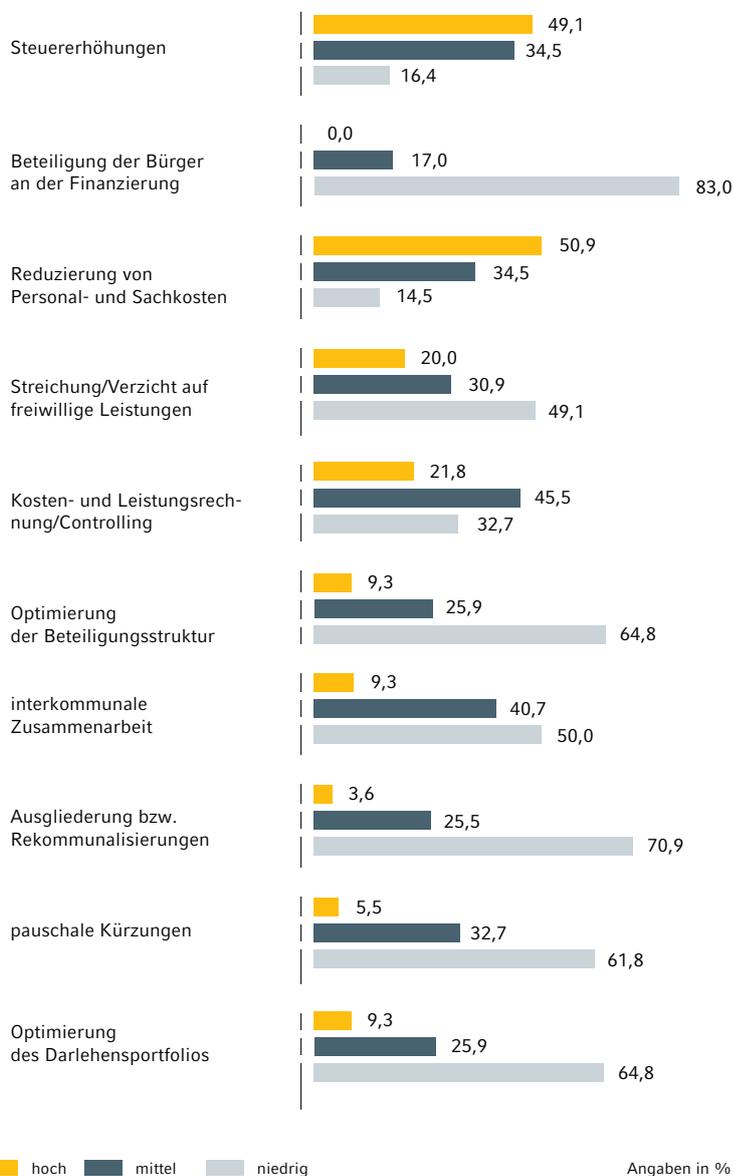


Abbildung 27 stellt dar, wie die Landkreise vorgegebene Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte bewerten. Als Antwortmöglichkeiten waren wiederum niedrig, mittel und hoch vorgegeben.

Auch die Landkreise bewerten Steuererhöhungen und die Reduzierung von Personal- und Sachkosten als gute Maßnahmen, den Haushalt zu konsolidieren. Zudem wurden die Möglichkeit der Einführung eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems und der Verzicht freiwilliger Leistungen genannt. Eine niedrige Bedeutung messen die Landkreise ebenfalls der Beteiligung der Bürger an der Finanzierung, Ausgliederungen bzw. Rekommunalisierungen und einer Optimierung des Darlehensportfolios bei.

Quelle: Eigene Erhebung

Angaben in %

5. Fazit

Eine begrenzte Einflussnahme auf einen Großteil der derzeitigen Probleme verstärkt die Bedeutung vorgestellter Maßnahmen

Die vorliegende Studie hatte das Ziel, die Rahmenbedingungen des kommunalen Haushalts darzustellen und künftige Herausforderungen offen zu legen. Auf Basis dieser Daten wird der Handlungsspielraum der Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite sowie im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement dargelegt. Die enormen Herausforderungen der Kommunen werden mit Blick auf die Verschuldungssituation und den daraus resultierenden Problemen offensichtlich.

Die Kommunen und Landkreise sehen die größten Handlungsanforderungen in Bereichen, die sie nicht direkt beeinflussen können. Dies sind vor allem Soziallasten und die demografische Entwicklung (Alterung und Schrumpfung). Auf der anderen Seite liegt die Problematik der Kassenkredite zumindest teilweise in den Händen der Kommunen.

Als Hauptansatzpunkt zur Bekämpfung der finanziellen Schieflage der Kommunalfinanzen sehen die Kommunen vor allem Steuererhöhungen. Bei genauerer Analyse der Ergebnisse zeigt sich jedoch die Tendenz der Aufspaltung in zwei Gruppen innerhalb der kommunalen Familie: Zum einen gibt es Kommunen, die einen niedrigen Schuldenstand bei niedrigen Hebesätzen für Gewerbe- und Grundsteuer aufweisen, zum anderen gibt es Kommunen, die hoch verschuldet sind, und deren Hebesätze bereits über dem Durchschnitt liegen. Insbesondere letztere Kommunen geben an, dass sie weitere Steuererhöhungen andenken.

Während pauschale Kürzungen für die meisten Kommunen kein Thema darstellen, steht die Streichung freiwilliger Leistungen im Fokus der Konsolidierungsbemühungen. Auch hier sind es hoch verschuldete Kommunen, die häufig bereits einen stark reduzierten Katalog an freiwilligen Leistungen anbieten, die zu weiteren Kürzungen neigen. Bei Fortschreiten der aktuellen Trends ist folglich eine immer stärkere Unterteilung der Kommunen in „gute“ und „schlechte“ Kommunen in Bezug auf das kommunale Leistungsangebot zu befürchten. Möglichkeiten, Einsparungen zu erzielen, die sich nicht direkt negativ auf das Leistungsangebot einer Kommune auswirken, werden von den Kommunen zum Teil nicht prioritär behandelt. So betrachtet lediglich die Hälfte der befragten Kommunen das Schuldenmanagement aus einer portfolioorientierten Sicht. Ein etwas größerer Anteil nutzt interkommunale Kooperationen, um Aufgaben effizienter zu erfüllen. Hier bieten sich noch deutliche Spielräume für Einsparungen, die auch durch Unterstützung und Informationen seitens des Landes und der kommunalen Spitzenverbände genutzt werden sollten.



Commerzbank AG
Mittelstandsbank
E-Mail: oeffentlicher-sektor@commerzbank.com
Internet: www.commerzbank.de/oeffentlicher-sektor

