KFW-RESEARCH

# KFW KOMMUNALBEFRAGUNG 2009

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Endredaktion
KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft
Alexander Klein
Telefon 069 7431-3307

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik
Autoren: Dr. Busso Grabow, Stefan Schneider

unter Mitarbeit von
Antje Seidel-Schulze, Lars Wagenknecht

Textredaktion
Klaus-Dieter Beißwenger

Grafik und Layout
Nadine Draeger

Frankfurt am Main, April 2010

# Inhaltsverzeichnis

**Editorial** ..... **3**
**Kurzfassung** ..... **5**
**1 Einführung und Ziel der Umfrage** ..... **13**
**2 Methodisches Vorgehen** ..... **15**
**3 Ergebnisse der Umfrage** ..... **21**
3.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und finanzielle Lage ..... 22
3.1.1 Rahmenbedingungen kommunalen Handelns ..... 22
3.1.2 Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die finanzielle Lage ..... 23
3.1.3 Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die Investitionstätigkeit ..... 25
3.1.4 Übergreifend: Die Bedeutung veränderter Rahmenbedingungen ..... 26
3.2 Finanzielle Situation der Kernhaushalte ..... 29
3.3 Investitionsbedarf und Investitionen ..... 31
3.3.1 Investitionsrückstand ..... 32
3.3.2 Geplante Investitionen ..... 38
3.3.3 Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete ..... 44
3.4 Finanzierungsstruktur ..... 47
3.4.1 Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung ..... 47
3.4.2 Investitionskredite ..... 50
3.4.3 Finanzierungsbestandteile ..... 52
3.4.4 Gläubiger ..... 55
3.4.5 Jährlicher Schuldendienst ..... 58
3.4.6 Alternative Beschaffungs- und Finanzierungsmodelle ..... 60
3.4.7 Derivate Finanzinstrumente ..... 62
3.5 Finanzierungsplanung ..... 64
3.5.1 Zinsbindung und Kreditlaufzeiten ..... 64
3.5.2 Beurteilung von Finanzierungsangeboten ..... 67
3.5.3 Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung ..... 69
3.6 Organisatorische Voraussetzungen ..... 72
3.6.1 Planung und Steuerung von Investitionsvorhaben ..... 72
3.6.2 Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung ..... 73
3.6.3 Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios ..... 74
**4 Abschließende Betrachtung und Ausblick** ..... **77**
**Literatur** ..... **81**
**Anhang** ..... **82**

## Editorial

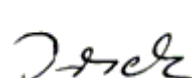
Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam das abrupte Ende des Aufwärtstrends in den kommunalen Kassen. Vor dem Hintergrund der strukturellen Herausforderungen der Kommunen durch Klimawandel, demografische Entwicklung aber auch durch hartnäckige Sockelarbeitslosigkeit sowie der damit verbundenen sozialen Probleme müssen die Finanzierung und die finanzpolitischen Instrumente von Kommunen neu überdacht werden. Die Einschätzungen der Städte und Gemeinden hierzu sowie insbesondere zur aktuellen finanziellen Situation bilden dafür eine wichtige Grundlage.

Mit dem Ziel, darüber ein aktuelles Bild zu erhalten, beauftragte die KfW Bankengruppe das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), im April 2009 eine Befragung von Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern durchzuführen. Der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) haben die Studie in der Durchführung unterstützt. Die Ergebnisse der Befragung spiegeln die kommunalen Einschätzungen im Sommer 2009 wider. Aber auch im Frühjahr 2010 haben die aus der Befragung gewonnenen Erkenntnisse nichts von ihrer Aktualität verloren.

Die Ergebnisse belegen den hohen Investitionsrückstand und zeigen, dass etwa in finanzschwachen Kommunen selbst dringende Infrastrukturinvestitionen nicht mehr oder nur noch in unzureichendem Ausmaß getätigt werden können. Die Befragung ergab ferner, dass grundsätzliche Abhilfe eine bessere Finanzausstattung, eine Modifizierung des Finanzausgleichs sowie eine striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, zahlt“) erfordert.

Angesichts der vielfältigen Probleme ist davon auszugehen, dass der Handlungs- und Investitionsbedarf auf kommunaler Ebene weiter zunehmen wird. Es ist daher wichtig, sich auch zukünftig ein aktuelles und zutreffendes Bild über die Lage, Probleme und Perspektiven der Kommunen machen zu können. Deshalb hat sich die KfW Bankengruppe dazu entschlossen, die Kommunalbefragung fortan jährlich durchzuführen. Dieses neue „KfW Kommunalpanel“ wird einen wesentlichen, empirisch fundierten Beitrag zur Analyse der kommunalen Problem- und Handlungsfelder leisten. Dadurch soll die Suche nach Lösungen und Ansätzen unterstützt werden, die die Nachhaltigkeit der kommunalen Aktivitäten sichern. Die Ergebnisse der nächsten Befragungsrunde sollen im Herbst 2010 veröffentlicht werden.

KfW Bankengruppe



Dr. Norbert Irsch
Chefvolkswirt

Deutsches Institut für Urbanistik

Dr. Busso Grabow
Leiter Bereich Wirtschaft und Finanzen

# 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 Einwohner[1]. 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 Finanzierungskonditionen 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.

# 1 Einführung und Ziel der Umfrage

Die finanzielle Lage der deutschen Städte und Gemeinden war in den beiden Jahren vor der Wirtschaftskrise vergleichsweise robust[3].. 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 Zurückhaltung bei den Ausgaben führte dies 2008 zu einem positiven Finanzierungssaldo von 7,6 Mrd. EUR bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Die gute Aussicht auf die finanzielle Lage der Kommunen wird jedoch durch zwei Faktoren getrübt. Zum einen profitierten nicht alle Kommunen gleichermaßen von der positiven Entwicklung. Stattdessen ging die Schere zwischen reichen und armen Städten immer weiter auf. Zum anderen kam mit der Finanz- und Wirtschaftskrise das abrupte Ende des Aufwärtstrends in den kommunalen Kassen. Daher ist es wichtig, die finanzpolitischen Instrumente zur Bewältigung der mit der globalen Krise verbundenen Herausforderungen neu auszugestalten. Die Einschätzungen der Städte und Gemeinden zur aktuellen Situation bilden dafür eine wichtige Grundlage.

Die KfW Bankengruppe beauftragte deshalb das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im April 2009 mit der Durchführung einer Befragung der Kommunen[4].

Ziel der Befragung war es, ein aktuelles Bild von der finanziellen Situation der Kommunen zu erhalten. Mithilfe dieser Daten können beispielsweise Finanzierungsprodukte der KfW Bankengruppe für die Kommunen zielgerichteter an deren Erfordernisse angepasst und entsprechend weiterentwickelt werden, gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise. Ferner sollen weitere Erkenntnisse teilweise auch publiziert und somit vor allem einem volkswirtschaftlichen Diskurs zugänglich gemacht werden.

Die von der KfW Bankengruppe beauftragte Befragung wurde in Abstimmung mit dem Deutschen Städtetag (DST) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) konzipiert und von diesen in der Durchführung unterstützt.

---

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

[4] Zur kommunalen Ebene gehören neben den Städten und Gemeinden auch die Landkreise und andere Gemeindeverbände. In die Befragung wurden jedoch nur die Städte und Gemeinden (einschließlich Verbandsgemeinden) einbezogen, sodass sich die Ergebnisse auch nur auf diese beziehen. Dies ist bei der Gegenüberstellung der Ergebnisse mit Daten aus anderen Erhebungen zu beachten, da es sonst teilweise zu Fehleinschätzungen kommen kann. Im Bericht wird der Begriff „Kommune“ jedoch synonym für die Städte und Gemeinden verwendet.

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Befragungsergebnisse 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.

# 2 Methodisches Vorgehen

### Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Allein die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise stellt für die Kommunen eine besondere Herausforderung dar. Damit verbunden sind auf der einen Seite der absehbare, gravierende Rückgang der Steuereinnahmen, vor allem der Gewerbesteuer. Auch sind für manche Kommunen Probleme relevant geworden, die aus der Anwendung besonderer Finanzierungsinstrumente erwachsen sind (z. B. im Zusammenhang mit dem Einsatz von Zinsswaps); zusätzlich existiert ein großer Investitionsrückstand in den Kommunen[5]. Auf der anderen Seite werden im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes zur Unterstützung der Kommunen für deren Investitionen Finanzmittel der Bundesregierung und der Länder (Konjunkturpakete) bereitgestellt.

Aus diesem Grund war das Ziel der Befragung, eine umfassende Bestandsaufnahme der kommunalen Finanzsituation zu ermöglichen. Vorrangig ging es deshalb um die Erfassung der Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln, um die erfolgte und geplante Investitionstätigkeit der Kommunen sowie die Instrumente zu deren Finanzierung.

Der Fragebogen (vgl. Anhang) enthielt 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.

### Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Zur Bearbeitung der Fragestellungen standen verschiedene Befragungswege (online, telefonisch oder postalisch per Papierfragebogen) für standardisierte Umfragen zur Auswahl. In

[5] Der kommunale Investitionsrückstand betrug 2008 nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Urbanistik 75 Mrd. EUR, bei einem Investitionsbedarf von insgesamt 704 Mrd. EUR. Die Ergebnisse im Detail sowie umfangreiche Erläuterungen zu den Grundlagen dieser Schätzung wurden 2008 veröffentlicht; vgl. Reidenbach, Michael, u. a. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 4).

der Vorbereitung der Befragung wurden deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Im Ergebnis wurde dann eine postalische Befragung gemeinsam mit der KfW Bankengruppe konzipiert und durchgeführt, da diese nach den Erfahrungen des Difu für Verwaltungsbefragungen noch immer die Variante mit der besten Rücklaufquote darstellt. Dafür gibt es aufseiten der Verwaltung verschiedene Gründe, u. a. die Möglichkeit der Archivierung eines Papierfragebogens im Originalformat, die Möglichkeit der Weitergabe an andere Verwaltungseinheiten und die Möglichkeit, die Bearbeitung des Fragebogens vorübergehend zu unterbrechen.

Der standardisierte Fragebogen wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber und den beiden beteiligten kommunalen Spitzenverbänden im Mai 2009 entwickelt. Ein begleitender Text und der Hinweis auf die Unterstützung der Umfrage durch die kommunalen Spitzenverbände bei der Konzeption des Fragebogens bildeten die erste Seite des Fragebogens (vgl. Anhang). Mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände wurde ein Pretest durchgeführt.

Die Erhebungsgrundgesamtheit umfasste alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern (das sind in Deutschland ca. 5.000 Städte und Gemeinden). Ursprünglich war als Untergrenze eine Einwohnerzahl von 3.000 Einwohnern vorgesehen. Auf Anregung des DStGB wurde die Grundgesamtheit jedoch entsprechend erweitert, um auch kleinere Städte und Gemeinden angemessen zu berücksichtigen.

**Tabelle 1: Grundgesamtheit (Gebietsstand 31.12.2007), Stichprobe und Rücklauf**

| Gemeindegrößenklassen | Grundgesamtheit | Brutto-Stichprobe | Erwarteter Rücklauf | Tatsächlicher Rücklauf | Angestrebte Netto-Stichprobe | Tatsächliche Netto-Stichprobe |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Einwohner | | | | | n = | n = |
| 2.000 bis unter 5.000 | 2.404 | 598 | 25,0 % | 25,6 % | 150 | 153 |
| 5.000 bis unter 20.000 | 2.167 | 452 | 33,0 % | 33,8 % | 150 | 153 |
| 20.000 bis unter 50.000 | 511 | 401 | 45,0 % | 33,4 % | 180 | 134 |
| 50.000 und mehr | 188 | 188 Vollerhebung | 63,0 % | 38,3 % | 120 | 72 |
| Summe | 5.240 | 1.639 | 36,6 % | 31,2 % | 600 | 512 |

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

Die Befragtengruppe schließlich umfasste 1.639 Städte und Gemeinden. Sie stellte eine geschichtete Stichprobe dar, deren Umfang sich jeweils aus der Annahme verschiedener Rücklaufquoten je Gemeindegrößenklasse und der erwarteten Mindestanzahl von beantworteten Fragebögen ergab. Die angenommenen Rücklaufquoten waren Erfahrungswerte aus einer Vielzahl von vergleichbaren Untersuchungen, die das Difu regelmäßig durchführt(e).

Die KfW Kommunalbefragung 2009 wurde in einem sechswöchigen Zeitraum von Ende Mai bis Anfang Juli 2009 durchgeführt. Dazu wurde der Fragebogen in Papierform am

25.05.2009 versandt. Die Adressaten der Umfrage waren jeweils die Kämmerer bzw. Finanzverantwortlichen der Städte und Gemeinden. Die Adressen für den Versand der Fragebögen wurden einer Gemeindedatenbank mit aktuellen Adressdaten der Städte und Gemeinden entnommen (Dialog GmbH, Stand Januar 2009). Vier Wochen nach dem Versand waren 234 ausgefüllte Fragebögen, ca. 15 Prozent der Grundgesamtheit, eingegangen. Daher erfolgte ab dem 23.06.2009 eine schriftliche Erinnerungsaktion an über 1.400 Städte und Gemeinden.

**Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten**

Nach Abschluss der Befragung am 10.07.2009 wurden die Datenblätter eingescannt, in einen SPSS-Datensatz überführt und auf Vollständigkeit, Plausibilität und Falscheingaben geprüft. Für weitergehende Analysen wurden Einwohnerzahlen und Angaben zu den Bundesländern bzw. zur Lage in Ost- und Westdeutschland ergänzt. Bei Zahlenangaben wurden die Daten (Angaben in EUR und Prozentwerten) auf Extremwerte und Ausreißer geprüft und um die Extremwerte bereinigt.

Im nächsten Schritt wurde untersucht, ob sich das Antwortverhalten der Städte und Gemeinden signifikant nach bestimmten Strukturmerkmalen unterscheidet, insbesondere hinsichtlich der Gemeindegröße und der Zugehörigkeit zu den alten bzw. neuen Bundesländern. Signifikante Unterschiede werden, soweit plausible Erklärungen möglich sind, erläutert.

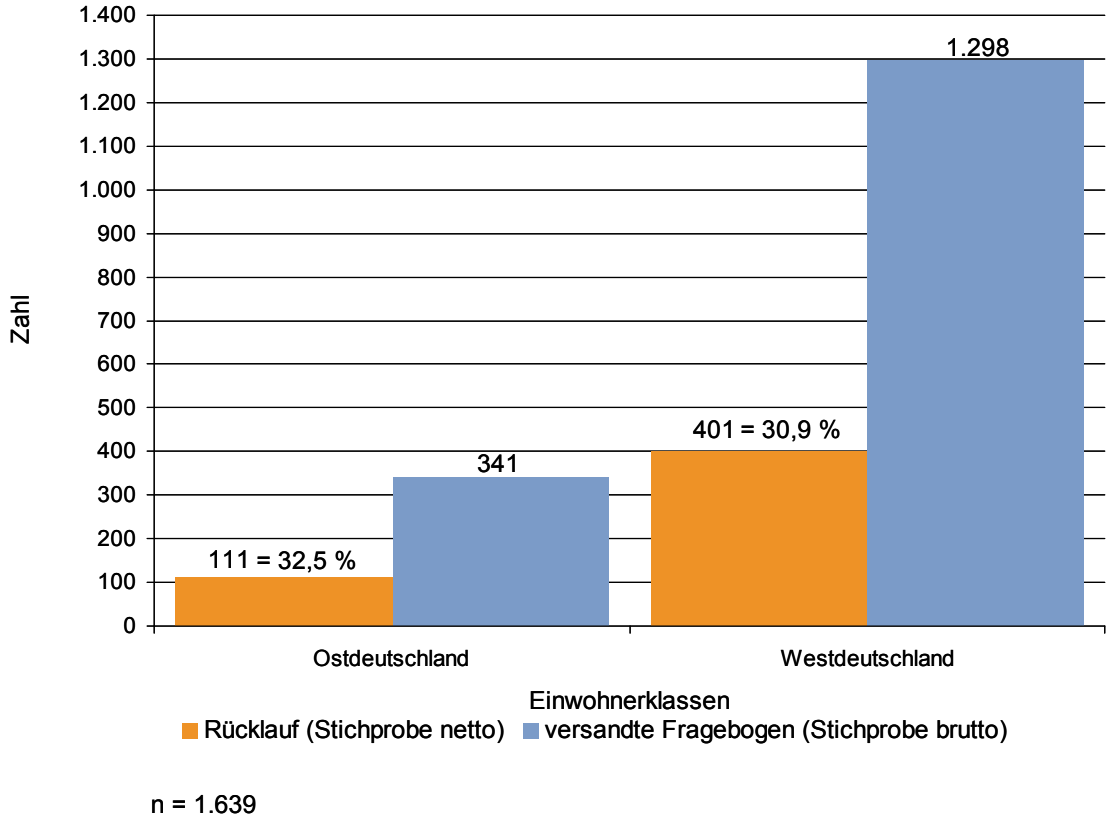
**Rücklauf**

Angeschrieben worden waren 1.639 Städte und Gemeinden (vgl. Tabelle 1). Aus 512 Städten und Gemeinden waren auswertbare Fragebögen eingegangen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 31 Prozent, angestrebt waren insgesamt 36 Prozent.

Erreicht wurde die erwartete Rücklaufquote von 25 bzw. 33 Prozent in Städten und Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 sowie 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern. Hier wurden jeweils 153 Fragebögen zurückgesandt (vgl. Tabelle 1). Für Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern blieben die Rücklaufquoten der Umfrage mit 72 Fragebögen (38 Prozent) bzw. 134 Fragebögen (33 Prozent) deutlich hinter den Erwartungen zurück. Auf der Grundlage von Erfahrungswerten in anderen Difu-Umfragen, insbesondere für die Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern, war hier ursprünglich von einer Rücklaufquote von mehr als 60 Prozent ausgegangen worden.

Das Antwortverhalten in Ost- und Westdeutschland war etwa gleich. Der Rücklauf lag mit 111 bzw. 401 zurückgesandten Fragebögen jeweils bei 32 bzw. 31 Prozent (vgl. Grafik 1).

Die Rücklaufquote wurde durch die umfassende postalische Erinnerungsaktion ab der vierten Befragungswoche und durch die Beigabe eines für die Großstädte explizit formulierten unterstützenden Briefes der Finanzdezernentin des Deutschen Städtetages deutlich gesteigert.




n = 1.639

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 1: Rücklauf im Vergleich der neuen und alten Bundesländer**

Dass der Rücklauf im Vergleich zu anderen Difu-Umfragen dennoch gerade bei den größeren Städten hinter den Erwartungen zurückblieb, kann mehrere Ursachen haben:

- Die Städte und Gemeinden waren zum Befragungszeitpunkt bereits häufiger mit Befragungen zum Thema Konjunkturpaket oder zur Finanzkrise konfrontiert. Gleichzeitig werden die Adressaten der KfW Kommunalbefragung derzeit stark durch die Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II gefordert. Für die Bearbeitung von Befragungen, die dazu noch so umfangreich sind wie die vorliegende Umfrage der KfW Bankengruppe, bleibt in dieser Situation offensichtlich in vielen Kommunen nicht genügend Zeit.

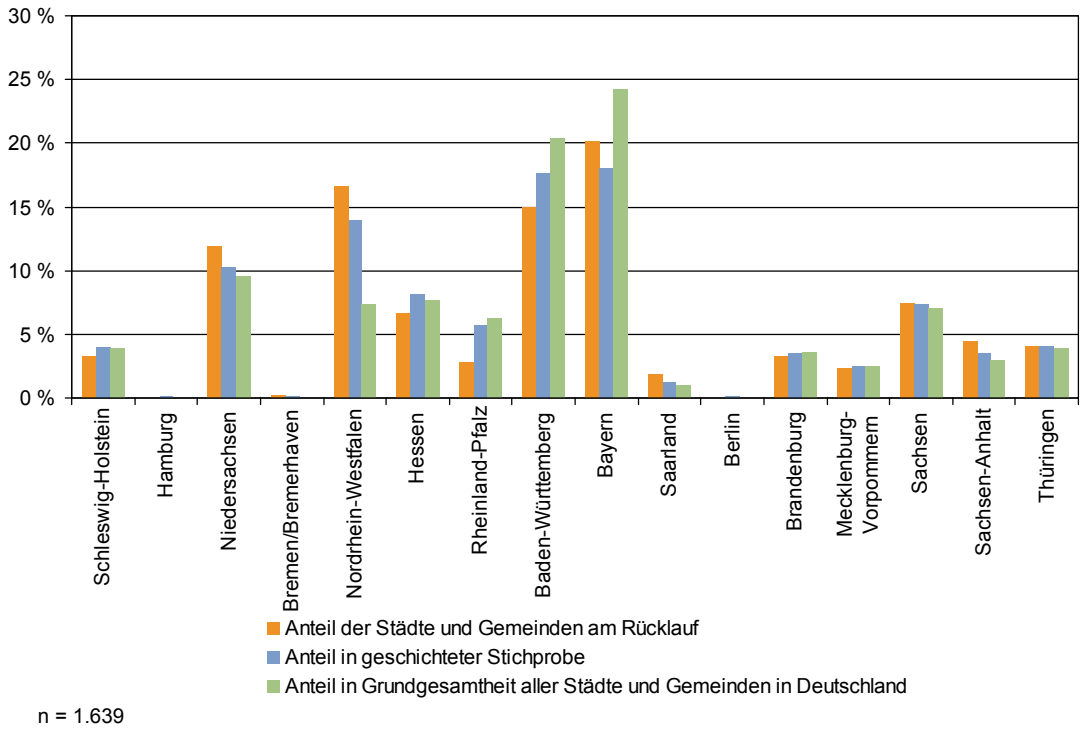
- Einige Städte hatten die Fragebögen trotz korrekter Postzustellung an die Adressen der Stadt erst mit Verspätung erhalten und daher um Fristverlängerung gebeten. Diese wurde gewährt, soweit dies die Einhaltung des vom Auftraggeber vorgegebenen engen Zeitrahmens nicht gefährdete. In einigen Fällen war eine Verlängerung nicht mehr möglich.

- Einige Städte sahen wegen ihrer positiven Haushaltslage keine Veranlassung, sich zu beteiligen.

- Aus vielen Städten und Gemeinden wurde signalisiert, dass wegen der Urlaubszeit personelle Engpässe bestehen. Viele Fragebögen konnten wegen Urlaubsabwesenheit nicht endgültig abgestimmt werden, die Bearbeitung des Fragebogens wurde dann oft abgelehnt.

- In anderen Absagen wurde schriftlich oder fernmündlich mitgeteilt, dass wegen der Umstellung von Kameralistik auf Doppik die Beantwortung der Fragen (noch) nicht möglich sei.

Die Aussagen und Ergebnisse sind aufgrund einer insgesamt abgebildeten Zahl von 512 Städten und Gemeinden belastbar und repräsentativ. Dies gilt auch für Vergleichsuntersuchungen nach Gemeindegrößenklassen und „Ost-West“, weil ausreichend Fälle für die Berechnung einfacher Signifikanztests vorliegen. Für die Gruppen der kleineren Städte und Gemeinden sind jeweils mindestens 150 Fälle vertreten, bei den Großstädten mit 72 Fällen fast 40 Prozent dieser Städte.




n = 1.639

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 2: Rücklaufquote nach Bundesländern**

Eine vergleichende Gegenüberstellung nach Bundesländern wurde im Rahmen dieser Berichterstellung nur in begründeten Einzelfällen durchgeführt. Zudem gab es bei einer Reihe von relevanten Fragen teilweise sehr geringe Fallzahlen. Das leichte Übergewicht, das ein-

zelne Bundesländer mit besonders hohen Rücklaufquoten ausweisen (vgl. Grafik 2), wurde in der Gesamtauswertung nicht berücksichtigt. Es wurde keine Gewichtung vorgenommen.

# 3 Ergebnisse der Umfrage

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Annahme, dass es aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen auf den Kapitalmärkten auch für die Kommunen schwieriger werden dürfte, Finanzierungsbedarfe zu befriedigen, um für sie notwendige Investitionen zu tätigen. Ein erster logischer Schritt ist es dabei, sich einen Überblick zu verschaffen erstens über die finanzielle Lage der Kommunen und zweitens darüber, welche Auswirkungen Veränderungen verschiedener Rahmenbedingungen aus Sicht der Kommunen haben.

Zur finanziellen Situation von Städten und Gemeinden erheben die Statistischen Ämter eine Vielzahl von Daten. Diese sind jedoch immer erst mit einer leichten Verzögerung verfügbar. Aggregierte Daten liegen zwar zum Teil schon zwei bis drei Monate nach der Erhebung vor. Differenzierte Angaben auf der Gemeindeebene werden dagegen erst deutlich später veröffentlicht. Deshalb, vor allem aber, um Bezüge zwischen der finanziellen Situation einzelner Kommunen und den anderen erhobenen Daten und Einschätzungen herzustellen, wurden bestimmte finanzbezogene Eckwerte im Rahmen dieser Befragung erfasst, die sonst auch in den verfügbaren Statistiken abgebildet werden.

Eine wichtige Rolle spielen neben den zahlenmäßigen Fakten auch die „weichen Faktoren“, die die derzeitige Lage beschreiben. Aus diesem Grund wurden Einschätzungen über Tatbestände abgefragt, für die kaum objektive Bewertungen zugänglich sind. Aus der Kombination von Zahlenangaben und Meinungsäußerungen ergibt sich ein deutlicheres Bild der kommunalen Finanzlage.

Im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit ist für die Banken und Sparkassen, speziell auch für die KfW Bankengruppe, eine ungefähre Vorstellung von den anstehenden Finanzierungsbedarfen der Kommunen wichtig. Aus diesem Grund wurden mit der Befragung auch einige Angaben zu den aktuell geplanten Investitionen erhoben. Dabei ging es um die Größenordnung der Maßnahmen, um organisatorische Aspekte und insbesondere um inhaltliche Schwerpunkte.

Aufgabe der finanzierenden Banken und Sparkassen ist es auch, die Kommunen über Aspekte der Finanzierung kommunaler Aufgaben sowie über entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten zu informieren. Dies gilt besonders für die Sparkassen und öffentlichen Banken wie die KfW Bankengruppe. Diese könnten die Kommunen auch bei Fragen zum Schuldenmanagement bzw. zur Optimierung des Schuldenportfolios unterstützen. Einige Fragen des Fragebogens standen deshalb im Zusammenhang mit dem Beratungsbedarf der Kommunen oder bezogen sich auf organisatorische Aspekte im Finanzierungsbereich.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung dargestellt. Der Berichtstext greift dabei die Kernergebnisse auf und weist auf Besonderheiten und Trends hin. Die wichtigsten Befunde werden zusätzlich grafisch dargestellt.

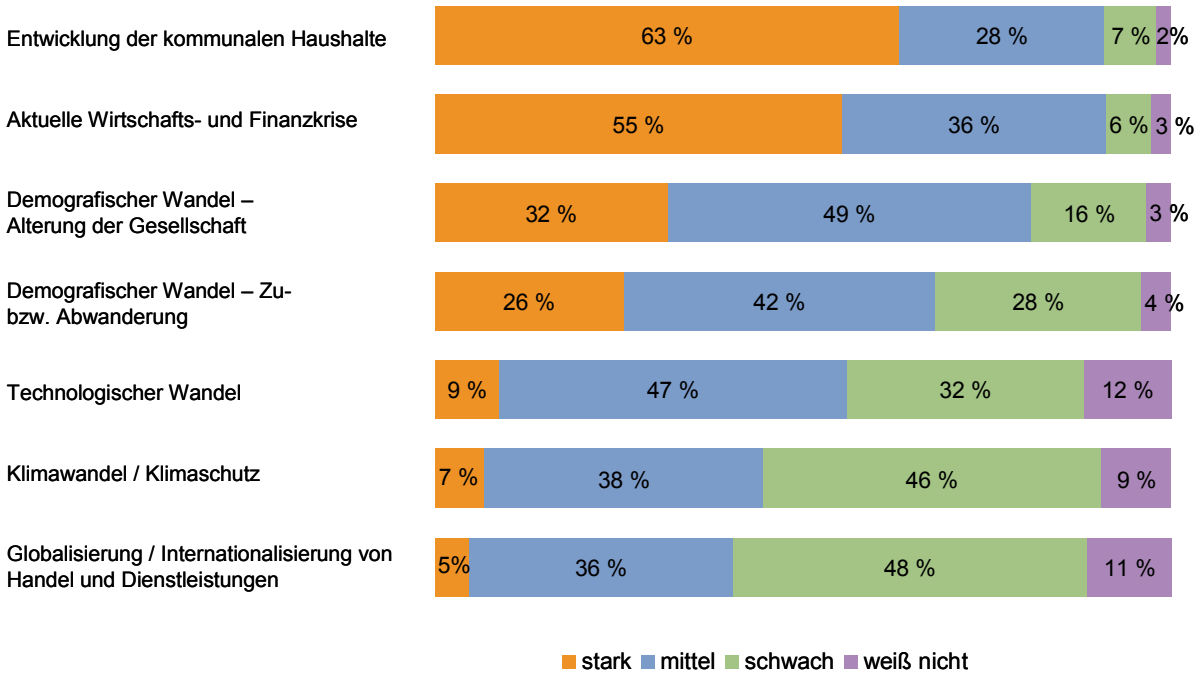
## 3.1 Allgemeine Rahmenbedingungen und finanzielle Lage

Kommunales Handeln findet vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen statt. Derzeit scheinen die Situation an den Finanzmärkten und der Rückgang der Wirtschaftsleistung in vielen Branchen die öffentliche Wahrnehmung zu beherrschen. Dabei gibt es noch weitere Megatrends, deren Auswirkungen langfristig ähnlich gravierend für die Gesellschaft und auch für die öffentliche Hand sein werden. Themen wie Klimaschutz und Klimawandel, demografische Veränderungen oder Globalisierung schienen zumindest zeitweise auf der Agenda in den Hintergrund zu treten. Doch welche Rahmenbedingungen beeinflussen kommunales Handeln aus der Sicht der Akteure wirklich? Und wie stark wirken sich diese Entwicklungen auf die finanzielle Situation der Kommunen und auf deren Investitionstätigkeit aus?

### 3.1.1 Rahmenbedingungen kommunalen Handelns

Den mit Abstand größten Einfluss auf das kommunale Handeln hat gemäß den Ergebnissen der Befragung die Entwicklung der kommunalen Haushalte. Nach Meinung von knapp zwei Dritteln der Befragungsteilnehmer (63 Prozent) wirkt sich dieser Aspekt stark auf das kommunale Handeln aus (vgl. Grafik 3). Entsprechend wird auch der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise eine große Bedeutung zugeschrieben: 55 Prozent der Teilnehmer sehen hier starke Auswirkungen. Mit deutlichem Abstand folgen als weitere bestimmende Rahmenbedingungen der demografische Wandel in Form einer Alterung der Gesellschaft sowie das Thema Zu- und Abwanderung als weiterer Teilaspekt des demografischen Wandels.

Von deutlich geringerem Einfluss sind aus Sicht der Kommunen der technologische Wandel, der Klimawandel und die Maßnahmen zum Klimaschutz sowie die Globalisierung bzw. die Internationalisierung von Handel und Dienstleistungen.




n = 492 bis 502

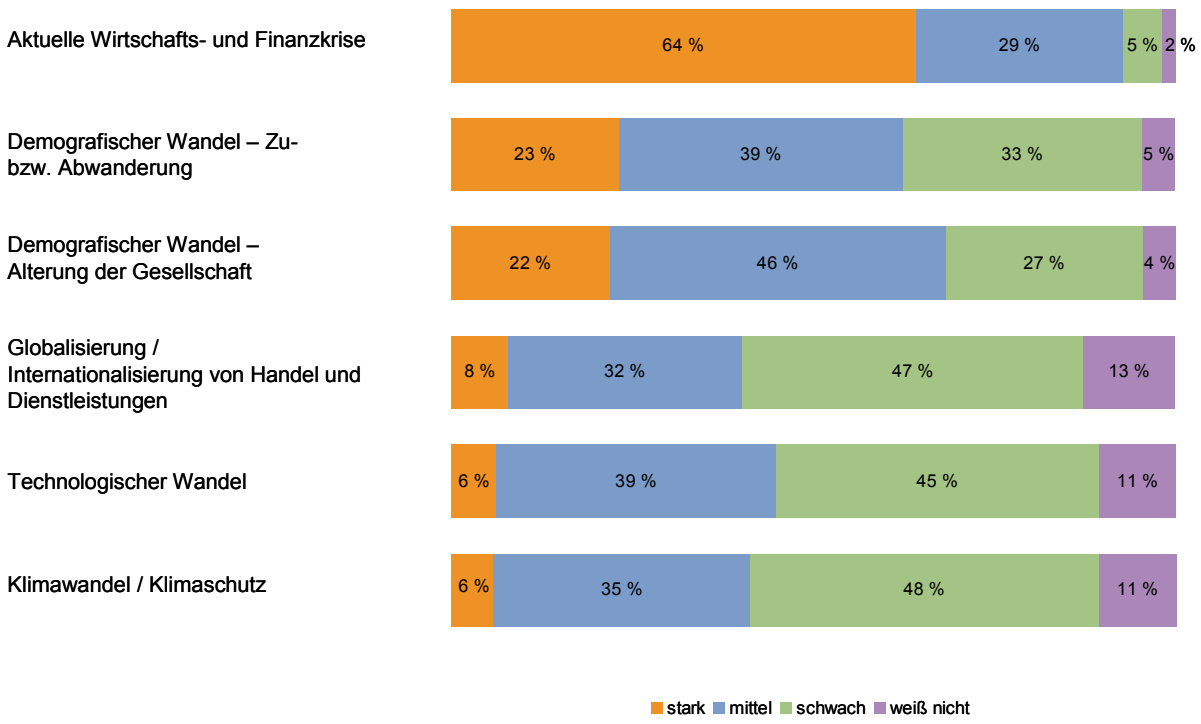
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 3: Bewertung von Rahmenbedingungen kommunalen Handelns**

### 3.1.2 Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die finanzielle Lage

Fast alle antwortenden Kommunen gehen davon aus, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise starke oder zumindest „mittlere“ Auswirkungen auf ihre finanzielle Lage haben wird bzw. bereits hat (vgl. Grafik 4). Dies überrascht nicht. Erstaunlich ist vielmehr, dass fast 30 Städte und Gemeinden (fünf Prozent) nur von geringen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgehen, darunter im Wesentlichen kleinere Gemeinden, aber auch eine Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern (vgl. Grafik 5). Offensichtlich betrifft die aktuelle Krise besonders die Finanzen der größeren Städte und Gemeinden. Kleinere Gemeinden mit geringen Gewerbesteuereinnahmen werden die zu erwartenden Einbrüche nicht so stark zu spüren bekommen. Eine vergleichsweise positive Einschätzung kann auch daher rühren, dass die lokale Wirtschaftsstruktur in besonderem Maß durch konjunkturunabhängige Branchen oder durch mögliche „Krisengewinner“ geprägt ist. Auf der Basis der Befragungsergebnisse lassen sich die Überlegungen jedoch nicht vertiefen. Zwischen ost- und westdeutschen Kommunen gibt es keine wesentlichen Einschätzungsdifferenzen.

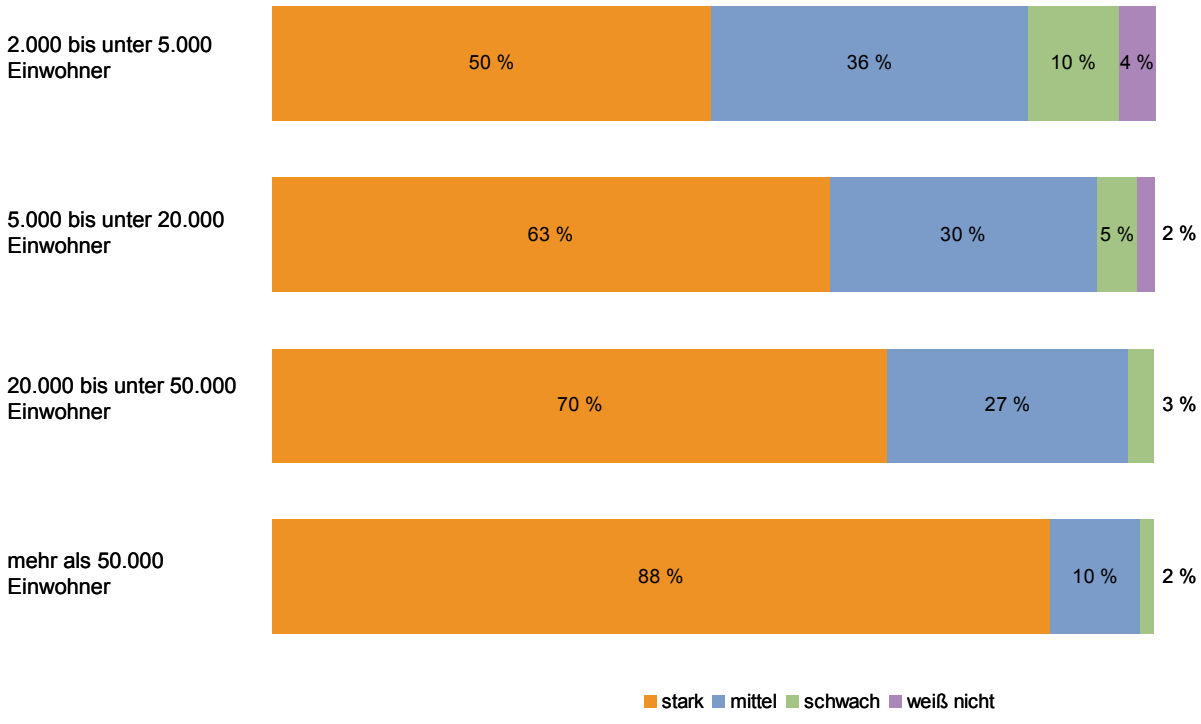
Die beiden betrachteten Aspekte des demografischen Wandels wurden von den Teilnehmern der Befragung mit im Durchschnitt mittleren Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Kommune in Verbindung gebracht. Die anderen Rahmenbedingungen sind aus Sicht der Befragten nur von nachrangiger Bedeutung.




n = 495 bis 501

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 4: Auswirkungen auf die finanzielle Lage**




n = 499

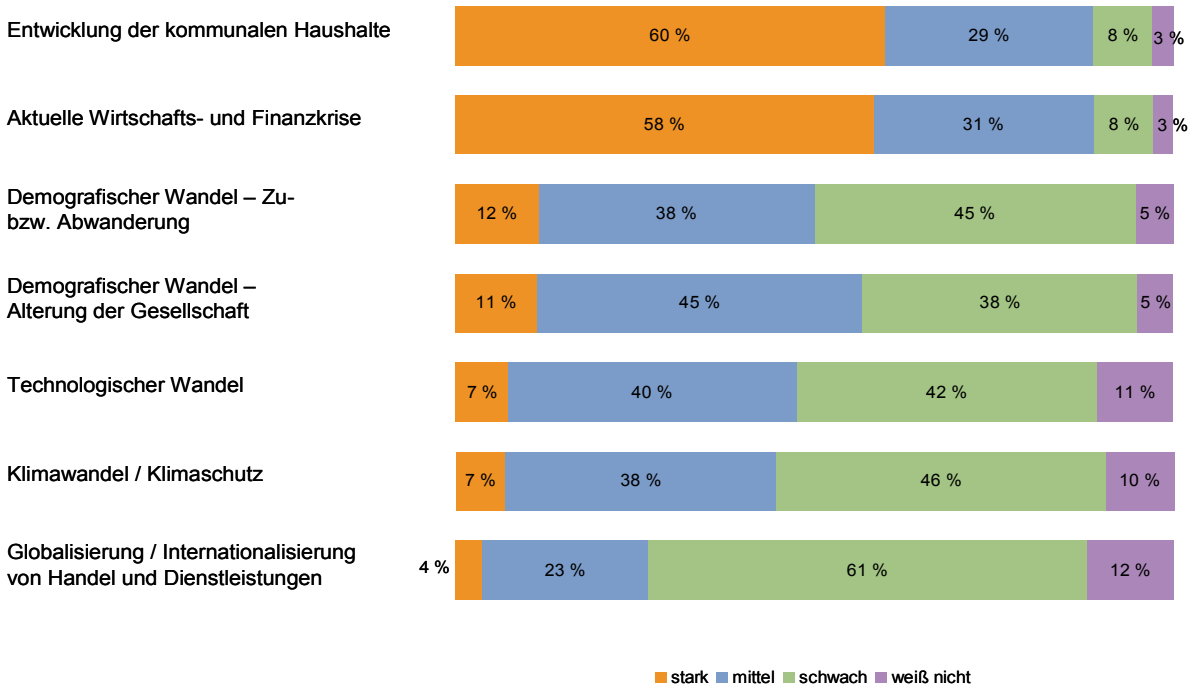
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 5: Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die finanzielle Lage**

### 3.1.3 Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die Investitionstätigkeit

Genauso, wie sich die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise nach den Aussagen der Befragten stark auf die kommunale Finanzsituation auswirken wird, wird sie auch die Investitionstätigkeit in den Städten und Gemeinden tangieren. 60 Prozent der Kommunen befürchten, dass sich die Krise stark negativ auf ihre Investitionsmöglichkeiten auswirken wird – auch hier sind die größeren Städte und Gemeinden wieder deutlich besorgter (74 Prozent der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern gehen von starken Auswirkungen aus) als die kleinen (44 Prozent der Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern vermuten starke Auswirkungen) (vgl. Grafik 6). In erster Linie ist dies wohl auf die befürchteten Einnahmeneinbrüche in den kommunalen Haushalten zurückzuführen.

Die übrigen Rahmenbedingungen haben aus Sicht der Befragten nur einen mittleren oder schwachen Einfluss auf die zukünftige Bereitstellung kommunaler Infrastrukturen (ohne große Unterschiede in der Einschätzung zwischen großen und kleinen Kommunen) – allerdings mit einer Ausnahme: Klimawandel und Klimaschutz haben in der Wahrnehmung der größeren Städte (mit 50.000 und mehr Einwohnern) eine deutlich größere Bedeutung für die zukünftige Investitionstätigkeit als bei den kleineren Gemeinden. 16 bzw. 47 Prozent gehen von starken bzw. mittleren Auswirkungen aus, bei den restlichen Kommunen sind es nur sechs bzw. 41 Prozent.




n = 491 bis 506

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 6: Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit**

Damit zeigt sich auch in dieser Befragung, dass die Investitionstätigkeit im Wesentlichen durch die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen bestimmt, d. h. begrenzt wird.[6] Wären ausreichend finanzielle Mittel verfügbar, würde sich die Investitionstätigkeit stärker nach dem Bedarf an kommunaler Infrastruktur ausrichten, um damit wenigstens teilweise den Investitionsrückstand abzubauen. Der Bedarf wiederum wird getrieben durch demografische Veränderungen oder durch gesellschaftliche und politische „Großthemen" wie Klimaschutz oder Globalisierung. Das Ergebnis der Befragung bestätigt, dass wichtige Investitionen aufgrund finanzieller Restriktionen unterbleiben und ein Investitionsrückstand entsteht oder weiter aufgebaut wird (vgl. hierzu Abschnitt 3.3).

### 3.1.4 Übergreifend: Die Bedeutung veränderter Rahmenbedingungen[7]

**Finanzielle Situation**

Die finanzielle Lage der Kommunen ist unter anderem ein Ergebnis sich ändernder Rahmenbedingungen. Gleichzeitig ist nach den vorliegenden Angaben die Haushaltssituation die wichtigste Determinante für kommunales Handeln und für die kommunale Investitionstätigkeit. Verschlechtert sich die finanzielle Situation, beispielsweise durch Einnahmeausfälle aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, schränkt dies den Handlungsspielraum der Kommunen ein und erschwert Investitionen. Die aktuelle Krise wirkt sich damit gleich doppelt auf die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand aus, da sie für die Kommunen auch zusätzliche Aufgaben oder Schwerpunktverschiebungen (z. B. die notwendige Ausweitung sozialer Leistungen im Zusammenhang mit sich wieder verschärfenden Arbeitsmarktproblemen) mit sich bringt.

**Demografische Entwicklungen**

Die demografischen Entwicklungen haben ebenfalls deutlichen Einfluss auf das kommunale Handeln. Die Auswirkungen auf die finanzielle Lage sowie auf die Investitionen sind jedoch nach Einschätzung der Kommunen deutlich geringer – und dies, obwohl das Thema Zu- und Abwanderung sonst oft mit fiskalischen Wirkungen für die Gemeinden in Zusammenhang gebracht wird. Eine Studie des Difu zeigt zwar, dass die Hoffnung, mit der Ausweitung von Siedlungsgebieten zusätzliche Ansiedelungen und damit positive finanzielle Effekte für die Kommune zu erreichen, häufig enttäuscht wird.[8] Dass sich die Abwanderung von Einwoh-

[6] Die finanziellen Möglichkeiten, zu investieren, hängen im Wesentlichen von den Steuereinnahmen sowie den Zuweisungen ab.

[7] An dieser Stelle werden Ausführungen gemacht, die sich nicht aus den Ergebnissen der Befragung direkt ergeben, aber für die Relativierung der Einschätzungen aus der Umfrage notwendig sind.

[8] Vgl. Reidenbach u. a. (2007), Fiskalische Wirkungsanalyse.

nern in der Regel negativ auf die finanzielle Lage der Kommunen auswirken dürfte, scheint jedoch unbestreitbar. Besonders deutlich wird dies, wenn es die jungen und leistungsfähigen Bevölkerungsgruppen sind, die ihrer Heimat den Rücken kehren.

Auch in Bezug auf die Investitionstätigkeit ist das Ergebnis bemerkenswert – gelten doch gezielte Investitionen als eine Möglichkeit, mit den Herausforderungen des demografischen Wandels umzugehen. So können beispielsweise Anpassungen der Infrastruktur in Schrumpfungsregionen sogar positive Auswirkungen auf die Finanzsituation haben, wenn durch die Maßnahmen die Effizienz der Infrastruktursysteme steigt. Ein Beispiel dafür könnte der Rückbau von „Plattenbau"-Siedlungen in den neuen Bundesländern sein. Je nach Vorgehensweise können dadurch untergenutzte Teile der Ver- und Entsorgungsnetze stillgelegt werden, wodurch sich Einsparungen im Betrieb der Anlagen ergeben.

**Technologischer Wandel**

Der technologische Wandel wirkt sich nach den Angaben der Befragten nur mittel bis schwach auf das kommunale Handeln, die Finanzlage und die Investitionstätigkeit aus. Und dies, obwohl die öffentliche Hand mit den Aktivitäten zum E-Government ein eigenes und wichtiges Technologiethema hat. Aber auch viele andere technologische Entwicklungen, etwa im Bereich der erneuerbaren Energien, wären ohne kommunale Aktivitäten und Unterstützung (z. B. durch die Ausweisung geeigneter Flächen für Windkraftanlagen) kaum nutzbar. Auch im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung gehören die technologieorientierten Unternehmen zu den Hoffnungsträgern der wirtschaftlichen Entwicklung und damit zu den Zielbranchen.

Darüber hinaus haben technische Innovationen großes Potenzial, für finanzielle Entlastungen zu sorgen, auch wenn die erhofften Effekte sich nicht immer gleich einstellen.[9] So können sich beispielsweise schlankere Prozesse durch IT-Unterstützung und Online-Anwendungen, Energieeinsparungen durch moderne Gebäude- und Bautechnik oder effizienterer Personaleinsatz durch mobile Arbeitsplätze finanziell positiv auswirken und dabei zum Teil noch die Servicequalität verbessern.

In den Kommunen werden diese Potenziale noch nicht ausreichend wahrgenommen, daher besteht hier zusätzlicher Forschungsbedarf. Zum anderen können sich daraus Betätigungsfelder für entsprechend ausgerichtete Dienstleister insbesondere im Beratungssektor erge-

[9] Das Produktivitätsparadoxon der Informationstechnologie bezeichnet die teilweise durch empirische Studien belegte Tatsache, dass im Dienstleistungsbereich kein signifikanter Zusammenhang zwischen Investitionen in die Informations- und Kommunikationstechnologie und der Produktivität festzustellen ist.

ben: Welche Technologiebereiche bieten den Kommunen die Möglichkeit, Leistungen effizienter und auf einem höheren qualitativen Niveau zu erbringen? Welche Fördermöglichkeiten bestehen in diesen Bereichen und wie tragen diese zur finanziellen Entlastung der Kommunen bei? Auch die Anbieter von Finanzierungsinstrumenten könnten davon profitieren, wenn sie die Kommunen in diesen Bereichen unterstützen.

**Klimawandel und Klimaschutz**

Der mit der globalen Erderwärmung verbundene Klimawandel ist von der politischen Agenda nicht mehr wegzudenken. Im Jahr 2007 lieferte der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, im Deutschen oft als „Weltklimarat“ bezeichnet) mit dem 4. Sachstandsbericht auch eine umfassende wissenschaftliche Analyse hierzu. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde auf allen staatlichen Ebenen eine Vielzahl von Aktivitäten zum Schutz des Klimas und der Umwelt gestartet. Neben der Reduzierung des $CO_2$-Ausstoßes und der Feinstaubbelastung geht es dabei unter anderem um die Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe und um Lärmschutz. Ein Beispiel für kommunale Aktivitäten in diesem Bereich ist die Einrichtung der Umweltzonen gemäß der 2007 in Kraft getretenen Feinstaubverordnung (auch wenn deren Effektivität noch bewiesen werden muss). Durch die energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften könnten die Kommunen auch Vorreiter in Sachen Klimaschutz sein.

Im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Kommunaler Klimaschutz 2009“, der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gemeinsam mit der „Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz beim Difu initiiert wurde, sind 221 Bewerbungen eingegangen. Die Vorhaben beweisen, dass es in den Kommunen ein enormes Einsparpotenzial bei Energieverbrauch und $CO_2$-Emissionen gibt. Trotzdem haben Klimawandel und Klimaschutz nur für eine kleine Minderheit der Befragungsteilnehmer starke Auswirkungen auf kommunales Handeln sowie auf die Finanzlage der Städte und Gemeinden.

Drei Aspekte sind im Wesentlichen auseinanderzuhalten, die im Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit der Kommunen stehen:

- Kosten zur Beseitigung von durch Klimaeffekte entstehende Schäden, die vielfach investiver Art sind (neben den Ausgaben für Versicherungen, für Schadensausgleich usw.),

- Investitionen zur Schadensprävention – unter anderem in Schutzmaßnahmen und -bauwerke, Rückhaltebecken, Überflutungsflächen sowie beispielsweise in eine bessere Ausstattung des Katastrophenschutzes und der Feuerwehren,

- aktive Klimaschutzmaßnahmen zur Milderung des Klimawandels, z. B. durch Investitionen in Gebäudedämmung sowie moderne und effiziente Heizungsanlagen für kommunale Gebäude, durch die Anschaffung von Strom sparenden Geräten und umweltfreundlicheren Fahrzeugen. Weitere Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes liegen u. a. in den Bereichen Verkehr, Stadtentwicklung, Abfall- und Abwasserwirtschaft sowie Beschaffungswesen.[10]

Nach einer Studie des DIW kämen, wenn kein forcierter Klimaschutz betrieben würde, in Deutschland bis zum Jahr 2050 zusätzliche Kosten von rund 800 Mrd. EUR auf die deutsche Volkswirtschaft zu, an denen die Kommunen einen bedeutenden Anteil hätten. Die schadensbedingten Kosten betrügen etwa 330 Mrd. EUR, die erhöhten Energiekosten 300 Mrd. EUR und die Kosten für die Anpassung an den Klimawandel 170 Mrd. EUR.[11]

Möglicherweise wird das Thema wieder stärker ins kommunale Blickfeld rücken, wenn die Turbulenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise überstanden sind.

### 3.2 Finanzielle Situation der Kernhaushalte

Die Jahre 2006 bis 2008 waren von einer deutlichen Entspannung der Finanzlage vieler Städte und Gemeinden geprägt. Der Deutsche Städtetag beziffert den Finanzierungsüberschuss der Kommunen (einschließlich Landkreise) auf insgesamt 2,96 Mrd. EUR im Jahr 2006, 8,61 Mrd. EUR (2007) und 7,60 Mrd. EUR im Jahr 2008. Dieser Überschuss entsprach 2007 etwa fünf Prozent der Einnahmen und 2008 etwas mehr als vier Prozent. Der Trend zu starken und weiter zunehmenden Disparitäten zwischen reichen und armen Städten blieb weiterhin stabil[12]. Für 2009 wird dagegen nach aktuellen Schätzungen ein deutliches Defizit in Höhe von 7,1 Mrd. EUR ausgewiesen[13]. Stabil bleibt dabei allerdings der Trend zu starken und weiter zunehmenden Disparitäten zwischen reichen und armen Städten.

Insgesamt machten 490 Befragte Angaben zu den Einnahmen bzw. Erträgen und Ausgaben bzw. Aufwendungen ihrer Kommune. Dabei interpretierten die Teilnehmer die entsprechende Frage im Fragebogen unterschiedlich. In vielen Fällen (249 von 384) wurde für Einnahmen und Ausgaben der gleiche Wert angegeben. In der kameralistischen Logik ist dies auch

---

[10] Vgl. z. B. Kern u. a. (2005), Kommunaler Klimaschutz.

[11] Kemfert, Claudia (2007), Klimawandel kostet die deutsche Volkswirtschaft Milliarden.

[12] Vgl. DST, Gemeindefinanzbericht 2008, S. 5 ff.

[13] Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 114 vom 23.03.2010, Große Finanzlücke bei den kommunalen Haushalten. Im Zusammenhang mit der Einführung der doppelte Buchführung ist das Ergebnis nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

nachvollziehbar, da der Haushalt immer ausgeglichen sein muss. Die übrigen Befragten machten nur Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben im engeren Sinn, das heißt ohne besondere Finanzierungsvorgänge.[14] Dadurch werden die Haushaltsüberschüsse oder -defizite in diesen Kommunen deutlich. Bei Kommunen, die bereits auf die Doppik umgestellt haben und nach kaufmännischen Buchungsgrundsätzen arbeiten, ergibt sich diese Problematik nicht. Die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen führt zum positiven oder negativen Jahresergebnis.

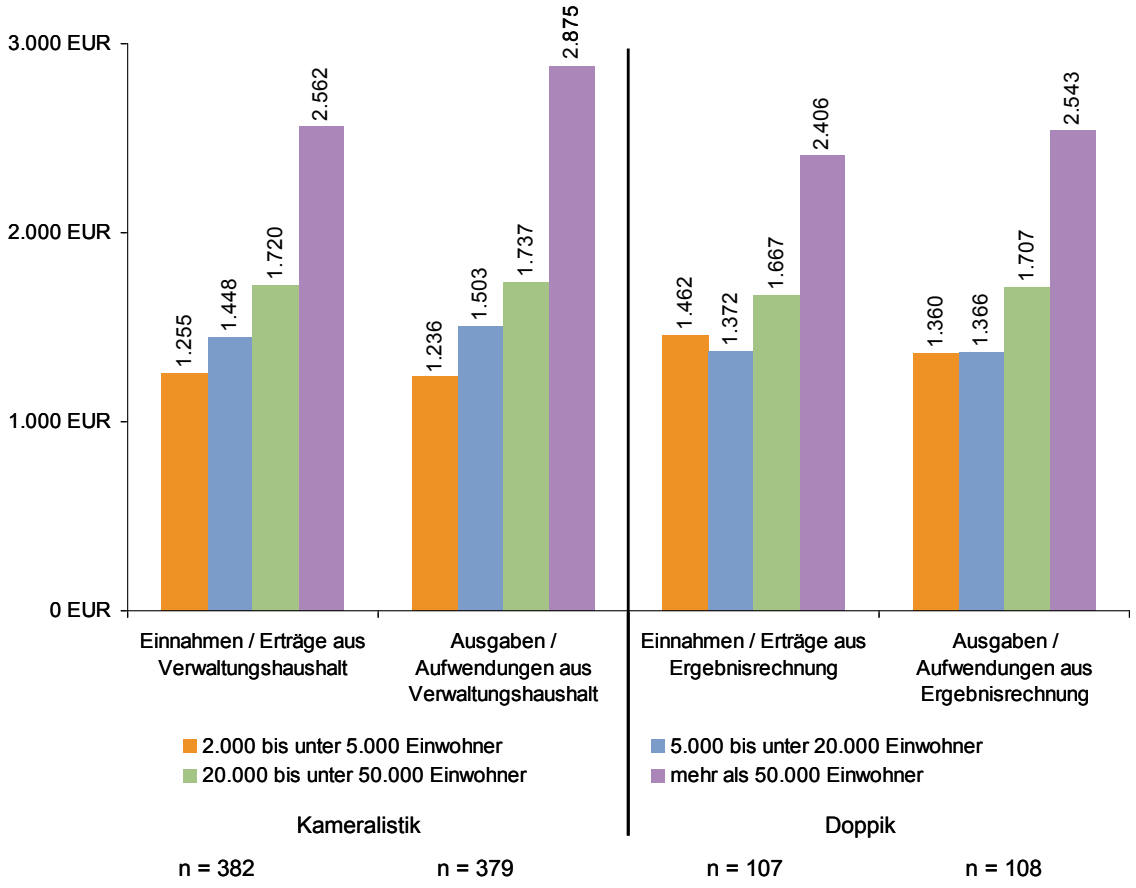
Insgesamt wird mit der Befragung ein Haushaltsvolumen von etwa einem Drittel der gesamten Einnahmen und Ausgaben der Städte und Gemeinden erfasst. Dies entspricht der Stichprobengröße, was zeigt, dass die erhobenen Angaben auch für die Abbildung der Haushaltssituation der Kommunen repräsentativ sind.

Durch die Befragung werden auch die bekannten Unterschiede der Pro-Kopf-Einnahmen / Erträge und Ausgaben / Aufwendungen nach Gemeindegrößenklassen deutlich (vgl. Grafik 7). Während die Pro-Kopf-Einnahmen bzw. -Ausgaben im Verwaltungshaushalt mit wachsender Gemeindegröße steigen, sind die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben im Vermögenshaushalt in allen Größenklassen mit knapp 500 EUR pro Einwohner ähnlich hoch. Mit durchschnittlich etwa 210 EUR pro Einwohner bewegen sich auch die Investitionen in Sachanlagevermögen in allen Größenklassen im Jahr 2008 in einer vergleichbaren Größenordnung.[15]

Auch wenn das Jahr 2008 für viele Kommunen noch positiv abgeschlossen werden konnte, war 2009 schon eine deutliche Verschlechterung der finanziellen Lage erkennbar. Wichtige Einnahmequellen – wie die Gewerbesteuer oder der kommunale Anteil an der Einkommensteuer – sind bereits deutlich zurückgegangen. Wenn gleichzeitig Leistungen auszuweiten sind und in kommunale Infrastrukturen investiert werden soll, ergeben sich daraus besondere Herausforderungen hinsichtlich der Finanzierung.

[14] Im Rahmen dieser Befragung ging es bei dieser Frage um die Erfassung einer generellen Größenordnung des Haushaltsvolumens in den befragten Gemeinden. Die Verzerrungen aufgrund des unterschiedlichen Antwortverhaltens können deshalb in Kauf genommen werden.

[15] Die durch die Umfrage erfassten Zahlen pro Einwohner sind geringer als die vom Statistischen Bundesamt erhobenen (dort durchschnittlich etwa 290 EUR pro Einwohner).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 7: Pro-Kopf-Einnahmen und Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen**

Auf einen Aspekt sei an dieser Stelle noch einmal besonders hingewiesen: Von den befragten Kommunen machten 108 ihre Angaben auf der Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens (Doppik). Bei 22 Prozent der Kommunen wäre demzufolge die Umstellung von der bis vor kurzem noch ausschließlich vorgeschriebenen Kameralistik zur Doppik erfolgt. Diese Umstellung dürfte das derzeit größte und wichtigste Reformprojekt in der kommunalen Verwaltung sein. Ziel ist die Schaffung von mehr Transparenz in Bezug auf das kommunale Vermögen sowie die Verbindlichkeiten der Städte und Gemeinden. Die finanzielle Situation der Kommunen verbessert sich natürlich nicht allein durch die Einführung eines „neuen“ Rechnungsverfahrens. Aber die Erkenntnis des Werteaufbaus oder -verzehrs des kommunalen Vermögens bildet die Grundlage für optimiertes Verwaltungshandeln und bessere politische Entscheidungen.

## 3.3 Investitionsbedarf und Investitionen

Ziel dieser Studie ist es unter anderem, den Finanzgebern und Förderbanken Informationen für die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Finanzierungsinstrumenten und -angeboten für die Kommunen bereitzustellen. Eine wesentliche Determinante des Finanzierungsbedarfs sind die notwendigen und geplanten Investitionen.

Ein bedeutender Teil des Investitionsbedarfs ergibt sich dabei aus dem Ersatz von Infrastrukturelementen, die am Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer angekommen sind; dabei wird von *Ersatzbedarf* gesprochen. Neben diesem Ersatzbedarf werden Investitionen erforderlich, weil bestehende Anlagen und Systeme erweitert werden müssen. Dies kann notwendig werden, weil die verfügbaren Kapazitäten nicht mehr ausreichen oder weil die Infrastrukturen nicht mehr den jeweiligen qualitativen Anforderungen genügen (beispielsweise wenn die Reinigungsleistung von Kläranlagen erhöht werden muss, um strengere Vorgaben bei der Gewässergüte einzuhalten). In der Terminologie der Difu-Investitionsbedarfsschätzung wird dabei von *Erweiterungsbedarf* gesprochen.

Eine dritte Kategorie bilden Investitionen, die sich aus Versäumnissen in der Vergangenheit ergeben. Dabei entsprechen Qualität und Quantität der Infrastruktur nicht den gängigen Normen und aktuellen Bedarfen. Hier sprechen wir vom *Nachholbedarf*; gemeint sind damit Investitionen zur Beseitigung des Investitionsrückstands.[16]

### 3.3.1 Investitionsrückstand

Großen Investitionsrückstand attestieren die antwortenden Kommunen vor allem im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (vgl. Grafik 8). Die Hälfte der Befragungsteilnehmer sieht hier einen deutlichen Rückstand. Erheblichen Nachholbedarf gibt es aus Sicht der Befragten auch in den Bereichen „Schulen“ und „Sportstätten“. Weitere Bereiche mit deutlichem Investitionsbedarf sind die Verwaltungsgebäude und die Kinderbetreuung.[17]

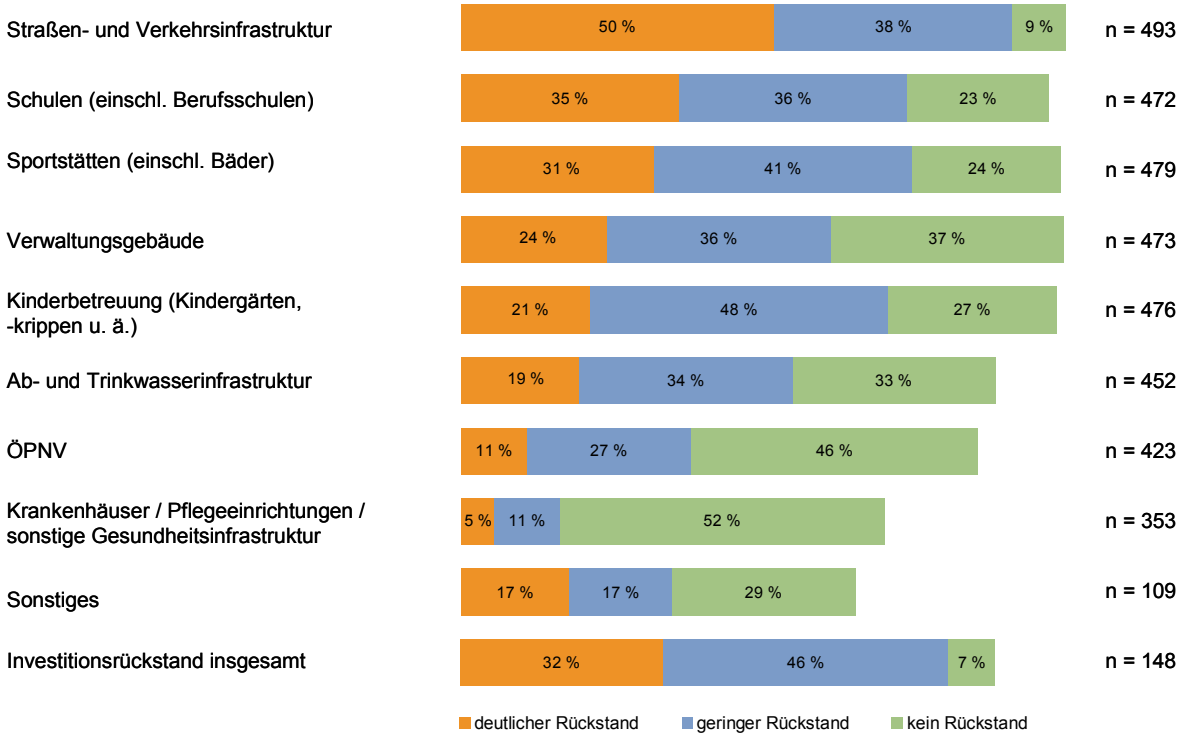
Naturgemäß gibt es deutliche Unterschiede in der Beurteilung des Investitionsrückstands zwischen den alten und neuen Bundesländern (vgl. Grafik 9). Sowohl bei den Straßen wie auch bei den Sportstätten (einschließlich Bädern) wurde seit 1990 in den neuen Bundesländern viel investiert. Der Zustand der Infrastruktur war dort jedoch so problematisch, dass bisher nur ein Teil der Defizite beseitigt werden konnte. Daher ist in den beiden genannten Infrastrukturbereichen der Investitionsrückstand in Ostdeutschland auch noch deutlich größer. Dort wiesen beispielsweise 65 Prozent der Antwortenden auf einen beträchtlichen Rückstand bei den Straßen hin. In den alten Bundesländern machten 46 Prozent der Befragungs-

[16] Vgl. dazu die Kategorien des Investitionsbedarfs in Reidenbach u. a. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf, S. 111.

[17] In der Kategorie „Sonstiges“ konnten die Befragten Angaben zu allen Infrastrukturbereichen machen, die nicht explizit benannt waren. Diese Kategorie ist deshalb sehr heterogen. Sie umfasst die gemeindeeigene Feuerwehr, genauso wie den kommunalen Friedhof und viele andere Aufgabenbereiche. Durch die Verwendung dieser Kategorie wird es möglich, den Anteil der abgefragten Infrastrukturbereiche an allen investiven Maßnahmen der Kommune zu beurteilen. Verallgemeinernde Aussagen zu den Investitionen in diesem Bereich sind allerdings nicht möglich.

teilnehmer eine solche Angabe. Auch bei den Kinderbetreuungseinrichtungen wird der Investitionsrückstand in den neuen Ländern signifikant höher eingeschätzt.

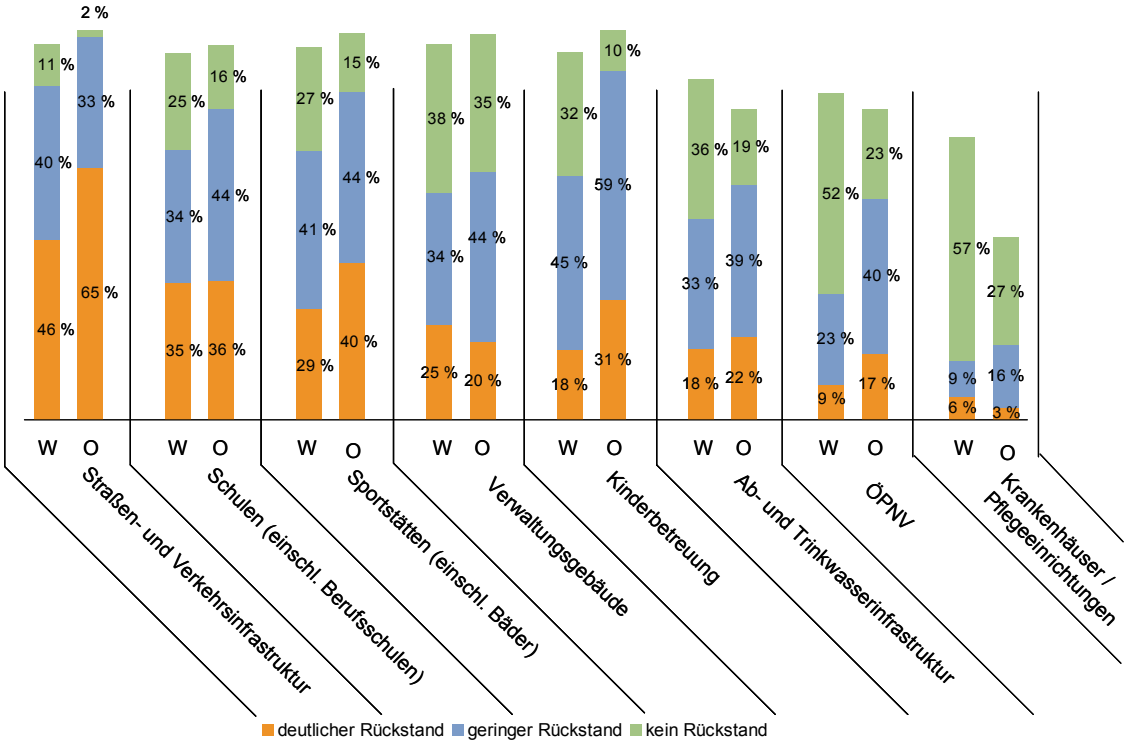
In vier Infrastrukturbereichen nehmen die größeren Städte und Gemeinden erheblich größere Defizite in der Ausstattung wahr als die kleineren Gemeinden: bei den Schulen, den Sportstätten, der Kinderbetreuung und – etwas abgeschwächt – bei den Verwaltungsgebäuden (vgl. Grafik 10; hier sind nur die Bereiche mit signifikanten Unterschieden zwischen größeren und kleineren Kommunen aufgeführt). Besonders dramatisch stellt sich den Befragten in den größeren Gemeinden (mit 50.000 und mehr Einwohnern) die Situation bei den Schulen dar: Mehr als zwei Drittel sprechen von einem deutlichen Investitionsrückstand – bei kleinen Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern tut dies nur jede fünfte Kommune.




* Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 Prozent

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

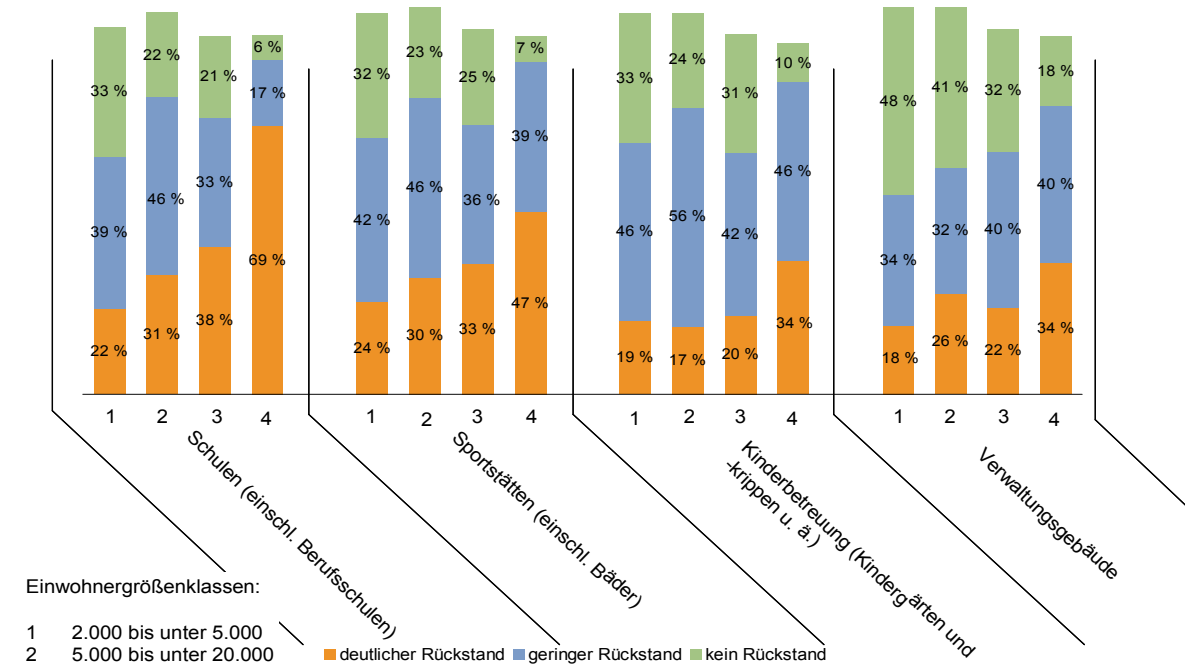
**Grafik 8: Investitionsrückstand**




* Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 Prozent

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 9: Investitionsrückstand nach alten und neuen Bundesländern**




Einwohnergrößenklassen:

1 2.000 bis unter 5.000
2 5.000 bis unter 20.000
3 20.000 bis unter 50.000
4 mehr als 50.000

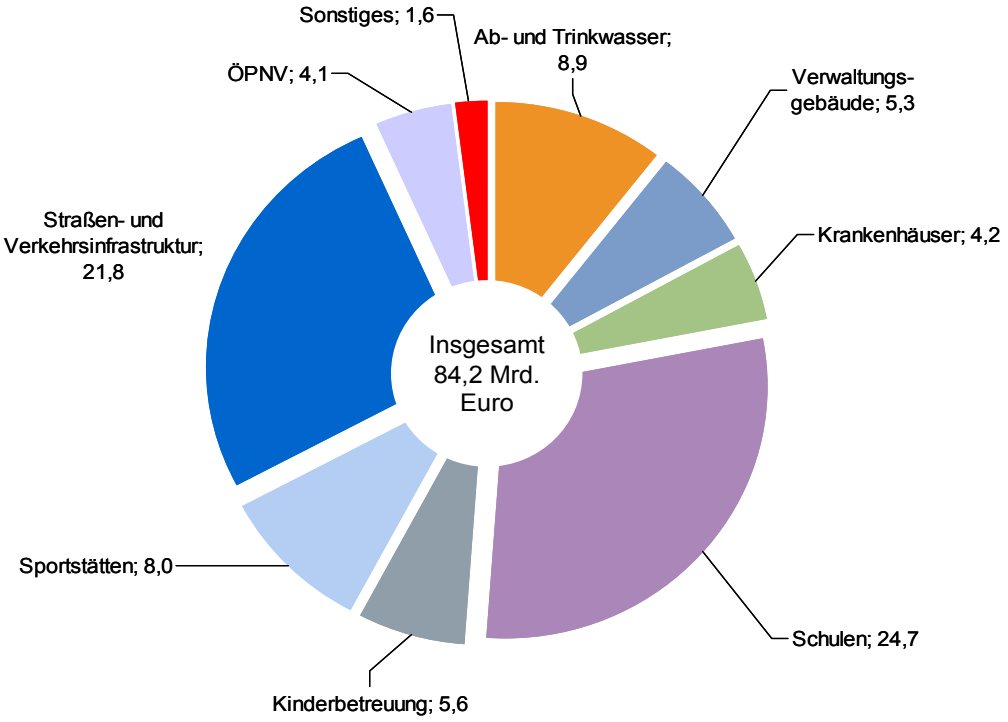
* Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 Prozent

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 10: Investitionsrückstand nach Gemeindegrößen**

Aus Sicht der Kommunen ergibt sich hochgerechnet[18] für die genannten Bereiche ein Investitionsrückstand von gut 84 Mrd. EUR[19]. Aus den Angaben wird offensichtlich, dass die Befragten teilweise nicht nur den „echten“ Nachholbedarf meinen (also den Investitionsrückstand, der sich dadurch ergibt, dass Qualität und Quantität der Infrastruktur nicht den gängigen Normen und aktuellen Bedarfen entsprechen), sondern darüber hinaus auch zusätzlich Ersatz- und Erweiterungsbedarfe[20] beziffert haben. Dies betrifft besonders die Bereiche Schulen, Abwasser und Trinkwasser, Krankenhäuser und ÖPNV. Welcher Anteil der genannten gut 84 Mrd. EUR dem Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarf zugerechnet werden muss, lässt sich aus den Angaben nicht ableiten.

In den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Schulen wird mit 22 Mrd. EUR bzw. 25 Mrd. EUR der größte Investitionsrückstand gesehen (vgl. Grafik 11).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 11: Investitionsrückstand nach Infrastrukturbereichen in Mrd. EUR**

[18] Für die Hochrechnung wurden die Angaben zur Einschätzung des Investitionsrückstands in den Gemeindegrößenklassen auf die Gesamtzahl der Gemeinden der jeweiligen Größenklasse hochgerechnet.

[19] Diese Zahl liegt deutlich höher als die Schätzung aus der Investitionsbedarfsstudie des Difu aus dem Jahr 2008; dort wurde der Nachholbedarf für die hier aufgeführten Bereiche (ohne Kinderbetreuungseinrichtungen) mit etwa 46 Mrd. EUR beziffert.

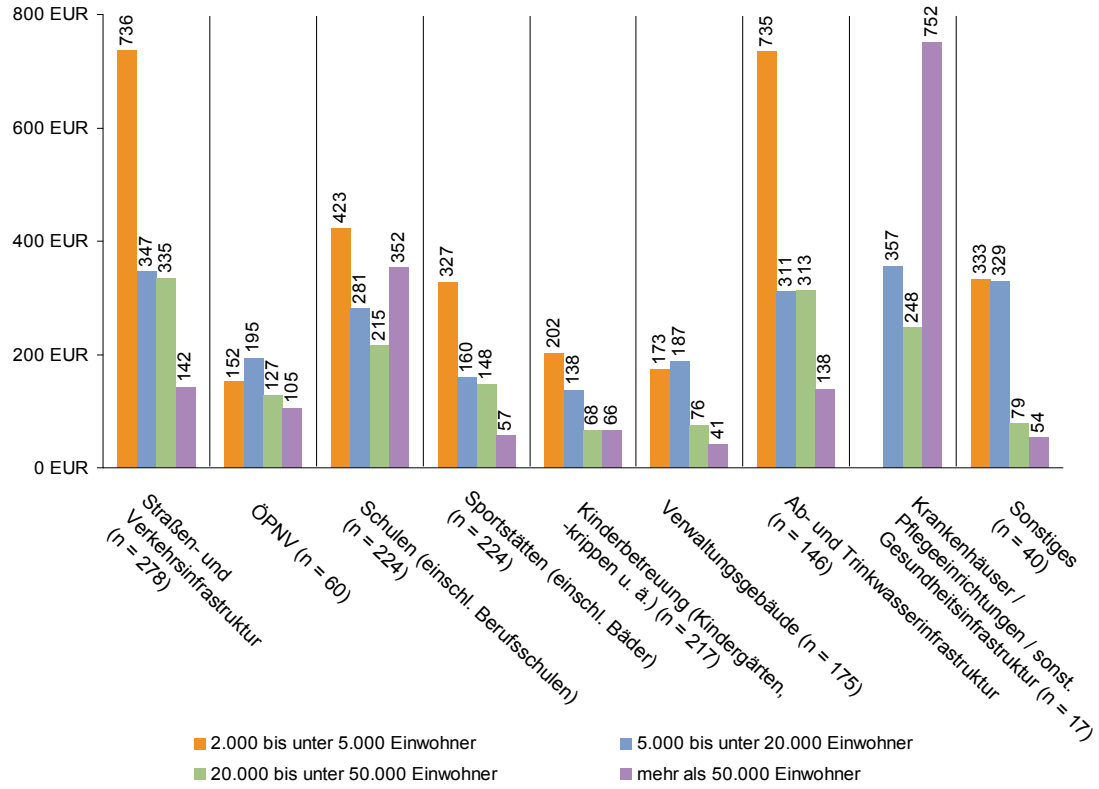
[20] Wenn in den Angaben auch Ersatz- und Erweiterungsbedarfe enthalten sind, ist auch der Zeithorizont der Einschätzungen unbestimmt.

**Tabelle 2: Hochgerechneter Investitionsrückstand nach Gemeindegrößenklassen (Mrd. EUR)**

| | Einwohner | | | | Gesamt |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.000 bis unter 5.000 | 5.000 bis unter 20.000 | 20.000 bis unter 50.000 | 50.000 und mehr | |
| Straßen und Verkehr | 5,9 | 7,1 | 4,9 | 3,9 | 21,8 |
| ÖPNV | 0,2 | 0,8 | 0,3 | 2,8 | 4,1 |
| Schulen | 2,2 | 4,5 | 3,0 | 15,0 | 24,7 |
| Sportstätten | 1,8 | 2,6 | 1,8 | 1,8 | 8,0 |
| Kinderbetreuung | 1,3 | 2,0 | 0,6 | 1,7 | 5,6 |
| Verwaltungsgebäude | 0,8 | 2,3 | 0,8 | 1,4 | 5,3 |
| Ab- und Trinkwasserinfrastruktur | 3,9 | 2,7 | 1,7 | 0,6 | 8,9 |
| Krankenhäuser, Pflege, Gesundheit | 0 | 0,4 | 0,5 | 3,3 | 4,2 |
| Sonstiges | 0,3 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 1,6 |
| Summe | 16,4 | 23,3 | 13,8 | 30,7 | 84,2 |

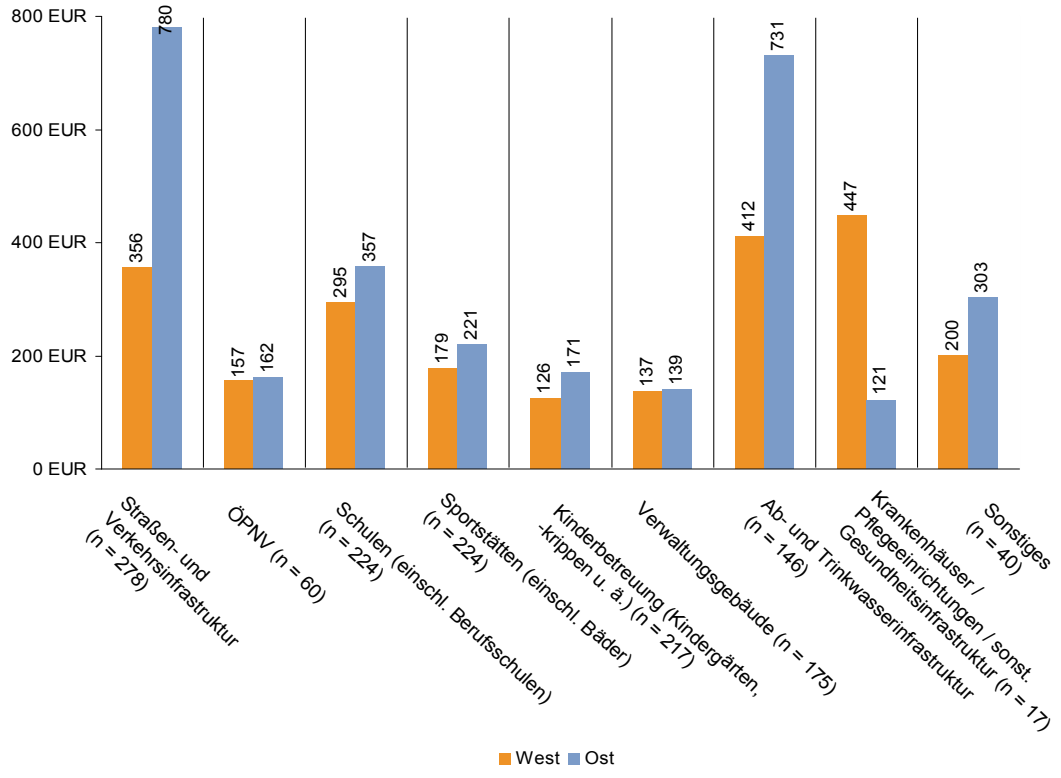
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009, eigene Berechnungen

Bei einer nach Gemeindegrößenklassen differenzierten Betrachtung werden Unterschiede deutlich. Während in den kleineren und mittleren Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern der Bereich Straßen und Verkehr den größten Schwerpunkt beim Investitionsbedarf darstellt, ist es in den Großstädten der Bereich Schulen. Eine Ursache dafür könnte sein, dass der Pro-Kopf-Bedarf an Straßeninfrastruktur in dichter besiedelten Gebieten niedriger ist als im ländlichen Raum. Im Schulbereich verhält es sich genau umgekehrt. Gerade die kleinen Kommunen haben in vielen Fällen gar keine eigenen Schulgebäude, sodass hier auch der Investitionsbedarf niedrig ausfällt. Es ist erkennbar, dass sich für Infrastrukturen, die nur für einen Teil der Städte und Gemeinden in eigener Trägerschaft relevant sind (z. B. Krankenhäuser, Abwasser- und Trinkwasserinfrastruktur oder ÖPNV), teilweise sehr hohe Investitionsrückstände bzw. Investitionsbedarfe (z. B. in den Großstädten im Krankenhausbereich oder bei kleineren Kommunen im Ab- und Trinkwasserbereich) ergeben (vgl. Tabelle 2). Investitionen im letztgenannten Bereich sind jedoch eins zu eins gebührenfinanziert. Nach Einschätzung des Deutschen Städtetages müssten damit die notwendigen Investitionen vollständig getätigt werden können, sodass in diesem Bereich kein wirklicher Investitionsstau mehr besteht.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 12: Pro-Kopf-Investitionsrückstand nach Infrastrukturbereichen und Gemeindegrößen**




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 13: Pro-Kopf-Investitionsrückstand nach Infrastrukturbereichen sowie neuen und alten Bundesländern**

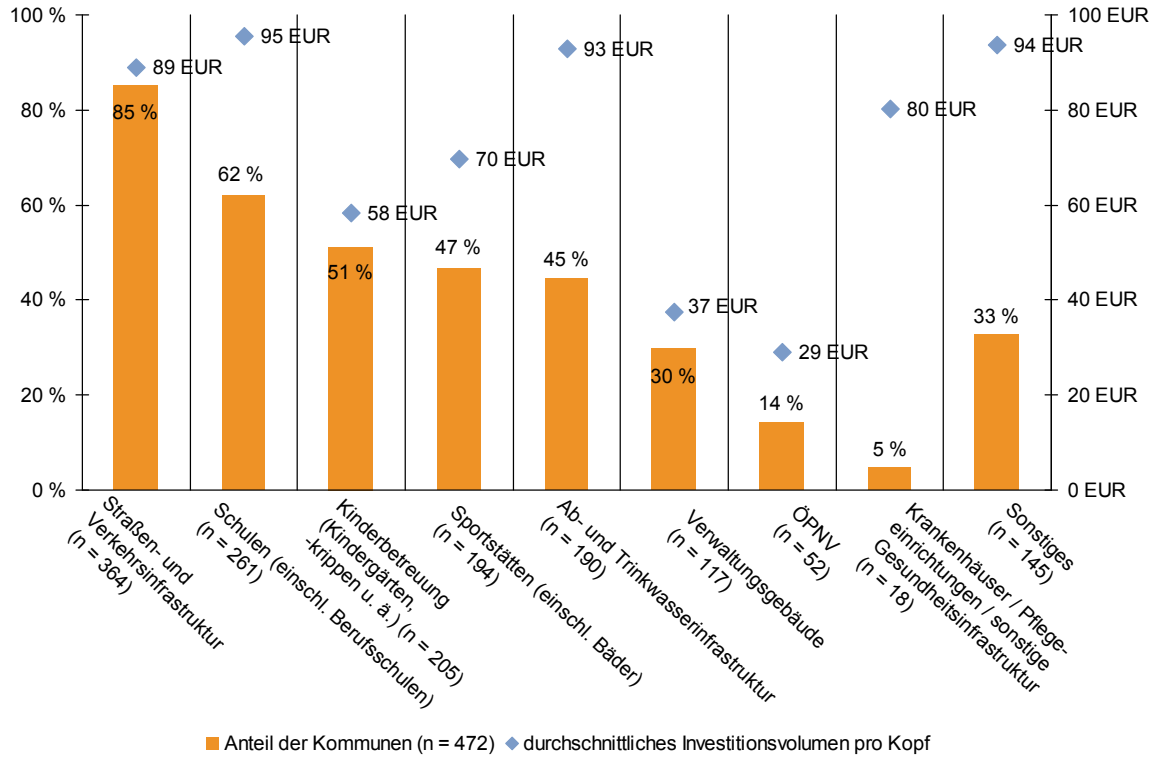
Noch stärker als bei der qualitativen Einschätzung des Investitionsrückstands („deutlich“ versus „weniger deutlich“) fallen die Unterschiede zwischen Gemeinden verschiedener Größenklassen bei der Angabe quantitativer Schätzgrößen aus. Die höchsten Pro-Kopf-Investitionsbedarfe gibt es mit jeweils über 700 EUR pro Kopf bei den großstädtischen Krankenhäusern sowie bei der Straßen- / Verkehrsinfrastruktur und der Ab- / Trinkwasserinfrastruktur in den kleinsten Gemeinden der Umfrage (vgl. Grafik 12). Dabei ist zu beachten, dass sich die Zahlen nur auf diejenigen Gemeinden beziehen, die entsprechende Infrastruktureinrichtungen haben (z. B. Städte mit kommunalen Krankenhäusern) und damit keinen Durchschnitt über alle Städte und Gemeinden der entsprechenden Größenordnung darstellen.[21] Ebenfalls noch deutlich überdurchschnittlich ist der Investitionsrückstand pro Kopf bei den ganz kleinen Gemeinden sowie bei den größeren Städten im Schulbereich mit 423 EUR bzw. 352 EUR. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass oft Schulgebäude von mehreren kleinen Kommunen gemeinsam genutzt werden, für den Pro-Kopf-Wert aber nur die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde herangezogen wird, in der die Schule liegt.

Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland fallen vor allem in den Bereichen der Straßen- / Verkehrsinfrastruktur, der Ab- / Trinkwasserinfrastruktur und bei den Krankenhäusern ins Auge. Diese Unterschiede sind nicht nur der unterschiedlichen Verteilung der Größenklassen in Ost- und Westdeutschland geschuldet, sondern haben auch einen starken „Ost / West“-Erklärungsanteil – sie ergeben sich aus dem unterschiedlichen Ausstattungsgrad bzw. dem unterschiedlichen Privatisierungsgrad bei den Krankenhäusern (vgl. Grafik 13).

### 3.3.2 Geplante Investitionen

Entsprechend dem hohen Investitionsrückstand bzw. -bedarf sind die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie die Schulen jene Bereiche, in denen die meisten antwortenden Kommunen im Jahr 2010 Investitionen planen. Eine entsprechende Angabe machten 85 bzw. 62 Prozent der antwortenden Kommunen (vgl. Grafik 14). Weitere wichtige Investitionsschwerpunkte liegen bei den Einrichtungen zur Kinderbetreuung, bei den Sportstätten sowie bei der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

[21] Es ist hierbei zu beachten, dass bei einzelnen Bereichen nur von relativ wenigen Kommunen Angaben gemacht wurden. Hier sind die Durchschnittswerte nicht so belastbar wie in den Bereichen mit hohen Rückmeldungen. Für eine Orientierung sind die Werte dennoch geeignet.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 14: Geplante Investitionen nach Infrastrukturbereichen**

Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei Betrachtung der geplanten Investitionen. Hochgerechnet auf alle Städte und Gemeinden sind für 2010 Investitionen in Höhe von etwa 23 Mrd. EUR geplant (vgl. Tabelle 3).[22] Davon machen die Investitionen in den Bereichen Straßen und Verkehr (ohne ÖPNV) sowie Schulen mit 5,9 Mrd. bzw. 4,8 Mrd. EUR den Löwenanteil aus (26 bzw. 21 Prozent). Danach folgen die Bereiche Sonstige (16 Prozent), Ab- und Trinkwasser (zwölf Prozent), Sportstätten (zehn Prozent) und Kinderbetreuung (acht Prozent).

Es zeigt sich, dass in den Bereichen Straßen, Verkehr, ÖPNV, Schulen und Krankenhäuser nach den genannten Planungen die Hauptlast der Investitionen bei den größeren Städten und Gemeinden (mit 50.000 und mehr Einwohnern) liegt, während bei Sportstätten, Kinderbetreuung, Verwaltungsgebäuden und im Ab- und Trinkwasserbereich die Schwerpunkte bei den kleineren Gemeinden (mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern) liegen.

Dies entspricht im Wesentlichen auch den Schwerpunkten des Investitionsbedarfs – mit einigen Ausnahmen:

[22] Auch wenn ein Vergleich dieser Hochrechnung, die auf Angaben der Befragten beruht, mit der Schätzung aus dem Gemeindefinanzbericht 2009 (23,8 Mrd. EUR für 2009) nur eingeschränkt möglich ist, so scheinen die für 2010 geplanten Investitionen gegenüber 2009 kaum nachzulassen.

- Im Bereich Straßen und Verkehr wurde der Investitionsrückstand bzw. -bedarf am größten in den Gemeinden mit mehr als 5.000 und weniger als 20.000 Einwohnern beziffert (7,1 Mrd. EUR). In Relation dazu sollen 2010 „nur“ 1,5 Mrd. EUR investiert werden (21 Prozent des Rückstands). Bei den größeren Städten sollen dagegen 58 Prozent investiert werden, bezogen auf den bezifferten Investitionsrückstand.

- Im Ab- und Trinkwasserbereich wurde der größte Investitionsrückstand von den kleinen Gemeinden (2.000 bis unter 5.000 Einwohner) benannt. Nur 14 Prozent dieses Rückstands sollen nach den Planungen im Jahr 2010 abgebaut werden. Bei den Gemeinden der nächsthöheren Größenklassen werden nach den Angaben wesentlich größere Anteile des Bedarfs gedeckt.

**Tabelle 3: Investitionsrückstand und Investitionsabsichten (Planung) 2010 nach Gemeindegrößenklassen – Hochrechnung**

| | Einwohner | | | | | | | | | | | | Gesamt | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2.000 bis unter 5.000 | | | 5.000 bis unter 20.000 | | | 20.000 bis unter 50.000 | | | 50.000 und mehr | | | | | |
| | RS** | P** | | RS** | P** | | RS** | P** | | RS** | P** | | RS** | P** | |
| Bereich | Mrd. EUR | | % | Mrd. EUR | | % | Mrd. EUR | | % | Mrd. EUR | | % | Mrd. EUR | | % |
| Straßen und Verkehr | 5,98 | 1,02 | 17 | 7,06 | 1,51 | 21 | 4,90 | 1,18 | 24 | 3,86 | 2,23 | 58 | 21,81 | 5,94 | 27 |
| ÖPNV | 0,24 | 0,01 | 4 | 0,78 | 0,13 | 16 | 0,32 | 0,06 | 18 | 2,79 | 0,43 | 16 | 4,13 | 0,63 | 15 |
| Schulen | 2,22 | 0,77 | 35 | 4,45 | 1,31 | 30 | 2,95 | 0,82 | 28 | 15,04 | 1,94 | 13 | 24,67 | 4,84 | 20 |
| Sportstätten | 1,80 | 0,35 | 20 | 2,63 | 0,97 | 37 | 1,85 | 0,45 | 24 | 1,85 | 0,45 | 24 | 8,12 | 2,22 | 27 |
| Kinderbetreuung | 1,35 | 0,37 | 27 | 1,98 | 0,75 | 38 | 0,64 | 0,27 | 41 | 1,67 | 0,56 | 34 | 5,64 | 1,94 | 34 |
| Verwaltungsgebäude | 0,77 | 0,10 | 13 | 2,32 | 0,35 | 15 | 0,81 | 0,12 | 15 | 1,39 | 0,14 | 10 | 5,29 | 0,70 | 13 |
| Ab- und Trinkwasser | 3,91 | 0,56 | 14 | 2,71 | 0,89 | 33 | 1,70 | 0,61 | 36 | 0,66 | 0,69 | 105 | 8,98 | 2,75 | 31 |
| Krankenhäuser, Pflege, Gesundheit | 0,00 | 0,00 | --- | 0,39 | 0,03 | 8 | 0,50 | 0,08 | 16 | 3,25 | 0,31 | 9 | 4,14 | 0,42 | 10 |
| Sonstiges* | 0,32 | 0,34 | 104 | 0,94 | 0,61 | 66 | 0,23 | 0,67 | 290 | 0,22 | 2,03 | 934 | 1,71 | 3,66 | 214 |
| Summe | 16,58 | 3,52 | 21 | 23,25 | 6,56 | 28 | 13,92 | 4,25 | 31 | 30,73 | 8,79 | 29 | 84,48 | 23,11 | 27 |

* Die Angaben zu den im Bereich Sonstiges geplanten Investitionen (hier sind Investitionen enthalten, die nicht einem der konkret benannten Bereiche zuzuordnen sind, z. B. die gemeindeeigene Feuerwehr oder der Friedhof) sind zum Teil deutlich höher als der ausgewiesene Investitionsrückstand. Dieser Umstand ergibt sich jedoch wahrscheinlich hauptsächlich aus Abgrenzungsfragen. Während sich ein Rückstand für diese „Restkategorie“ nur schwer ermitteln lässt, lassen sich konkret geplante Maßnahmen leichter zuordnen und bewerten.

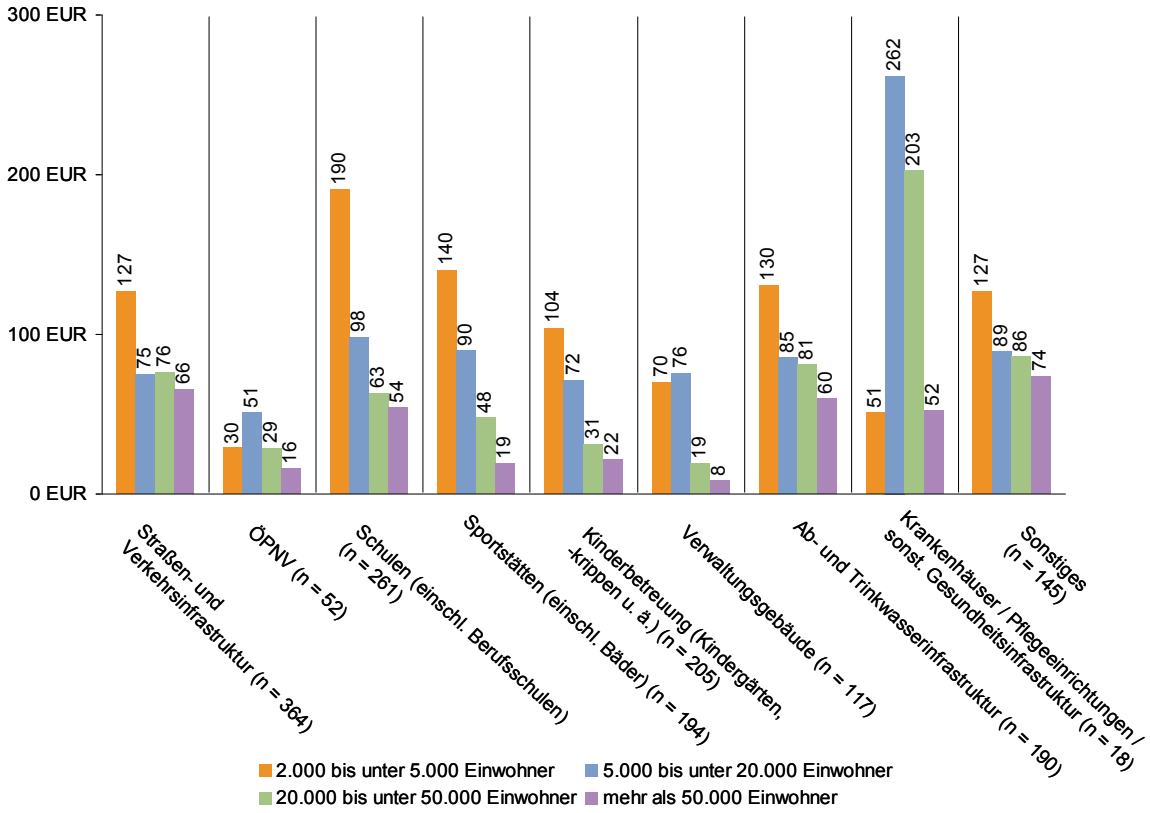
** RS = Rückstand; P = Planung

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

Insgesamt ergibt sich aus den Angaben der Befragten, dass mit den Investitionen im Jahr 2010 etwa 30 Prozent des benannten Investitionsrückstands bzw. -bedarfs abgebaut werden sollen (bei den kleinen Gemeinden nur 21 Prozent). Am meisten soll in den Bereichen Kinderbetreuung (34 Prozent), Ab- und Trinkwasser (31 Prozent) sowie Sportstätten und Straßen / Verkehr (jeweils 27 Prozent) abgebaut werden, am wenigsten in den Bereichen Krankenhäuser (zehn Prozent), Verwaltungsgebäude (13 Prozent) sowie ÖPNV (15 Prozent). Bemerkenswert ist, dass trotz des Konjunkturpakets II mit dem Schwerpunkt auf der Bildungsinfrastruktur der Abbau des Investitionsrückstands nach den Angaben der Kommunen dort weniger stark fortschreitet als beispielsweise im Straßenbereich.

In absoluten Größen investiert eine Kommune in der Regel desto mehr, je größer sie ist. Bezogen auf die jeweiligen Einwohnerzahlen ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Die Investitionen pro Einwohner verhalten sich in allen Investitionsbereichen – mit Ausnahme des ÖPNV und der Krankenhäuser – nahezu umgekehrt proportional zur Einwohnerzahl (vgl. Grafik 15). Die Ursachen dafür können zum einen in hohen fixen Kosten für Infrastruktureinrichtungen liegen, zum anderen in Skaleneffekten.

In der Difu-Investitionsbedarfsschätzung wurde ein jährlicher Pro-Kopf-Bedarf in Höhe von etwa 570 EUR ermittelt, in dem der vollständige Abbau des Investitionsrückstands bis zum Jahr 2020 enthalten ist. Das durchschnittliche geplante Investitionsvolumen pro Einwohner beträgt in den befragten Kommunen im Jahr 2010 etwa 280 EUR. Auch wenn hier unterschiedliche Ermittlungsmethoden und diverse Abgrenzungsprobleme sowie andere Einschränkungen vorliegen dürften: Der Vergleich der Zahlen legt nahe, dass notwendige Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen zwar getätigt werden können, der Investitionsrückstand aber nur bedingt abgebaut werden kann.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 15: Geplante Investitionen**

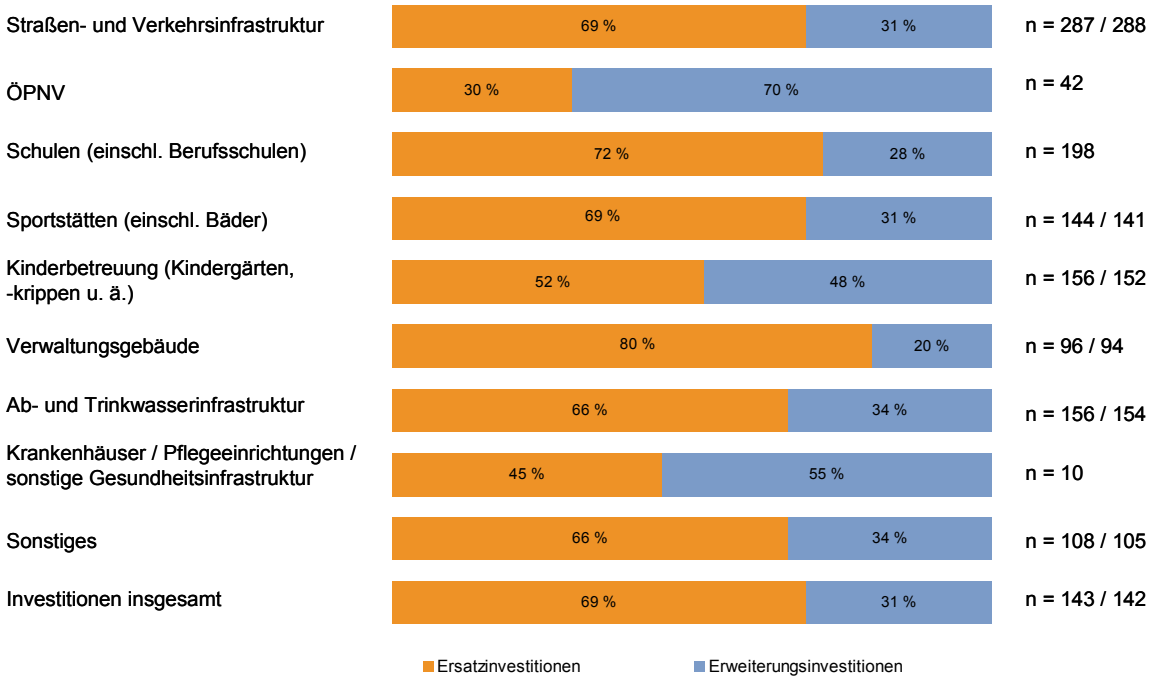
### Erweiterungs- und Ersatzbedarf

Die geplanten Investitionen werden durchschnittlich zu 69 Prozent für den Ersatz von Infrastrukturobjekten verwendet, die am Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer angekommen

sind (Ersatzinvestitionen), sowie zu 31 Prozent zur Erweiterung bestehender Infrastruktureinrichtungen (vgl. Grafik 16). Dies entspricht in etwa auch dem Verhältnis in der Difu-Investitionsbedarfsstudie aus dem Jahr 2008.

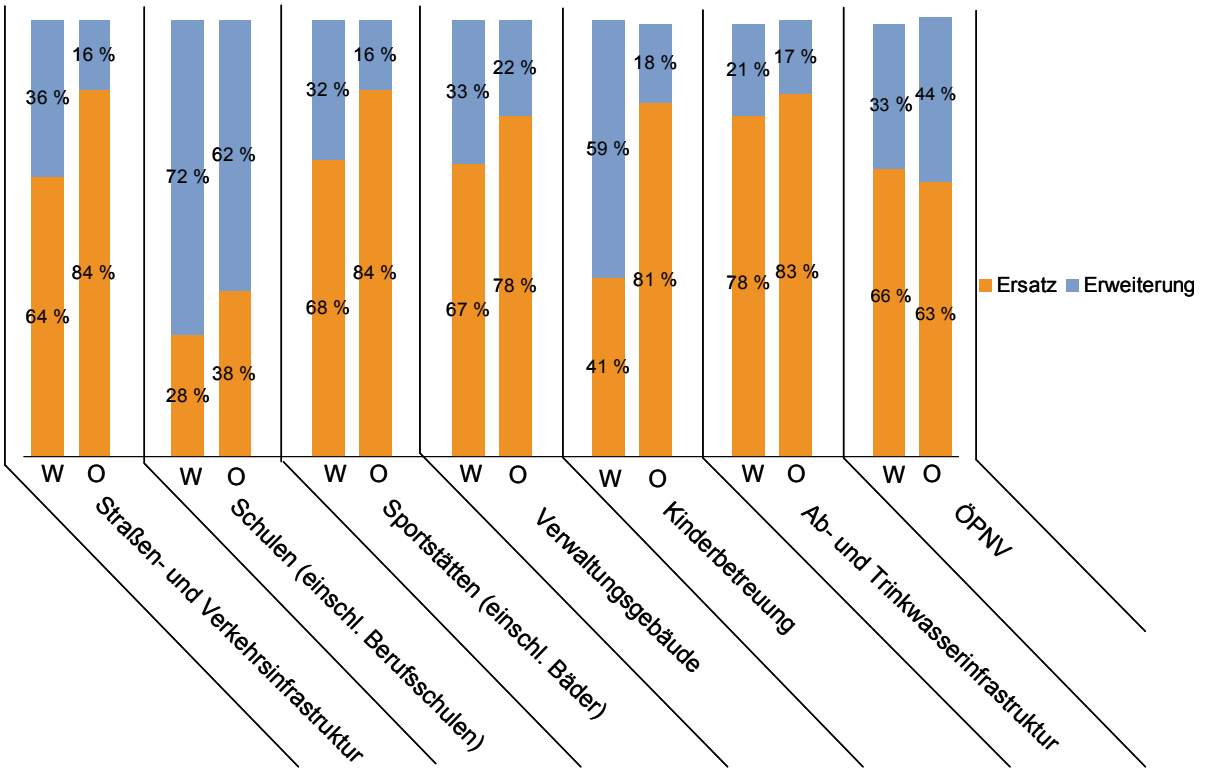
Ein besonders hoher Ersatzbedarf wird mit 79 Prozent bei den Verwaltungsgebäuden konstatiert (auch dies entspricht in etwa den Schätzungen aus der Difu-Studie). Überwiegend Erweiterungsbedarf wird im ÖPNV (70 Prozent) und bei den Krankenhäusern, Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen gesehen. Im Bereich der Kinderbetreuung ist das Verhältnis zwischen Ersatz- und Erweiterungsbedarf in etwa ausgewogen (vgl. Grafik 16).

Zwischen den alten und den neuen Ländern gibt es beim Anteil der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen einige signifikante Unterschiede (vgl. Grafik 17). Am größten ist der Unterschied nach Einschätzung der Befragten bei den Kinderbetreuungseinrichtungen, mit denen die Kommunen in den neuen Ländern zahlenmäßig wesentlich besser ausgestattet sind und waren als die Kommunen in den alten Ländern. Daraus ergibt sich ein vergleichsweise hoher Erweiterungsbedarf im Westen und Ersatz- und Sanierungsbedarf im Osten. Ebenfalls deutlich höher als in Westdeutschland sind der Ersatz-, Nachhol- und Sanierungsbedarf in Ostdeutschland im Hinblick auf fast alle anderen Infrastrukturbereiche.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 16: Anteile der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen**




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 17: Anteile der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen nach neuen und alten Bundesländern**

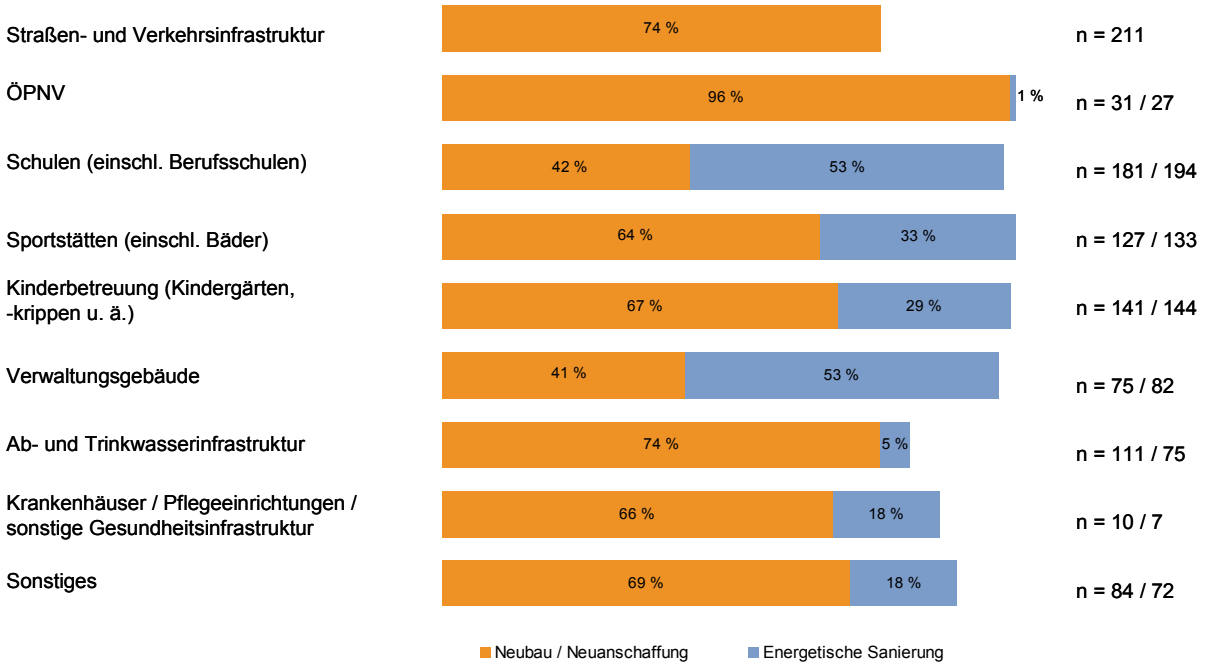
### Neubaumaßnahmen und energetische Sanierung

Etwa zwei Drittel der geplanten Investitionen für 2010 betreffen Neubaumaßnahmen bzw. Neuanschaffungen. Im Verkehrsbereich sind es nahezu 100 Prozent (vgl. Grafik 18).

Bei den Planungen für 2010 spielen aber auch Investitionen in die energetische Sanierung für die Kommunen eine erhebliche Rolle. Bei den Schulen, Sportstätten, Kinderbetreuungseinrichtungen und den Verwaltungsgebäuden entfallen demzufolge darauf je nach Bereich zwischen 29 und 53 Prozent des geplanten Investitionsvolumens (vgl. Grafik 18). Dies dürfte auch auf die Anreizwirkungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen sein. Das Programm wird seinen umweltpolitischen Zielstellungen offenbar auch in der Umsetzung gerecht. Für die Kommunen scheint dabei jedoch in erster Linie der Aspekt möglicher Einsparungen von Interesse zu sein. Der Umwelt- und Klimaschutz könnte hier eine geringere Rolle spielen. Zumindest lassen die Antworten zu Frage 1 (Relevanz des Klimaschutzes für kommunales Handeln) dies vermuten (vgl. Abschnitt 3.1).

Im Hinblick auf Ausmaß und Notwendigkeit energetischer Sanierung sind keine signifikanten Unterschiede mehr zwischen Ost- und Westdeutschland festzustellen, was auf eine gewisse Angleichung der Qualität der Infrastruktur hinweist. Es gibt allerdings eine Ausnahme: Bei den Einrichtungen zur Kinderbetreuung sind die geplanten Investitionen in die energetische

Sanierung in den neuen Bundesländern wesentlich höher als in den alten Bundesländern, was einerseits auf einen deutlich höheren Nachholbedarf hinweist, andererseits auch der höheren Dichte entsprechender Einrichtungen geschuldet ist.




* Es gab die beiden Antwortmöglichkeiten „Neubau / Neuanschaffung“ und „Energetische Sanierung“. Diese decken nicht alle Arten von Investitionen ab. Aus diesem Grund sind hier jeweils weniger als 100 Prozent ausgewiesen.

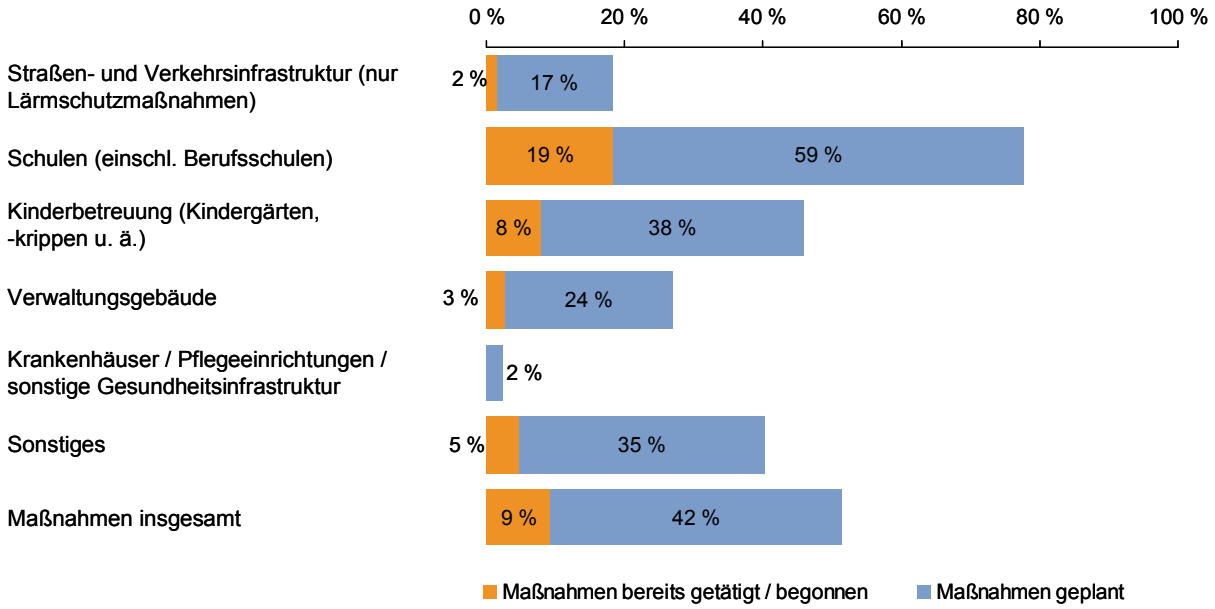
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 18: Neubau / Neuanschaffung und energetische Sanierung**

### 3.3.3 Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete

Die Hälfte aller befragten Kommunen (51 Prozent) haben zum Zeitpunkt der Befragung Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung entsprechend den Förderrichtlinien geplant bzw. getätigt (vgl. Grafik 19).

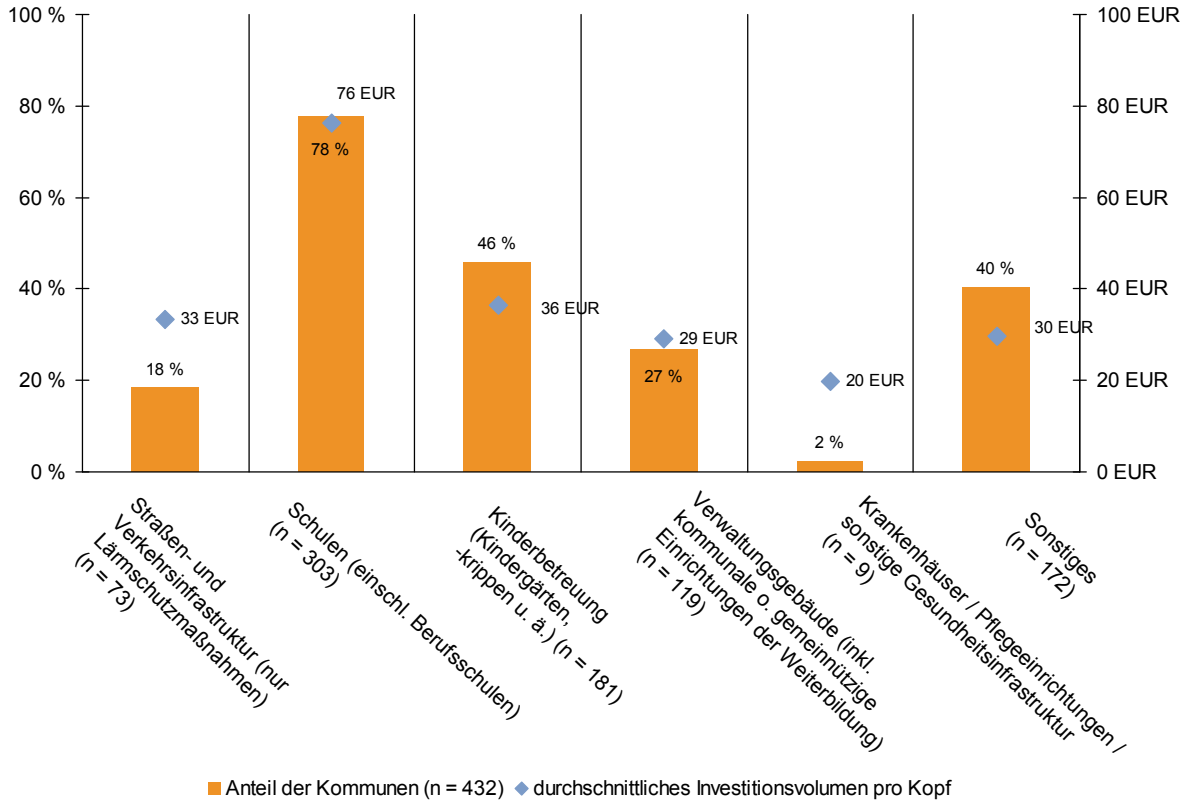
Förderschwerpunkt des Konjunkturpakets II ist die Bildungsinfrastruktur. Fast 80 Prozent der antwortenden Kommunen planen aus diesem Grund Investitionen im Bereich Schulen oder sind bereits dabei diese umzusetzen (19 Prozent der Investitionen wurden bereits getätigt bzw. die einschlägigen Maßnahmen begonnen). Pro Kopf ergeben sich daraus im Durchschnitt Investitionen in Höhe von 76 EUR.




n = 432

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 19: Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete, Anteil der antwortenden Kommunen in Prozent**




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

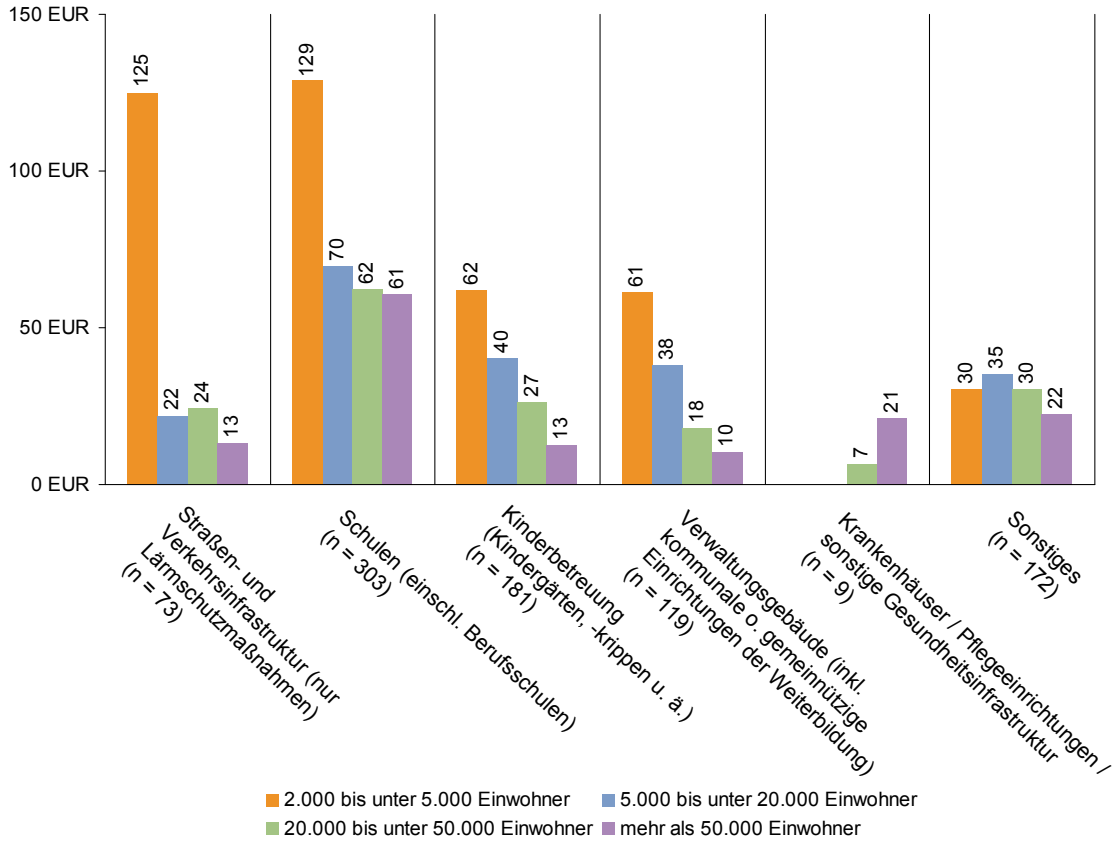
**Grafik 20: Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete**

Weitere Investitionen im Rahmen der Förderrichtlinien der Konjunkturpakete sollen gemäß den Angaben in die Kinderbetreuung fließen. Dies planen 46 Prozent der antwortenden

Kommunen, wobei acht Prozent bereits mit den Maßnahmen begonnen haben. Pro Kopf werden dabei 36 EUR investiert (vgl. Grafik 20).

Dabei gibt es signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen (vgl. Grafik 21). Abgesehen vom Krankenhausbereich profitieren die kleinen Gemeinden (gemessen an den Pro-Kopf-Investitionen) wesentlich stärker von den Mitteln der Konjunkturpakete als die großen. Dies wäre auch sinnvoll, wenn die Einschätzung der Befragten zutrifft, dass der Pro-Kopf-Investitionsrückstand bei den kleinen Gemeinden besonders hoch ist. Die Zahlen könnten sich allerdings noch ändern, wenn man davon ausgeht, dass größere Städte mit ihren in der Regel größeren Investitionsvorhaben auch länger für deren Beantragung brauchen und in den nächsten Monaten verstärkt nachziehen werden.

Signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bezüglich des durchschnittlichen Umfangs der Pro-Kopf-Investitionen waren nicht festzustellen.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 21: Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete**

Die Ergebnisse 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 jene

Bereiche, in denen ein deutlicher Investitionsrückstand besteht und sich unterlassene Investitionen besonders nachteilig und nachhaltig auswirken.

### 3.4 Finanzierungsstruktur

Die Möglichkeiten einer Kommune, zukünftig geplante Investitionen zu finanzieren, hängen stark von der jeweiligen individuellen Verschuldungssituation ab. Im Regelfall dürfen die Kommunen Kredite nur im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufnehmen (beispielsweise in Nordrhein-Westfalen nach § 86 Abs. 1 Gemeindeordnung [GO] NRW,[23] in den anderen Bundesländern gibt es vergleichbare Regelungen).

Neben der absoluten und relativen Verschuldung ist für weitere Finanzierungsüberlegungen wichtig, welche Finanzierungsinstrumente bisher eingesetzt wurden und zukünftig eingesetzt werden sollen, mit welchen Gläubigern zusammengearbeitet wird und welche Erfahrungen es mit alternativen Beschaffungs- und Finanzierungsformen gibt.

#### 3.4.1 Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung

Mithilfe von Kassenkrediten bzw. Krediten zur Liquiditätssicherung ist es den Kommunen möglich, Liquiditätslücken, die sich im Rahmen der allgemeinen Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit ergeben, zu überbrücken. Grundsätzlich ist dieses Finanzierungsinstrument so ausgelegt, dass die Kommunen ihre entsprechenden Verbindlichkeiten ebenso kurzfristig wieder ausgleichen. In der Praxis jedoch schieben viele Kommunen einen erheblichen Schuldenberg vor sich her, der in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Nach der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Schuldenstatistik beliefen sich die Schulden der Kommunen aus Kassenkrediten zum Jahresende 2008 auf 29,9 Mrd. EUR (einschließlich Landkreise). Dies entspricht im bundesweiten Durchschnitt 391 EUR pro Einwohner.[24]

Aus der Befragung lassen sich nur für jene Kommunen Aussagen treffen, die auf diese Frage geantwortet haben. Die durchschnittliche Höhe der Kassenkredite beträgt hier zum 31.12.2008 sehr hohe 1.275 EUR pro Einwohner. Dies ist vor allem durch die größeren Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern bedingt: Der kumulierte Bestand an Kassenkrediten zum 31.12.2008 betrug hier durchschnittlich 1.424 EUR pro Einwohner und damit im Vergleich mit den kleineren Städten etwa das Vierfache (durchschnittlich 369 EUR pro Einwohner bei den

---

[23] Vgl. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994
(http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063; Stand: 23. Juli 2009).

[24] Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden 2009. Nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamtes sind die Kas-

teilnehmenden Gemeinden an der Umfrage mit weniger als 50.000 Einwohnern). Diese Zahlen sind allerdings für die größeren Städte nicht repräsentativ, da überdurchschnittlich viele finanzschwache Großstädte aus Nordrhein-Westfalen, jedoch keine Großstädte aus Bayern und Baden-Württemberg auf diese Frage geantwortet haben. Städte aus Nordrhein-Westfalen weisen wesentlich höhere Kassenkredite auf als beispielsweise Städte aus Süddeutschland. Auch der Durchschnittswert für alle Befragten von 1.275 EUR pro Einwohner muss dadurch deutlich relativiert werden.

Die Zahlen basieren auf den Angaben von 208 Gemeinden. Bis auf eine Gemeinde, die angab, keine Kassenkredite zu haben, fehlten die Werte von 303 Gemeinden. Unter der Annahme, dass alle diese Gemeinden ebenfalls keine Kassenkredite nutzen, ergäbe sich immer noch ein Durchschnittswert von 507 EUR pro Einwohner und damit deutlich mehr, als in der Schuldenstatistik für 2008 angegeben ist.

Fünf von 121 Kommunen, die für das Jahr 2008 Angaben machten, haben in diesem Jahr im Saldo Kassenkredite getilgt.[25]

Der bereits hohe Bestand an Kassenkrediten wird nach den Angaben aus dieser Befragung vermutlich weiter anwachsen. So halten die antwortenden Kommunen eine zusätzliche Aufnahme von Kassenkrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung von durchschnittlich 343 EUR pro Einwohner im Jahr 2009 bzw. 400 EUR pro Einwohner im Jahr 2010 für erforderlich. Im Jahr 2008 betrug die zusätzliche Pro-Kopf-Kreditaufnahme 258 EUR.[26] Das heißt, 2009 und 2010 werden 33 Prozent bzw. 55 Prozent mehr an Kassenkrediten aufgenommen als 2008. Auch hier muss wiederum deutlich relativiert werden, da der Anstieg vor allem durch die in der Regel finanzschwachen Gemeinden bestimmt wird, die bereits hohe Kassenkredite haben.

Die Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen sind in der Kassenkreditaufnahme dabei vergleichsweise klein. Die Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern haben auch schon im Jahr 2008 in vergleichbarer Größenordnung Kredite aufgenommen.

---

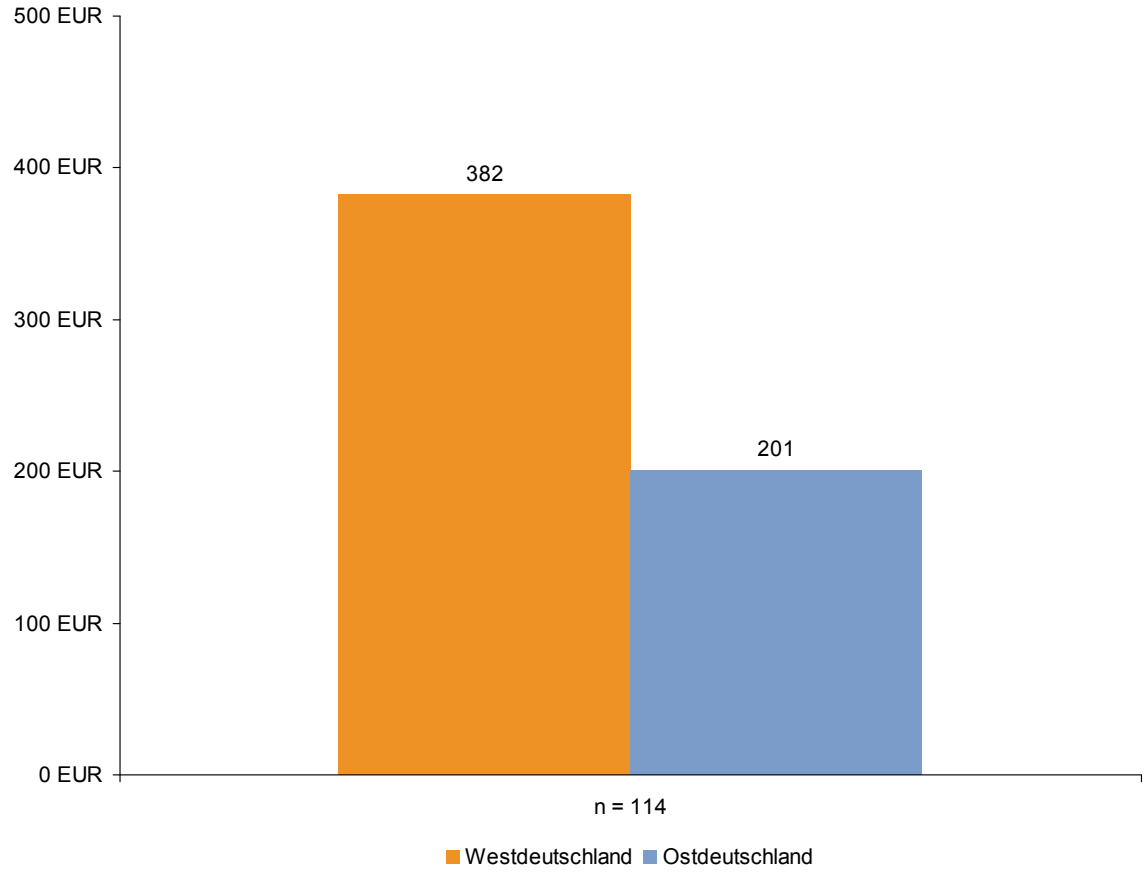
senkredite bis Ende 2009 auf rd. 34,8 Mrd. EUR angestiegen; vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 114 vom 23.03.2010, Große Finanzlücke bei den kommunalen Haushalten.

[25] Vermutlich haben weitere Kommunen aus der Stichprobe Kassenkredite abgebaut. Da aber nur nach den *zusätzlichen* Kassenkrediten gefragt wurde, könnten diese Kommunen dazu keine Angaben gemacht haben.

[26] Diesen Werten liegen die Angaben von 99 Kommunen zugrunde, die für alle drei Jahre Angaben gemacht haben.

Vermutlich ist der rasante Anstieg der Kassenkredite auch darauf zurückzuführen, dass die Zinsen für Kredite mit kurzer Laufzeit derzeit deutlich niedriger liegen als die Zinsen für Investitionskredite mit längeren Laufzeiten.

Ein deutlicher Unterschied zeigt sich auch bei einer Betrachtung der Daten für die alten und neuen Bundesländer. Der Bestand an Kassenkrediten zum 31.12.2008 ist – nimmt man die Pro-Kopf-Zahlen zum Maßstab – in den alten Bundesländern deutlich höher als in den neuen.[27] Für die Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern ist die Höhe der Kassenkredite in Westdeutschland etwa doppelt so hoch wie in Ostdeutschland (Pro-Kopf-Angaben; vgl. Grafik 22). Bei den Angaben zur zusätzlichen Kreditaufnahme in den Jahren 2009 und 2010 ist die Größenordnung der zusätzlichen Kreditaufnahme für Kassenkredite in Ost- und Westdeutschland ähnlich.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 22: Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung in Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern (alte und neue Bundesländer)**

[27] Dabei ist allerdings zu beachten, dass bei den antwortenden Kommunen der Anteil der großen Städte in den alten Bundesländern mit 64 von 401 (16 Prozent) gegenüber acht von 111 (sieben Prozent) in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so hoch ist, sodass das Ergebnis verzerrt ist.

Trotz der unsicheren Datenlage bei den Fragen nach den Kassenkrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung sowie den vermuteten Verzerrungen aufgrund des unterschiedlichen Antwortverhaltens der Kommunen lassen sich aus den Ergebnissen einige Erkenntnisse ableiten. So lässt sich festhalten, dass auch in den Jahren 2009 und 2010 mit einem weiteren Anstieg der Kassenkredite zu rechnen ist. Dabei ist dieser Anstieg voraussichtlich genau dort zu erwarten, wo die finanzielle Lage auch heute schon schwierig ist. Die Belastungen aus der Kreditaufnahme verschlechtern dabei die künftige Haushaltssituation zusätzlich, sodass sich die Effekte immer mehr kumulieren. Für die betroffenen Kommunen ergibt sich daraus auch die Notwendigkeit, ihre Verschuldungssituation möglichst kostenoptimal und unter Berücksichtigung potenzieller Risiken (z. B. Erhöhung von Zinssätzen) zu gestalten. Nicht immer wird das dafür notwendige Knowhow für die Kommunen unmittelbar zur Verfügung stehen, sodass hier zukünftig verstärkt die Kompetenz externer Berater erforderlich sein wird.

### 3.4.2 Investitionskredite

Für die Finanzierung von Investitionen dürfen die Kommunen Kredite aufnehmen.[28] Dadurch entstehen für die Städte und Gemeinden Verbindlichkeiten, die sie in Folgeperioden mit Zins und Tilgung bedienen müssen. Die daraus entstehende Belastung für den kommunalen Haushalt darf jedoch ein vertretbares Maß nicht überschreiten. Um sicherzustellen, dass die Kommune leistungsfähig genug ist, erfordert die Aufnahme von Krediten in vielen Fällen die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Mindestens ist die Kreditaufnahme der Kommunalaufsicht anzuzeigen.

Zum Jahresende 2008 hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände Kreditmarktschulden (entspricht den Investitionskrediten ohne Kredite bei der öffentlichen Hand) in Höhe von 79 Mrd. EUR; das entspricht 1.036 EUR pro Einwohner.[29] Für die an der Umfrage teilnehmenden Städte und Gemeinden ergibt sich zum Jahresende 2008 ein Bestand an Investitionskrediten in Höhe von 1.247 EUR pro Kopf. Der höhere Wert ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass in der Stichprobe größere Gemeinden überrepräsentiert sind, die im Vergleich mit kleineren Gemeinden eine im Durchschnitt höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen (vgl. Grafik 23).

Gegenüber dem Jahr 2008, in dem die Haushaltslage der Kommunen noch vergleichsweise gut war und die Städte und Gemeinden in der Summe noch Haushaltsüberschüsse erwirt-

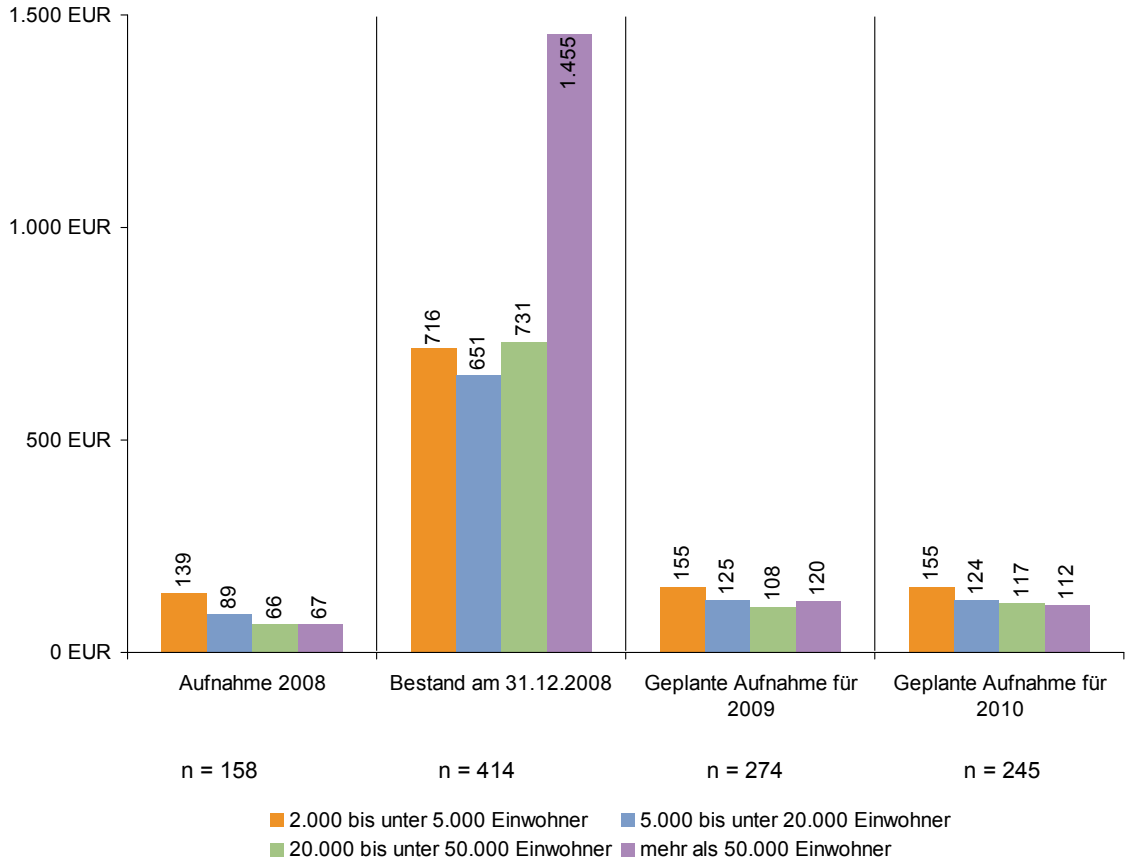
---

[28] Entsprechende Regelungen finden sich in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer, z. B. in § 86 GO NRW.

[29] Vgl. Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden 2009; [ohne Landkreise betragen die Kreditmarktschulden 76 Mrd. EUR bzw. 998 EUR pro Einwohner].

schaften konnten (die teilweise zur Schuldentilgung eingesetzt wurden), wird die Höhe der zusätzlich aufgenommenen Investitionskredite nach den Angaben der Befragten 2009 und 2010 wieder steigen. Pro Kopf sind die neu aufgenommenen Kredite bei den kleineren Gemeinden tendenziell höher als bei den größeren (vgl. Grafik 23).

In 25 von 131 Städten und Gemeinden, welche die Fragen sowohl nach der Höhe der Kassenkredite wie der Investitionskredite zum Jahresende 2008 beantwortet haben, übersteigt der Bestand an Kassenkrediten inzwischen den Bestand an Investitionskrediten.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 23: Investitionskredite**

Eine Hochrechnung des zusätzlichen Kreditvolumens in den kommenden beiden Jahren lässt sich nicht anstellen, da unbekannt ist, wie viele der Kommunen, die keine Angaben gemacht haben, keine zusätzliche Kreditaufnahme planen (bzw. sogar Kredite tilgen). Allerdings lässt sich ein Korridor angeben: Minimal ergibt sich, hochgerechnet auf alle Kommunen, ein zusätzliches Kreditvolumen für 2009 in Höhe von etwa fünf Mrd. EUR (wenn alle Kommunen ohne Angaben keine Kredite aufnehmen wollen) und maximal 9,4 Mrd. EUR (wenn Kommunen ohne Angaben ähnliche Kreditaufnahmen beabsichtigen wie die antwortenden) bzw. für 2010 minimal 4,4 Mrd. EUR und maximal 9,3 Mrd. EUR. Tilgungen sind bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt.

### 3.4.3 Finanzierungsbestandteile

Den öffentlichen Haushalten stehen zur Finanzierung ihrer Investitionen nicht nur Kredite zur Verfügung. Dies würde auch der Intention der Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen widersprechen, die eine Kreditaufnahme nur dann erlauben, wenn andere Möglichkeiten zur Finanzierung ausgeschöpft sind.

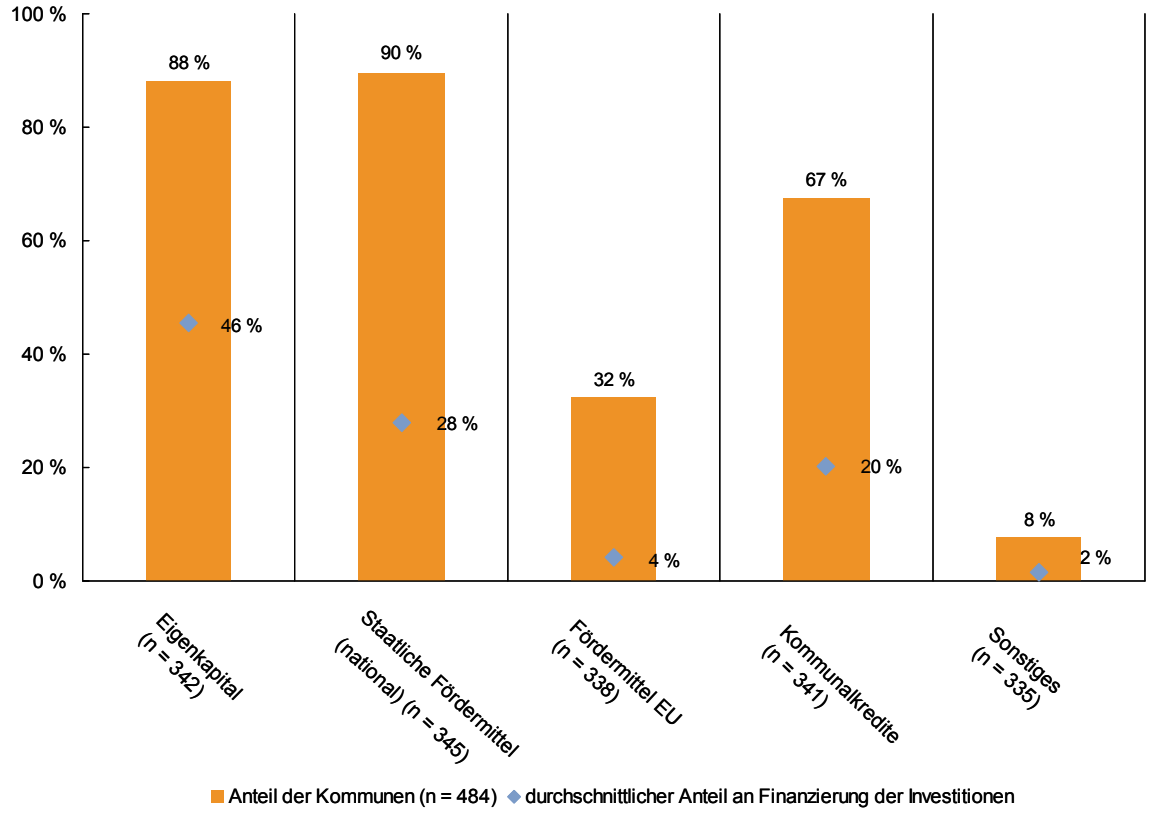
Im Sinn einer soliden Haushaltsplanung ist das Eigenkapital viel wichtiger, das eine Kommune für ihre Investitionen einsetzen kann. Auch bei den antwortenden Kommunen spielt dieser Finanzierungsbestandteil die größte Rolle. 88 Prozent der Kommunen setzen entsprechende Mittel für ihre Investitionen ein. Der durchschnittliche Anteil des Eigenkapitals beträgt dabei 46 Prozent (vgl. Grafik 24).

Etwas häufiger, aber mit einem geringeren Anteil an der Gesamtfinanzierung, werden von den Teilnehmern der Befragung staatliche Fördermittel des Bundes oder der Länder eingesetzt. Fast alle teilnehmenden Kommunen (90 Prozent) haben eine entsprechende Angabe gemacht, wobei der durchschnittliche Finanzierungsanteil 28 Prozent beträgt.

Erst an dritter Stelle folgen die klassischen Kommunalkredite[30]. Dies sind in der Regel Investitionskredite mit längerer Laufzeit. Bei 67 Prozent der antwortenden Kommunen, die diese Form der Finanzierung nutzen, werden im Durchschnitt 20 Prozent der Investitionen dadurch abgedeckt. Bei einem geplanten Investitionsvolumen von 23 Mrd. EUR für 2010 (vgl. Abschnitt 3.3.2) entspräche dies einem Kreditvolumen von 4,6 Mrd. EUR – dies liegt an der unteren Kante des in der Hochrechnung angegebenen Korridors der geplanten zusätzlichen Kreditaufnahme für 2010 (vgl. Abschnitt 3.4.2).

Fremdwährungskredite und Kommunale Anleihen spielen bei den befragten Kommunen eine sehr geringe Rolle und werden in Grafik 24 und den Folgenden zum Teil unter Sonstiges ausgewiesen.

[30] An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die zinsgünstigen Darlehen der KfW und der Landesförderinstitute sowohl in den staatlichen Fördermitteln als auch in den Kommunalkrediten enthalten sein können, da anhand der Befragungsergebnisse keine eindeutige Zuordnung dieser Darlehen möglich ist.



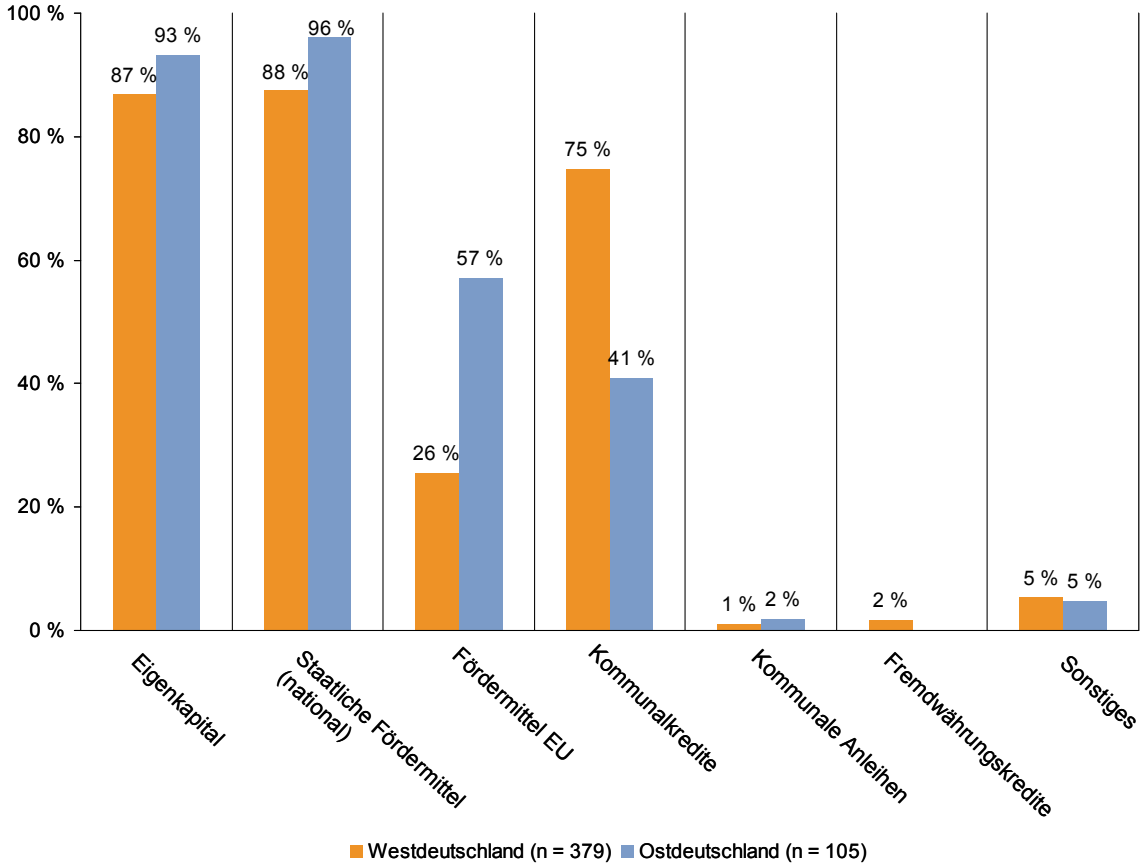

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 24: Finanzierungsbestandteile**

Unterschiede gibt es zwischen den alten und neuen Bundesländern bei den EU-Fördermitteln sowie bei der Finanzierung mit Kommunalkrediten. Während in den neuen Bundesländern mehr als die Hälfte der Kommunen (57 Prozent) Fördermittel der EU einsetzt, aber nur etwa 40 Prozent Kommunalkredite aufnehmen, ist das Verhältnis in den alten Bundesländern genau umgekehrt. Hier setzt nur etwa ein Viertel der Städte und Gemeinden (26 Prozent) EU-Fördermittel ein, aber drei Viertel (75 Prozent) nehmen Kommunalkredite auf (vgl. Grafik 25). Noch größer sind die Unterschiede bei den durchschnittlichen Anteilen der einzelnen Finanzierungsquellen an der Finanzierung. Der Fördermittelanteil ist in den neuen Bundesländern mit 43 Prozent wesentlich höher als in den alten Bundesländern (24 Prozent; vgl. Grafik 26). Die Ursache dafür liegt auf der Hand. Zum einen stehen Bundesmittel im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im Solidarpakt II zur Verfügung. Zum anderen waren die neuen Bundesländer gemäß Strukturfondsverordnung für den Zeitraum von 2000 bis 2006 Ziel-1-Gebiete der Regionalpolitik der EU, sodass verschiedene Förderprogramme genutzt werden konnten.[31] Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 wurden für die EU-

[31] Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260 / 1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_de.htm, in Verbindung mit http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24203_de.htm; Stand: 29. Juli 2009).

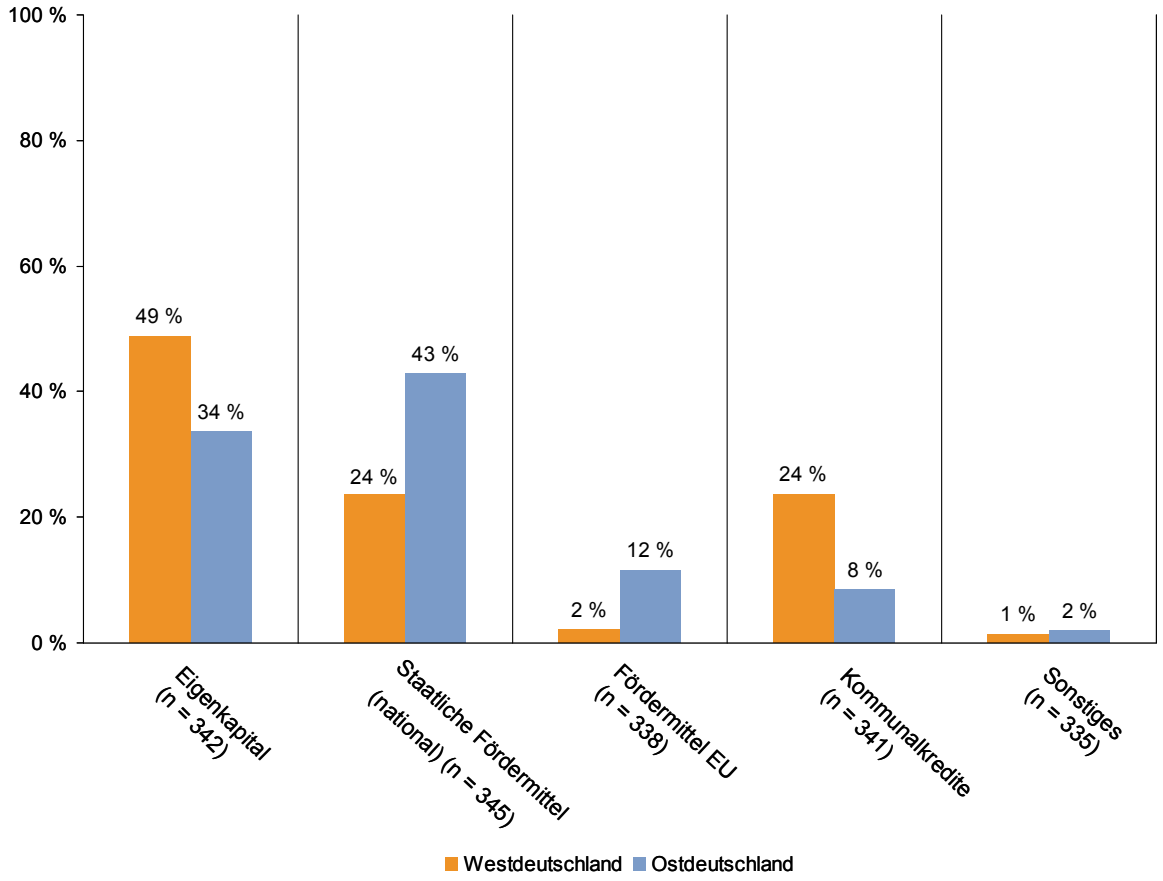
Regionalpolitik drei neue Ziele definiert. Die neuen Bundesländer können jedoch weiterhin Fördermittel aus den EU-Programmen sowie des Bundes beantragen.[32]




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 25: Finanzierungsbestandteile und deren Quellen, differenziert nach alten und neuen Bundesländern**

[32] Vgl. Allgemeine Bestimmungen EFRE – ESF – Kohäsionsfonds (2007–2013) (http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24231_de.htm; Stand: 29. Juli 2009).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 26: Finanzierungsbestandteile nach alten und neuen Bundesländern**

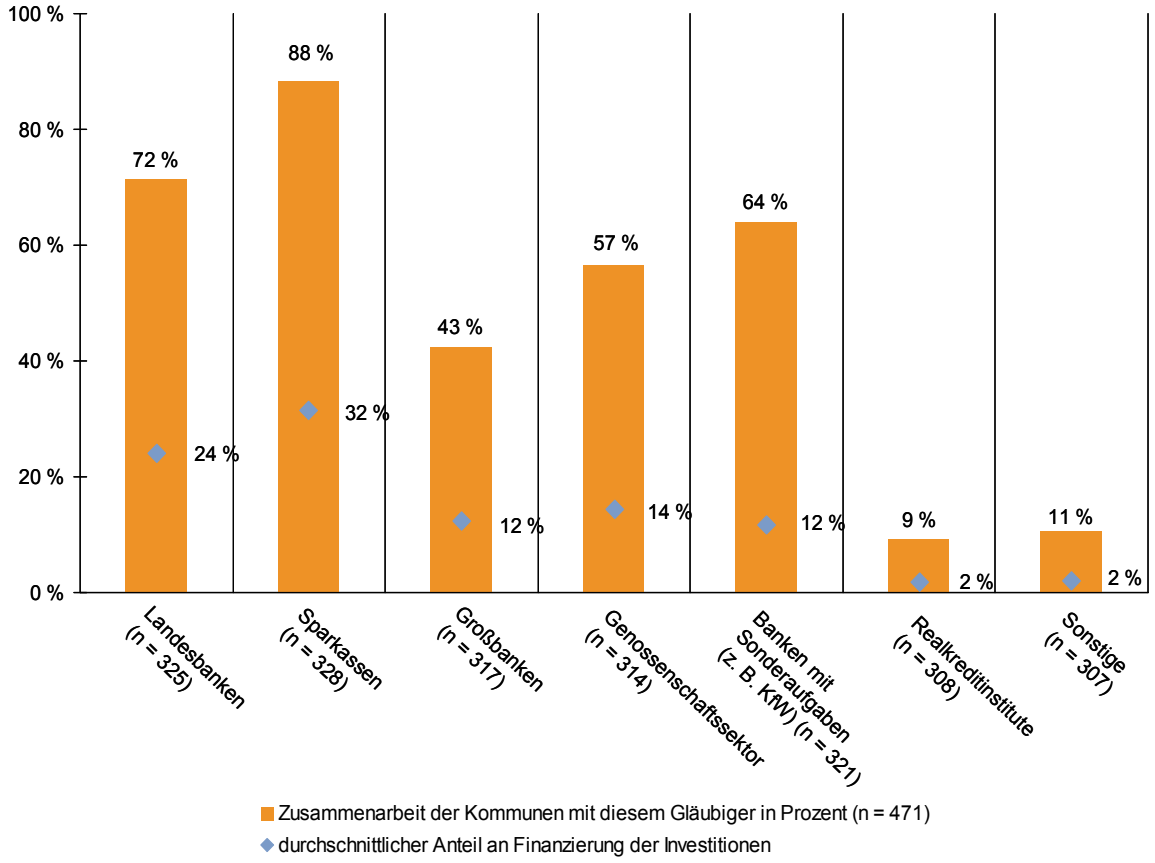
Im Hinblick auf die Finanzierungsquellen gibt es zwischen den Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe einen wesentlichen Unterschied: Die Eigenkapitalquote beträgt bei den Kommunen mit 50.000 und mehr Einwohnern durchschnittlich 36 Prozent, bei denen mit weniger als 50.000 Einwohnern ist diese Quote mit 52 Prozent deutlich höher.

### 3.4.4 Gläubiger

Bei der Bereitstellung der Mittel zur Fremdfinanzierung spielen die Sparkassen nach den erfassten Rückmeldungen die größte Rolle. 88 Prozent aller Städte und Gemeinden 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[33] liegt bei den Landesbanken, mit denen knapp drei Viertel (72 Prozent) der antwortenden Kommunen zusammenarbeiten. Den Rest der Finanzierung teilen sich im Wesentlichen Großbanken,

[33] Hier und im Folgenden wurde der Finanzierungsanteil über die Gemeinden gemittelt, ohne ihn mit der jeweiligen Kreditsumme zu gewichten (dies hätte aufgrund der jeweils fehlenden Werte zu allzu geringen Fallzahlen geführt).

Genossenschaftsbanken und Banken mit Sonderaufgaben wie z. B. die KfW Bankengruppe (vgl. Grafik 27).[34]



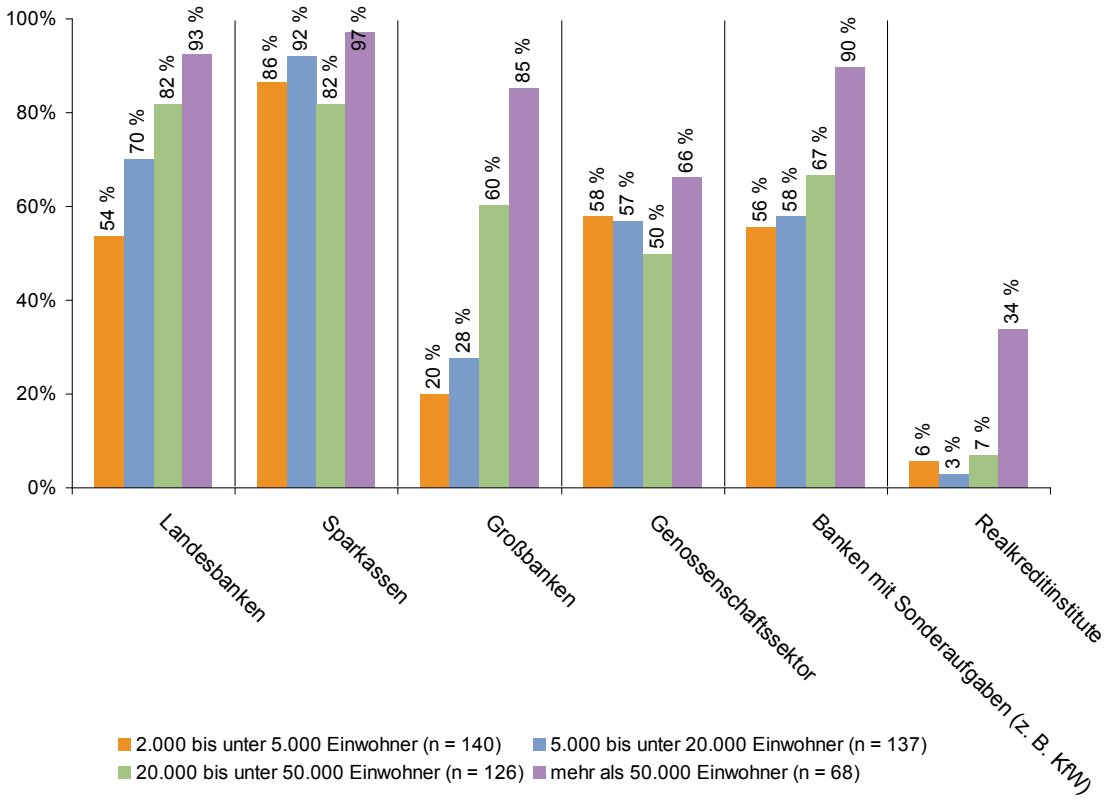

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 27: Gläubiger**

Größere Städte haben Kreditvereinbarungen mit fast allen Arten von Banken und Sparkassen, was aufgrund der Vielzahl solcher Vereinbarungen nicht überrascht. Signifikante Unterschiede in der Zusammenarbeit gibt es bei den Landesbanken, vor allem aber bei den großen Geschäftsbanken, die beispielsweise nur bei rund 20 Prozent der kleinen Gemeinden als Geschäftspartner fungieren (vgl. Grafik 28).

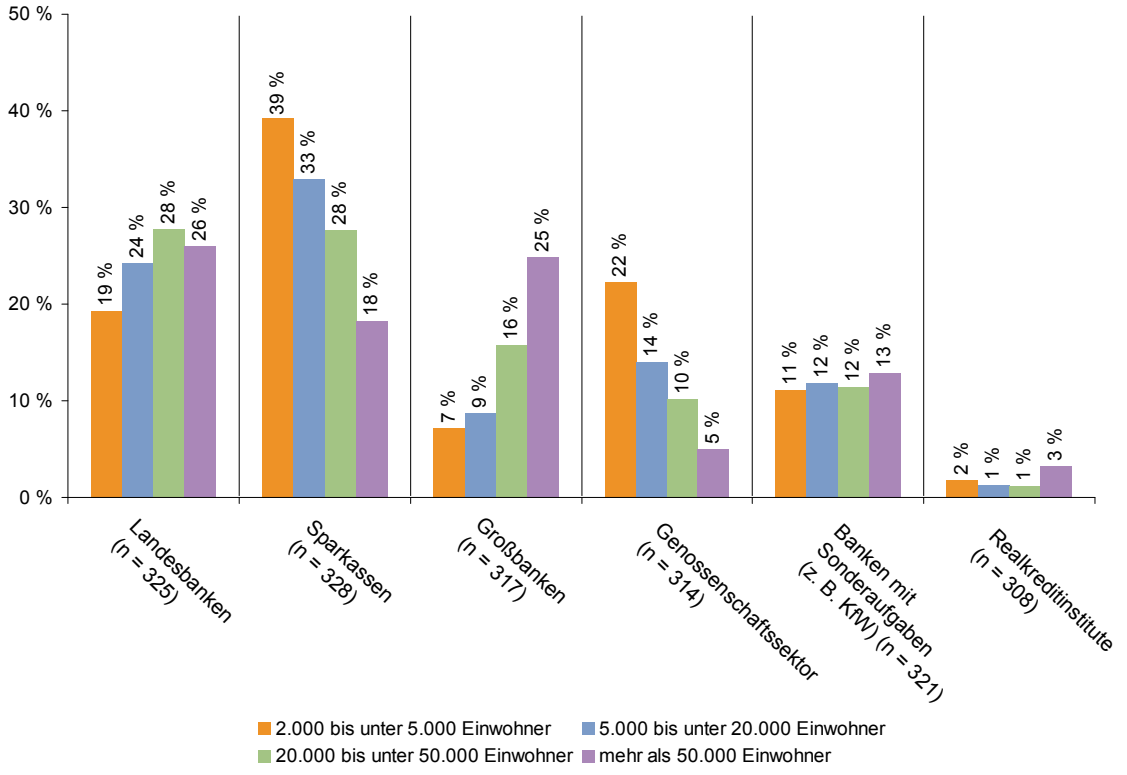
Die kleineren und kleinsten Gemeinden finanzieren sich schwerpunktmäßig über die Sparkassen (vgl. Grafik 29). Bei den größeren Städten und Gemeinden sind die wichtigsten Finanzierungspartner die Landesbanken und die großen Geschäftsbanken, danach folgen die Sparkassen.

[34] Weitere Angaben zum Umfang der Finanzierungstätigkeit einzelner Bankengruppen enthält die Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 28: Gläubiger nach Gemeindegrößenklassen**




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 29: Finanzierungsanteile der Gläubiger nach Gemeindegrößenklassen**

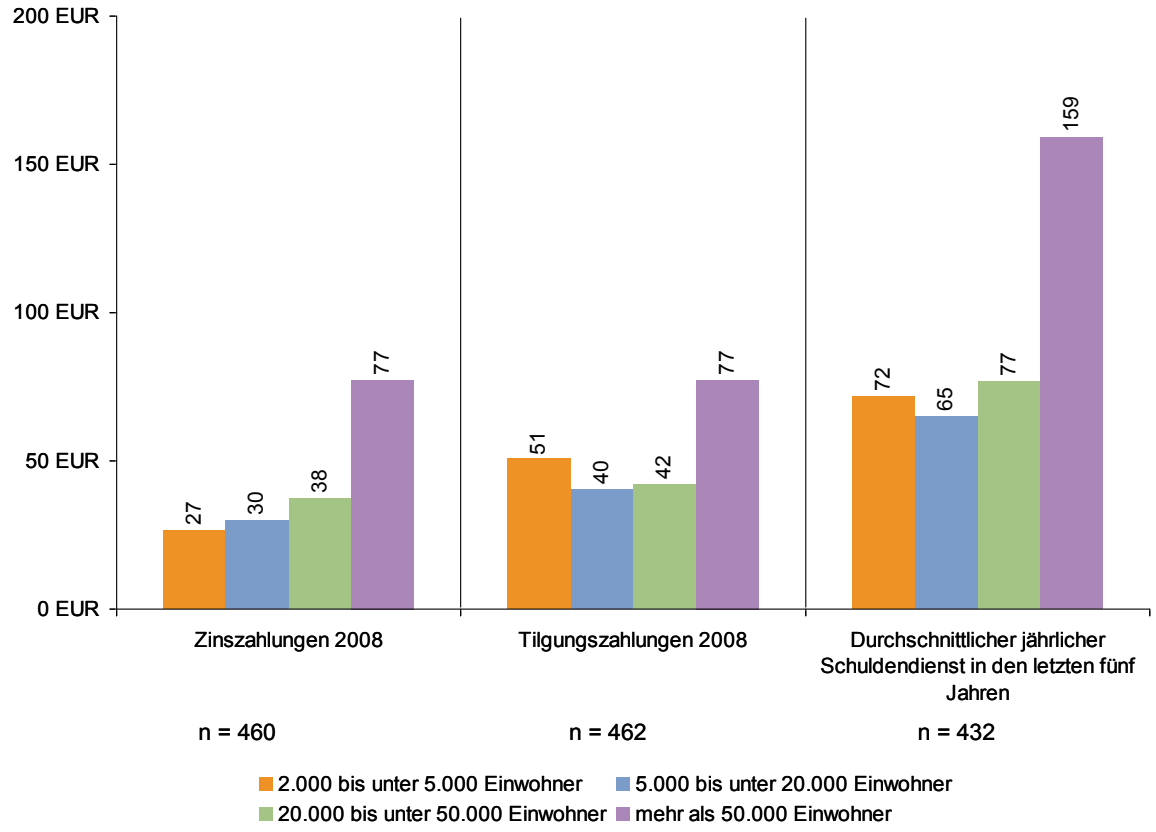
Signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gibt es nur bei den großen Geschäftsbanken (Finanzierungsanteil in den neuen Bundesländern durchschnittlich 18 Prozent, in den alten Bundesländern zehn Prozent) sowie bei den Genossenschaftsbanken (16 gegenüber acht Prozent).

### 3.4.5 Jährlicher Schuldendienst

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 im Durchschnitt 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 die der kleineren Städte und Gemeinden (vgl. Grafik 30).

Für das Jahr 2008 bezifferte der Deutsche Städtetag die Zinsausgaben der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände auf insgesamt 5,16 Mrd. EUR (2009 geschätzt 5,28 Mrd. EUR). In 2008 wurden insgesamt Kredite in Höhe von 9,85 Mrd. EUR getilgt. Daraus ergibt sich für 2008 ein durchschnittlicher Pro-Kopf-Schuldendienst in Höhe von knapp 190 EUR, der sich aus Zinszahlungen pro Kopf in Höhe von 63 EUR und Tilgungen in Höhe von ca. 120 EUR zusammensetzt.[35]

[35] Vgl. DST, Gemeindefinanzbericht 2009, S. 5 und Tabelle 1a.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 30: Jährlicher Schuldendienst**

Die einwohnerbezogenen Werte für die Zinszahlungen aus der Umfrage stimmen mit diesen Zahlen fast genau überein. Bei den Tilgungen ergeben die Angaben aus der Umfrage mit etwa 70 EUR pro Kopf einen deutlich niedrigeren Wert, was vermutlich wiederum damit zusammenhängt, dass überdurchschnittlich viele finanzschwache Städte und Gemeinden geantwortet haben (vgl. Abschnitt 3.4.1), die vergleichsweise wenig getilgt haben.

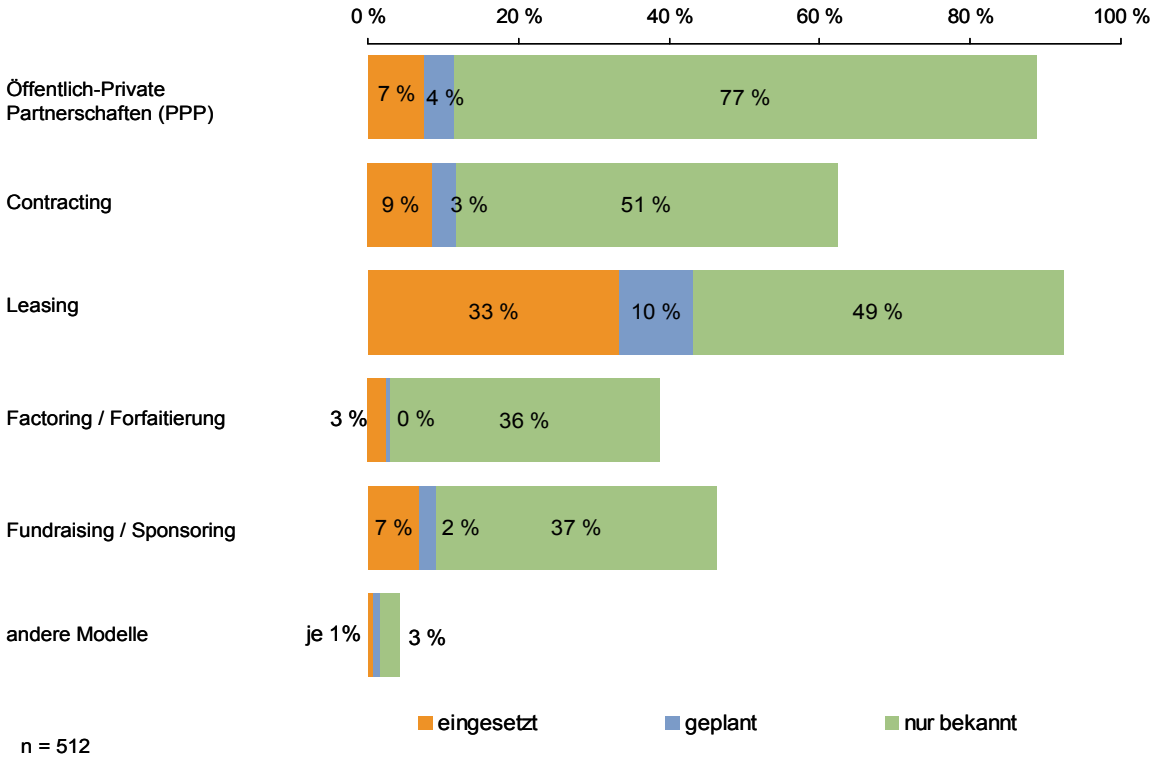
Bei den Kommunen der Umfrage sind die jährlichen Pro-Kopf-Zinslasten in den neuen Ländern noch deutlich geringer als in den alten Ländern (48 EUR gegenüber 67 EUR); dies hängt mit dem geringeren Pro-Kopf-Schuldenstand und unterschiedlichen Finanzierungskonditionen zusammen. Bei den Tilgungen gibt es keinen signifikanten Unterschied.

Der Schuldendienst macht nach den Angaben des Deutschen Städtetages (DST) durchschnittlich einen Anteil von fast zehn Prozent der kommunalen Ausgaben aus. Allein auf die Zinszahlungen entfallen drei Prozent aller jährlichen Ausgaben. Durch den Einsatz eines professionellen Schuldenmanagements könnten die Kommunen hier Einsparungen realisie-

ren. Im DST gibt es seit 2004 eine Arbeitsgruppe für den regelmäßigen Austausch der kommunalen Praktiker über Fragen in diesem Bereich.[36]

### 3.4.6 Alternative Beschaffungs- und Finanzierungsmodelle

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 an der Befragung teilnehmenden Kommunen setzt Leasing bereits ein (33 Prozent) oder plant entsprechende Maßnahmen (vgl. Grafik 31). Bekannt ist diese Finanzierungsvariante nahezu allen antwortenden Kommunen (92 Prozent). Ebenso bekannt (88 Prozent) ist die Beschaffung kommunaler Infrastruktur im Rahmen Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP bzw. Public Private Partnerships, PPP), sie wird aber deutlich seltener eingesetzt (sieben Prozent).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 31: Alternative Beschaffungs- und Finanzierungsmodelle**

[36] Vgl. dazu auch Veröffentlichungen des DST, z. B. Frischmuth / Bals (Hrsg.), Kommunales Schuldenmanagement, oder DST-Beiträge zur Finanzpolitik Reihe G Heft 14, Kommunales Zins- und Schuldenmanagement.

Speziell im Bereich energetischer Sanierungsmaßnahmen, dessen Bedeutung bereits in Abschnitt 3.3.2 (Geplante Investitionen) deutlich wurde, spielt das Contracting-Modell eine besondere Rolle. Bei 63 Prozent der antwortenden Kommunen ist es bekannt und wird zum Teil bereits eingesetzt (neun Prozent).

Hinsichtlich der Bekanntheit alternativer Finanzierungsmodelle zeigt sich das zu erwartende starke Gefälle zwischen kleineren und größeren Städten und Gemeinden. Den kleinen an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden sind entsprechende Finanzierungsformen häufiger nicht bekannt (mit Ausnahme von PPP und Leasing). Aber selbst in den größeren Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern sind beispielsweise Contracting-Modelle nur in 78 Prozent, Factoring- bzw. Forfaitierungslösungen nur in 63 Prozent der Fälle bekannt.

Noch stärker ist das Gefälle zwischen großen und kleinen Kommunen beim Einsatz entsprechender Instrumente. Mit Ausnahme des Leasings (29 Prozent) finden sich die anderen alternativen Finanzierungsformen bei den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern in weniger als fünf Prozent aller Fälle (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4: Bekanntheit, Einsatz und Planung alternativer Beschaffungs- und Finanzierungsmodelle in Prozent**

| | Einwohner | | | | | | | | | | | | gesamt | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2.000 bis unter 5.000 | | | 5.000 bis unter 20.000 | | | 20.000 bis unter 50.000 | | | 50.000 und mehr | | | | | |
| | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* |
| ÖPP / PPP | 79,1 | 2,0 | 2,0 | 90,2 | 3,9 | 3,9 | 94,8 | 6,7 | 3,7 | 95,8 | 27,8 | 9,7 | 88,9 | 7,4 | 4,1 |
| Contracting | 50,3 | 3,3 | 0,7 | 64,1 | 5,2 | 2,6 | 65,7 | 7,5 | 4,5 | 77,8 | 29,2 | 6,9 | 62,3 | 8,6 | 3,1 |
| Leasing | 88,9 | 28,1 | 9,2 | 94,8 | 29,4 | 9,8 | 94,8 | 37,3 | 12,7 | 90,3 | 45,8 | 5,6 | 92,4 | 33,4 | 9,8 |
| Factoring / Forfaitierung | 24,8 | 0 | 0 | 37,9 | 0,7 | 0 | 43,3 | 2,2 | 0,7 | 62,5 | 12,5 | 1,4 | 38,9 | 2,5 | 0,4 |
| Fundraising / Sponsoring | 37,3 | 2,0 | 0,7 | 46,4 | 2,6 | 0,7 | 48,5 | 11,2 | 5,2 | 62,5 | 18,1 | 4,2 | 46,5 | 6,8 | 2,3 |
| andere Modelle | 3,9 | 0,7 | 0,7 | 5,2 | 0,7 | 0,7 | 2,2 | 0,7 | 0,7 | 6,9 | 1,4 | 1,4 | 4,3 | 0,8 | 0,8 |

* b = bekannt, e = eingesetzt, g = geplant

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

Aufgrund der geringen Fallzahlen und angesichts des Fehlens vieler Zahlenangaben wird das Finanzvolumen entsprechender alternativer Finanzierungsmodelle nicht dargestellt.

### 3.4.7 Derivate Finanzinstrumente

Derivate Finanzinstrumente dienen in erster Linie dazu, bestehende Verbindlichkeiten gegenüber Zinsschwankungen abzusichern und die Belastungen durch Zinszahlungen zu reduzieren.

Darüber hinaus können mithilfe derivater Finanzinstrumente auch Differenzgewinne aus Kursschwankungen des jeweiligen Basiswertes realisiert werden. Diese Kursschwankungen sind allerdings nur schwer vorhersagbar. Die Anleger gehen beim Einsatz dieser Finanzinstrumente bewusst (aufgrund des Fehlens von entsprechendem Knowhow gegebenenfalls auch unbewusst) ein in der Regel relativ hohes Risiko ein und schließen somit Spekulationsgeschäfte ab. Für Kommunen sind Geschäfte mit Derivaten, die unabhängig von Kreditgeschäften abgeschlossen werden, als spekulative Geschäfte unzulässig.[37]

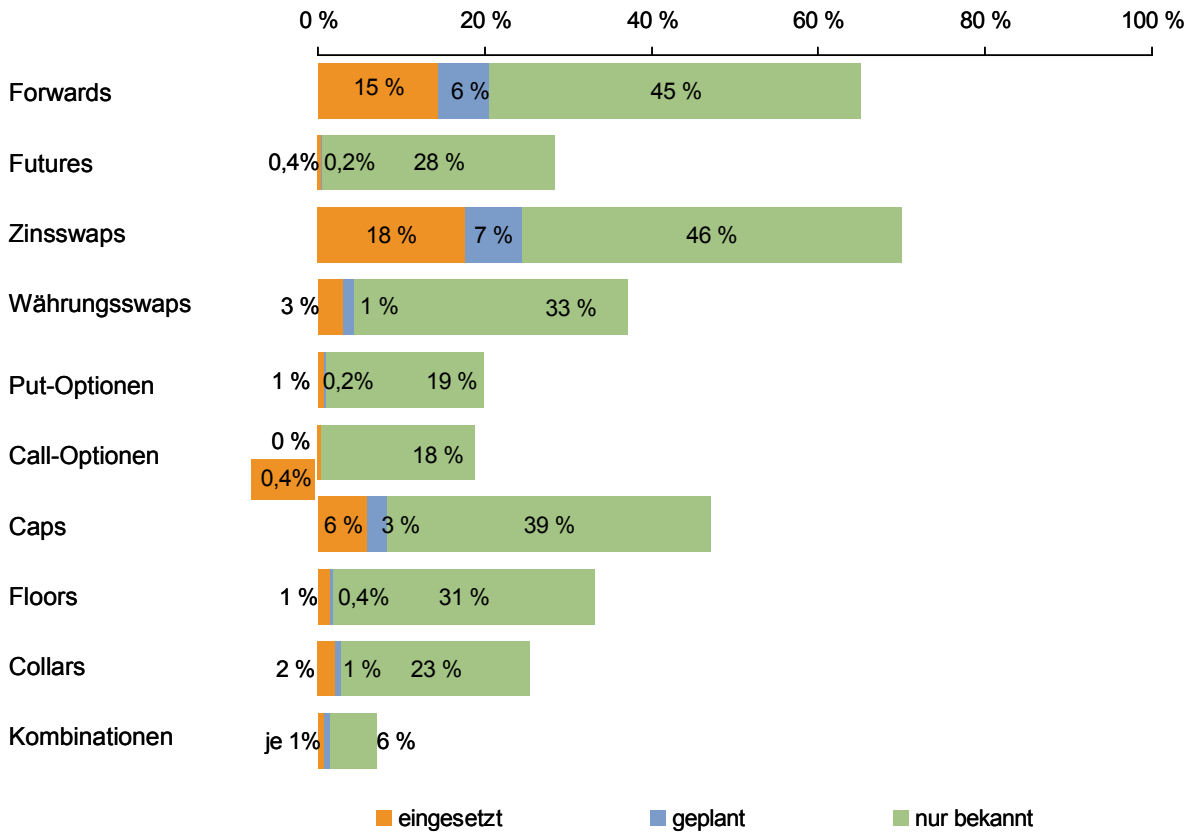
Am bekanntesten (rund 70 Prozent) und auch am häufigsten eingesetzt (18 Prozent) sind bei den antwortenden Kommunen die Zinsswaps, mit denen das Risiko steigender Zinsen für bestehende Verbindlichkeiten gemildert werden soll. Allerdings planen nur noch wenige Kommunen auch 2009 auf dieses Instrument zu setzen (vgl. Grafik 32). Dies ist vermutlich auf die gewachsene Vorsicht aufgrund der Finanzkrise sowie auf mehrere spektakuläre und medienwirksame Fälle, in denen Kommunen im Zuge spekulativer Geschäfte erhebliche Verluste erlitten hatten, zurückzuführen.[38]

Fast ebenso bekannt (65 Prozent) und vergleichsweise weit verbreitet (knapp 15 Prozent) sind die so genannten Forwards, mit denen ein bestimmter Zinssatz für zukünftige Darlehen gesichert werden soll.

---

[37] Vgl. z. B. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 09.10.2006 (-34-48.0501 / 01-), Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV) (http://www.im.nrw.de/bue/doks/krediterlass.pdf; Stand: 29. Juli 2009).

[38] Beispielsweise wurde in der Presse monatelang über die Stadt Hagen berichtet. Die Stadt hatte die Deutsche Bank im Zusammenhang mit riskanten Zinswettgeschäften auf Schadenersatz verklagt, da sie sich nicht ausreichend beraten fühlte.




n = 512

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 32: Derivate Finanzinstrumente**

Die übrigen derivaten Finanzinstrumente sind zwar zum Teil noch bekannt – z. B. kennen fast die Hälfte der befragten Kommunen die so genannten Caps (48 Prozent) und noch etwa ein Drittel die Floors (33 Prozent) –, sie werden aber deutlich seltener eingesetzt. Das breiteste Spektrum an Finanzderivaten nutzen dabei die Großstädte mit 50.000 und mehr Einwohnern ein (vgl. Tabelle 5). Bei einer Betrachtung der Angaben aus den alten und neuen Bundesländern wird deutlich, dass die verschiedenen Instrumente zwar in etwa gleichem Maße bekannt sind, in Ostdeutschland aber deutlich seltener zum Einsatz kommen.

**Tabelle 5: Bekanntheit, Einsatz und Planung derivater Finanzinstrumente (Angaben in Prozent)**

| | Einwohner | | | | | | | | | | | | gesamt | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2.000 bis unter 5.000 | | | 5.000 bis unter 20.000 | | | 20.000 bis unter 50.000 | | | 50.000 und mehr | | | | | |
| | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* | b* | e* | g* |
| Forwards | 41,2 | 3,9 | 0,7 | 60,1 | 5,9 | 2,6 | 80,6 | 25,4 | 10,4 | 97,2 | 34,7 | 16,7 | 65,0 | 14,5 | 6,1 |
| Futures | 17,0 | 0 | 0 | 22,9 | 0 | 0,7 | 25,4 | 0,7 | 0 | 69,4 | 1,4 | 0 | 28,3 | 0,4 | 0,2 |
| Zinsswaps | 50,3 | 3,3 | 0,7 | 62,7 | 7,2 | 4,6 | 85,1 | 26,1 | 9,0 | 98,6 | 54,2 | 20,8 | 69,9 | 17,6 | 6,8 |
| Währungsswaps | 21,6 | 0 | 0 | 30,1 | 0,7 | 0,7 | 38,1 | 5,2 | 2,2 | 83,3 | 9,7 | 4,2 | 37,1 | 2,9 | 1,4 |
| Put-Optionen | 12,4 | 0 | 0 | 17,6 | 0 | 0 | 14,2 | 0 | 0 | 50,0 | 5,6 | 1,4 | 19,7 | 0,8 | 0,2 |
| Call-Optionen | 12,4 | 0 | 0 | 18,3 | 0 | 0 | 11,2 | 0 | 0 | 47,2 | 2,8 | 0 | 18,8 | 0,4 | 0 |
| Caps | 20,9 | 0 | 0 | 34,0 | 0 | 2,0 | 67,2 | 7,5 | 1,5 | 93,1 | 27,8 | 11,1 | 47,1 | 5,9 | 2,5 |
| Floors | 13,1 | 0 | 0 | 21,6 | 0 | 0,7 | 41,8 | 2,2 | 0 | 84,7 | 5,6 | 1,4 | 33,2 | 1,4 | 0,4 |
| Collars | 7,8 | 0 | 0 | 16,3 | 0 | 0 | 32,1 | 2,2 | 0 | 69,4 | 11,1 | 4,2 | 25,4 | 2,1 | 0,6 |
| Kombinationen | 2,6 | 0 | 0 | 9,2 | 0 | 0 | 4,5 | 0 | 0,7 | 16,7 | 5,6 | 2,8 | 7,0 | 0,8 | 0,6 |
| Andere Instrumente | 0,7 | 0 | 0 | 2,6 | 0 | 0 | 0,7 | 0 | 0 | 13,9 | 8,3 | 4,2 | 3,1 | 1,2 | 0,6 |

* b = bekannt; e = eingesetzt; g = geplant

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

Wie beim Einsatz alternativer Beschaffungs- und Finanzierungsinstrumente wird aufgrund der geringen Fallzahlen und angesichts des Fehlens vieler Zahlenangaben das Finanzvolumen entsprechender derivater Finanzierungsinstrumente nicht dargestellt.

## 3.5 Finanzierungsplanung

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 jeweiliger Finanzierung haben, hängt mit den verfügbaren Finanzierungsangeboten und -konditionen zusammen.

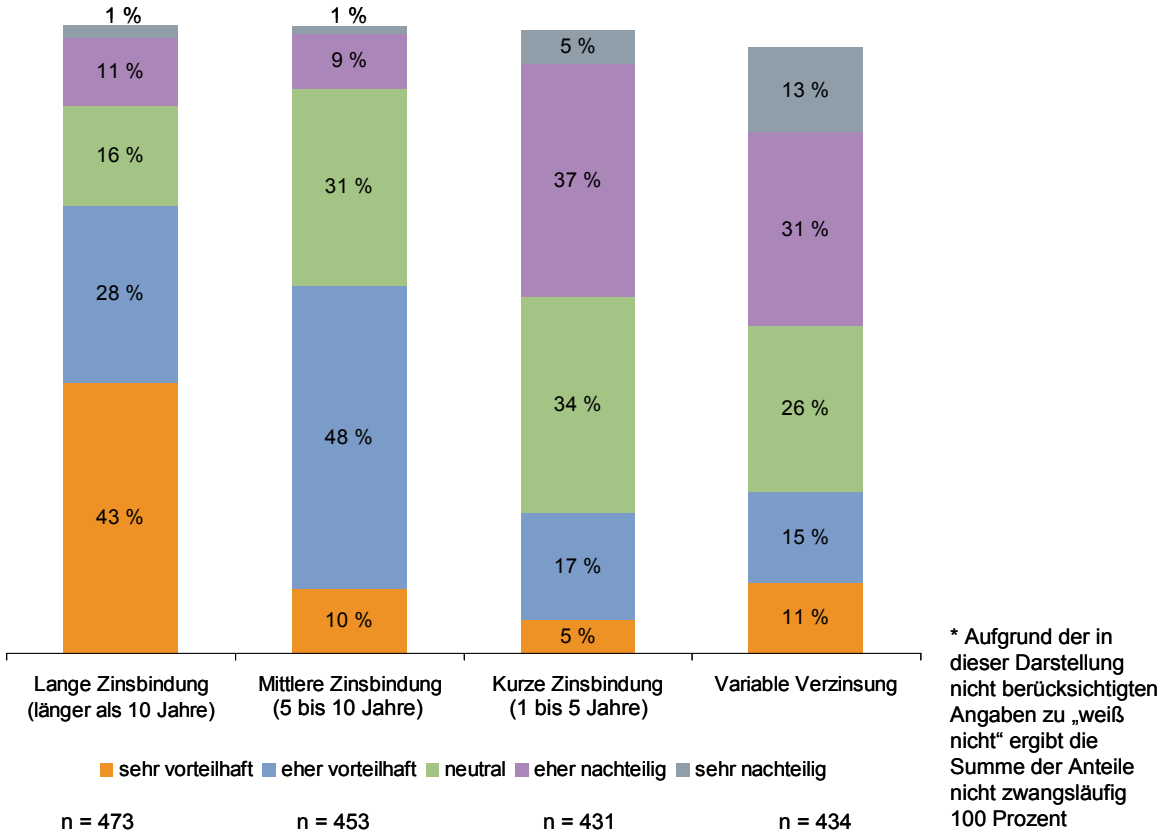
Während sich die Zinshöhe am Kapitalmarkt ergibt und von den Kommunen kaum beeinflusst werden kann, existieren mit der Zinsbindung oder den Kreditlaufzeiten Stellschrauben, die bei jeder Finanzierungsmaßnahme neu festgezogen werden können. Voraussetzung dafür sind ausreichende Informationen über die verfügbaren Angebote der finanzierenden Institute.

### 3.5.1 Zinsbindung und Kreditlaufzeiten

Die Beurteilung, welche Zinsbindung und welche Kreditlaufzeiten derzeit vorteilhaft sind, ist im Zusammenhang mit den aktuell verfügbaren Finanzierungskonditionen zu sehen. Für Unternehmen ist es in der Finanzkrise schwieriger geworden für bestimmte Vorhaben eine Finanzierung mit Fremdkapital zu realisieren und die Anforderungen der Banken in Bezug auf

Bonität und Sicherheiten zu erfüllen. Kommunen dagegen können von den derzeit vergleichsweise niedrigen Zinssätzen profitieren.

Vor diesem Hintergrund geben knapp drei Viertel (71 Prozent) der an der Befragung teilnehmenden Kommunen an, dass eine lange Zinsbindung von mehr als zehn Jahren eher oder sehr vorteilhaft ist. Über die 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 (vgl. Grafik 33).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 33: Vorteilhafte Zinsbindung**

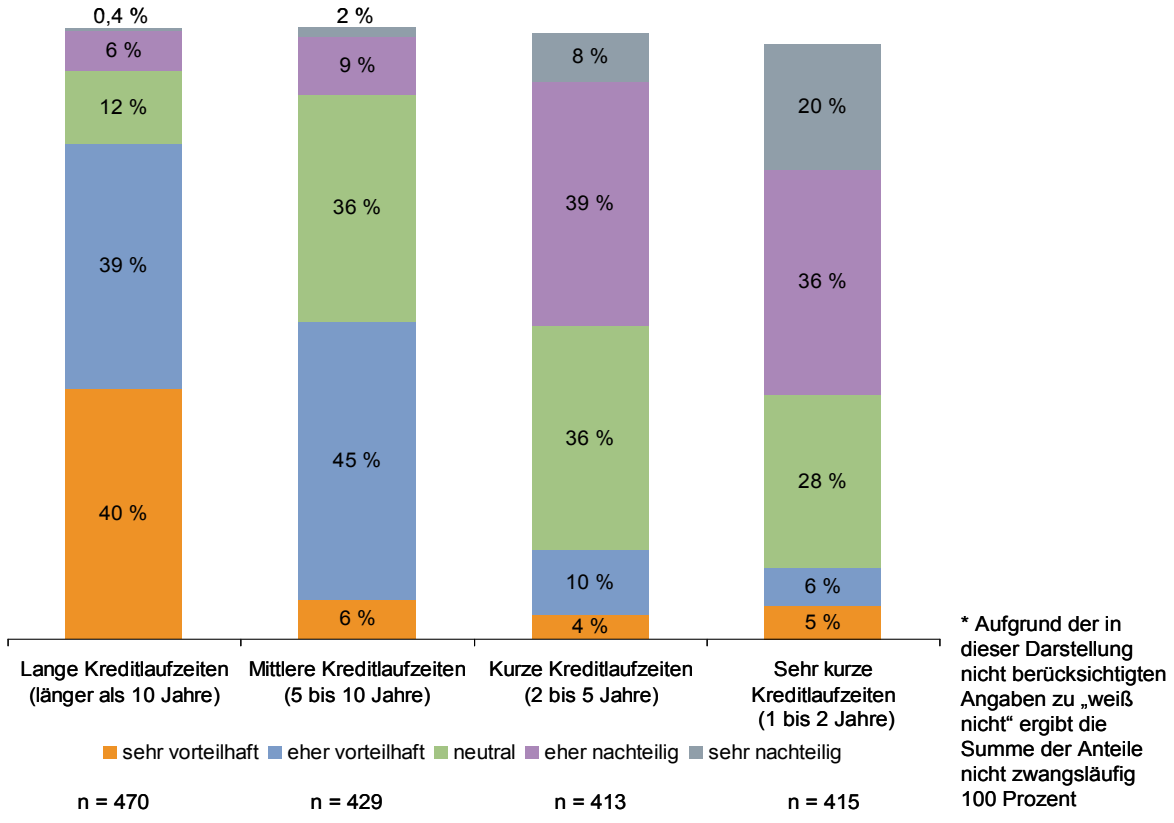
Ebenso wie die langen Zinsbindungsfristen werden von den antwortenden Kommunen auch lange Kreditlaufzeiten von mehr als zehn Jahren als besonders vorteilhaft angesehen (79 Prozent eher oder sehr vorteilhaft; vgl. Grafik 34). Durch die Streckung der Finanzierung über einen längeren Zeitraum werden die 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 eher als die kleineren zu kürzeren Kreditlaufzeiten (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Bewertung der Kreditlaufzeiten**

| | Allgemein vorteilhafte Bewertung (sehr vorteilhaft oder eher vorteilhaft) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Einwohner | | | | gesamt |
| | 2.000 bis unter 5.000 | 5.000 bis unter 20.000 | 20.000 bis unter 50.000 | 50.000 und mehr | |
| Lange Kreditlaufzeiten (länger als 10 Jahre) | 73,8 % | 81,6 % | 83,1 % | 79,7 % | 79,4 % |
| Mittlere Kreditlaufzeiten (5 bis 10 Jahre) | 58,8 % | 50,4 % | 53,1 % | 30,0 % | 50,8 % |
| Kurze Kreditlaufzeiten (2 bis 5 Jahre) | 17,6 % | 8,5 % | 10,7 % | 25,4 % | 14,3 % |
| Sehr kurze Kreditlaufzeiten (1 bis 2 Jahre) | 8,1 % | 7,7 % | 10,6 % | 27,4 % | 11,6 % |

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

Eine wichtige Orientierung für die Länge der Kreditlaufzeit stellt die voraussichtliche Nutzungsdauer eines Anlagegutes dar. Die Finanzierung sollte nicht auf einen längeren Zeitraum ausgelegt sein als die Anlage planmäßig genutzt werden kann, da dies sonst systematisch zu einer Überschuldung führen würde. Ein kürzerer Zeitraum wäre unproblematisch. Aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips wird der Zusammenhang zwischen Kreditverträgen und einzelnen Investitionen allerdings in den Kommunen nicht immer transparent hergestellt.



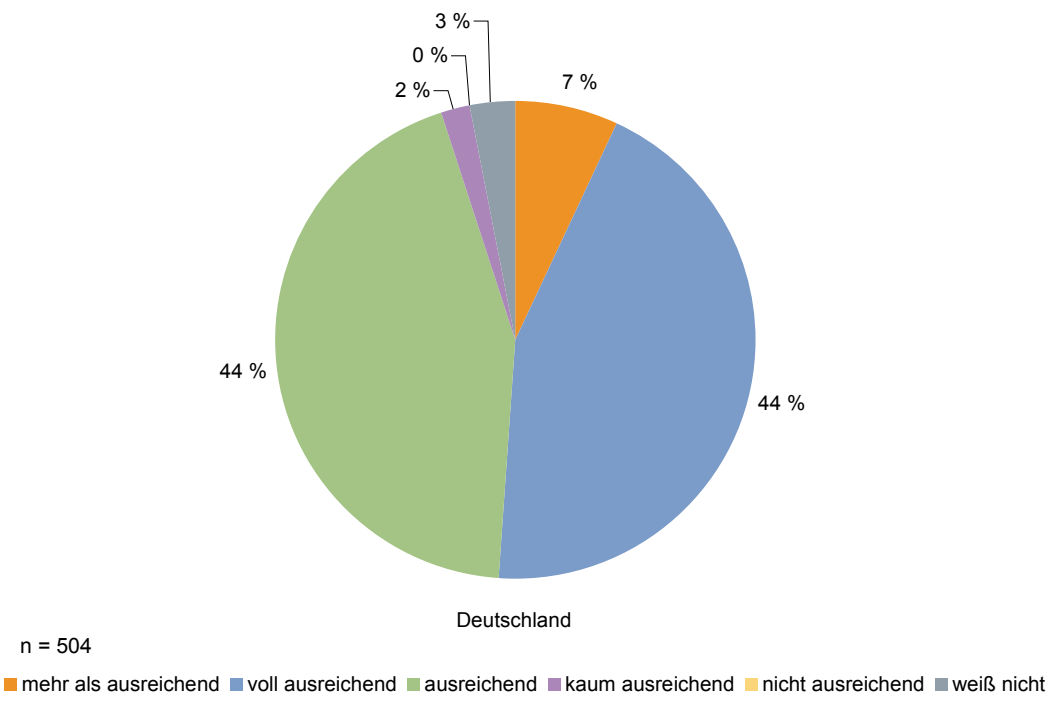

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 34: Vorteilhafte Kreditlaufzeiten**

### 3.5.2 Beurteilung von Finanzierungsangeboten

Etwa 95 Prozent der antwortenden Kommunen halten das Angebot für kommunale Finanzierungen für zumindest ausreichend, mehr als 50 Prozent für voll ausreichend oder besser (vgl. Grafik 35).

Es gibt nur geringe Beurteilungsunterschiede zwischen größeren und kleineren Kommunen. Größer sind die Einschätzungsdifferenzen zwischen den alten und neuen Bundesländern. Während in Westdeutschland etwa 55 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden das Angebot für voll ausreichend oder mehr als ausreichend halten, sind es in Ostdeutschland nur 32 Prozent. Da sich der Umfang der Finanzierungsangebote zwischen Ost- und Westdeutschland vermutlich nicht wesentlich unterscheidet, ist dieses Ergebnis am ehesten auf unterschiedliche Erwartungshaltungen und Problemlagen zurückzuführen.



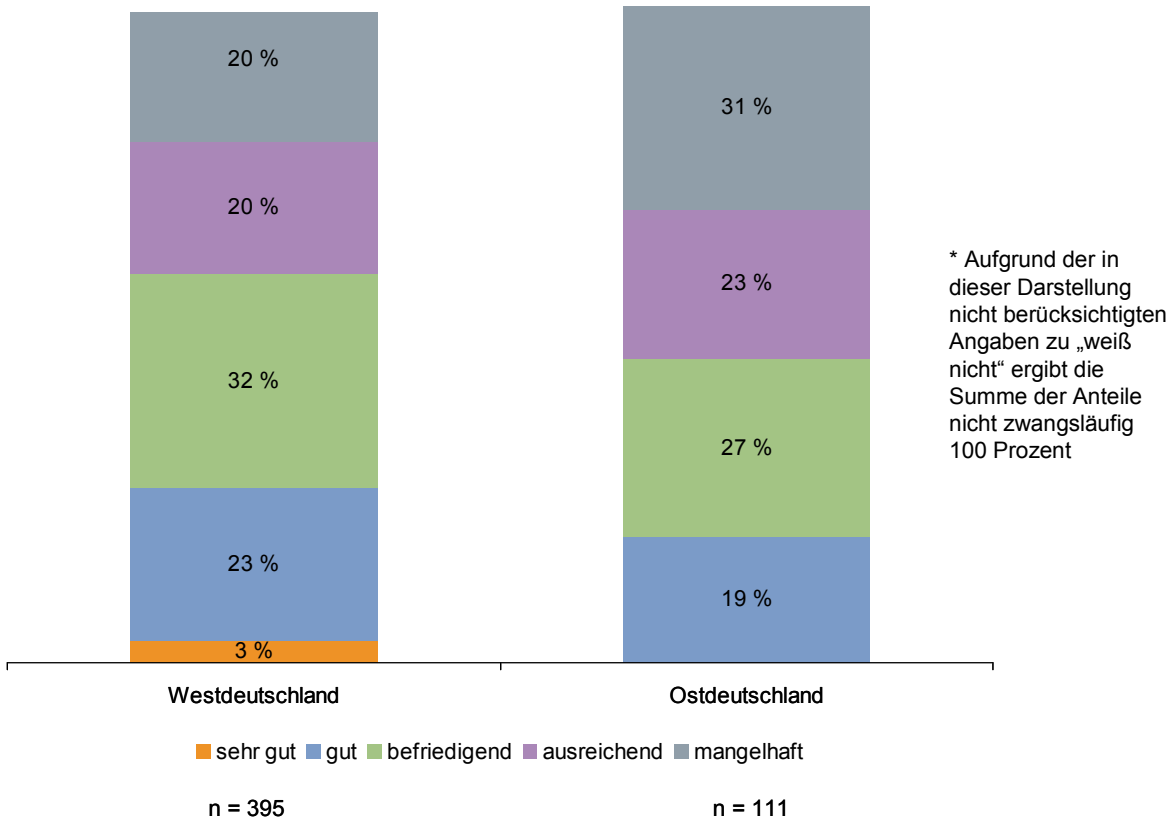

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 35: Beurteilung der Angebote für kommunale Finanzierungen, gesamt und differenziert nach alten und neuen Bundesländern**

Auch die Konditionen für kommunale Finanzierungen werden gemäß den Antworten in den alten Bundesländern besser bewertet als in den neuen. Rund zwei Drittel (65 Prozent) halten die Konditionen in Westdeutschland für gut bis sehr gut. In Ostdeutschland sind es nur knapp 46 Prozent. Insgesamt ist die Mehrheit aber mit den Konditionen zufrieden.

Weniger zufrieden sind die antwortenden Städte und Gemeinden mit der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation einschließlich der Zuschüsse von Bund und Ländern. Nur ein Viertel

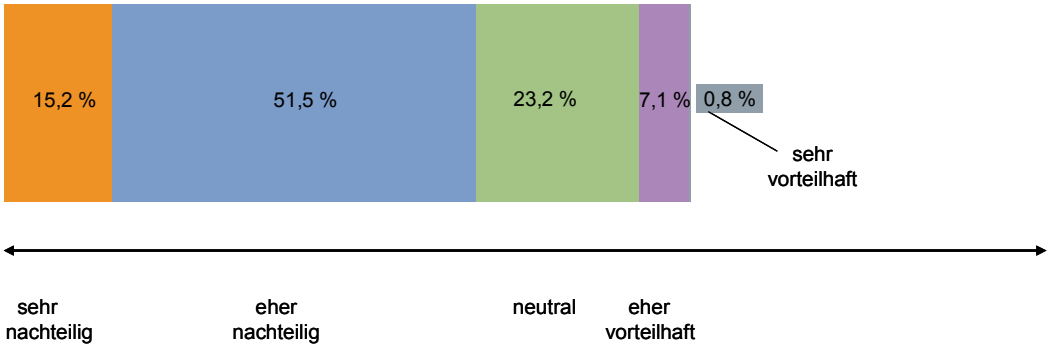
der Rückmeldungen (25 Prozent) enthält die Bewertung „sehr gut“ oder „gut“. Demgegenüber schätzen fast ebenso viele Teilnehmer (22 Prozent) die Situation als mangelhaft ein. Besonders groß ist dieser Anteil bei den antwortenden Kommunen in den neuen Bundesländern, von denen fast ein Drittel (31 Prozent) zu einer negativen Bewertung kommt (vgl. Grafik 36).




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 36: Beurteilung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation**

Entsprechend pessimistisch wird auch die zukünftige Entwicklung beurteilt. Zwei Drittel aller teilnehmenden Kommunen (67 Prozent) befürchten, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten eher nachteilig oder sogar sehr nachteilig entwickelt. Zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen sowie zwischen Ost- und Westdeutschland gibt es dabei kaum nennenswerte Unterschiede (vgl. Grafik 37).




n = 505

* Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 Prozent

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 37: Beurteilung der Entwicklung der Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten**

### 3.5.3 Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung

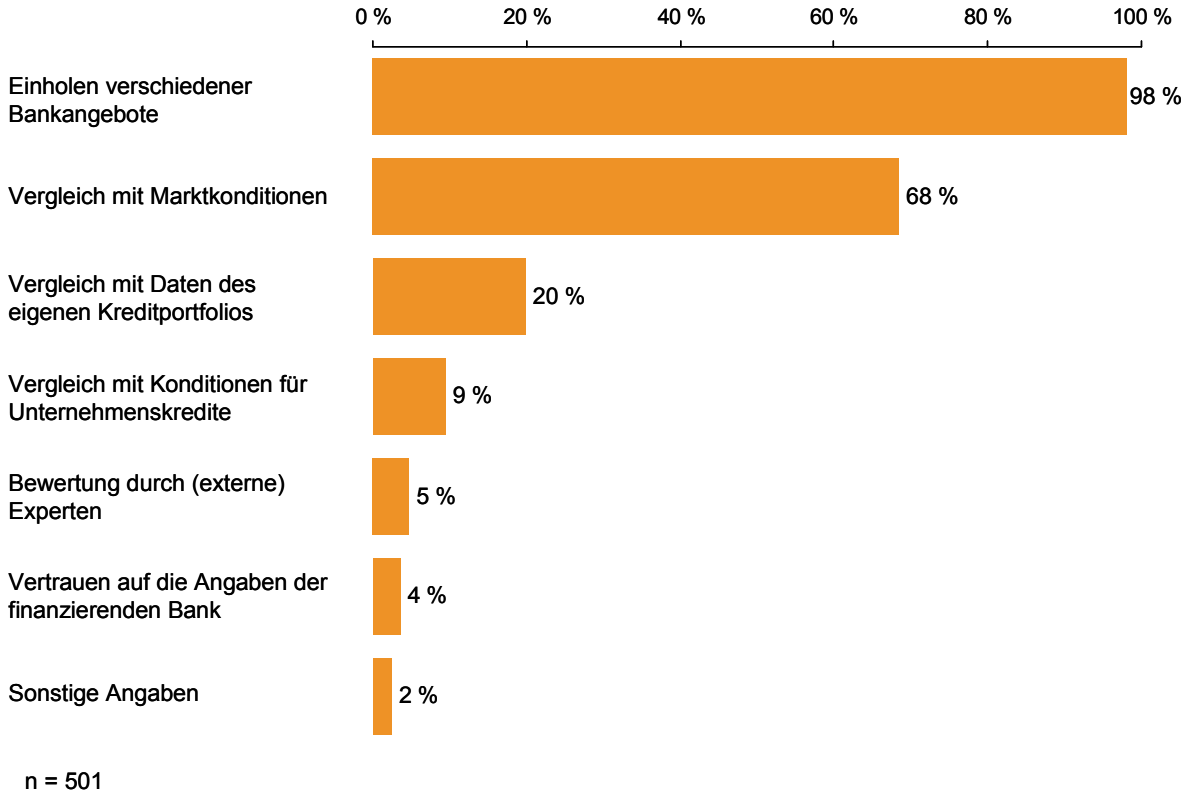
Um die verfügbaren Finanzierungsangebote zu beurteilen und nach Finanzierungsmöglichkeiten für eine geplante Investitionsmaßnahme zu suchen, ist die Beschaffung von Informationen über die jeweiligen Möglichkeiten von Bedeutung. Nur so kann zwischen verschiedenen Angeboten gewählt werden, um in der Folge die günstigsten Finanzierungsbedingungen realisieren zu können.

Als Pflicht betrachten fast alle antwortenden Kommunen das Einholen von mehreren Angeboten bei Kreditinstituten (98 Prozent; vgl. Grafik 38). Mehr als zwei Drittel der Kommunen vergleichen die Angebote zusätzlich mit den jeweils aktuellen Marktkonditionen (68 Prozent). Nur ein Teil vergleicht die Angebote mit den Finanzierungskonditionen 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).

Signifikante Unterschiede zwischen größeren und kleineren Kommunen gibt es beim Vergleich mit Daten des eigenen Kreditportfolios sowie beim Vergleich hinsichtlich Marktkonditionen. Dies wie auch tendenziell die Einholung externer Unterstützung findet man eher bei größeren Städten und Gemeinden (vgl. Tabelle 7).

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 bzw. mit Anbietern, die ein Drittel der Befragten (34 Prozent) häufig und weitere 48 Prozent gelegentlich

in Anspruch nehmen. Kaum eine Rolle spielen Infostände und Präsentationen auf Veranstaltungen und Messen (vgl. Grafik 39).



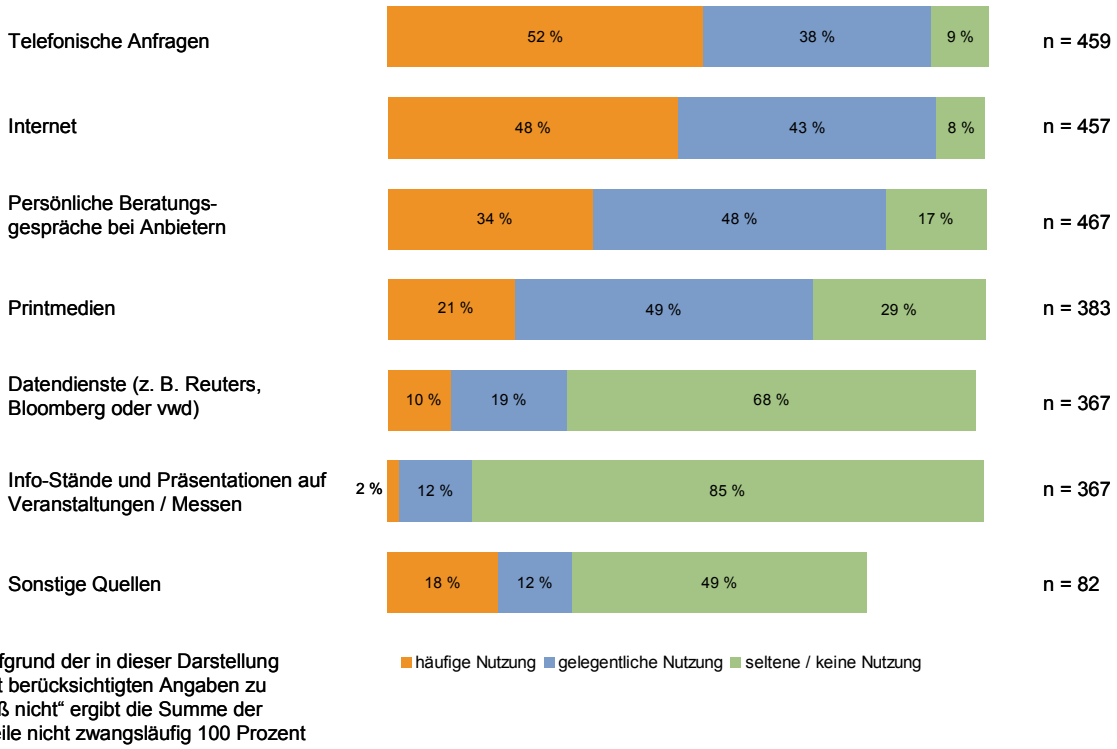

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 38: Wege zur Bewertung der angebotenen Kreditkonditionen**

**Tabelle 7: Informationsbeschaffung zu Kreditkonditionen**

| | Einwohner | | | | gesamt |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.000 bis unter 5.000 | 5.000 bis unter 20.000 | 20.000 bis unter 50.000 | 50.000 und mehr | |
| Vergleich mit Konditionen für Unternehmenskredite | 10,0 % | 10,7 % | 9,8 % | 4,3 % | 9,4 % |
| Vergleich mit Daten des eigenen Kreditportfolios | 11,3 % | 13,4 % | 24,2 % | 42,9 % | 19,8 % |
| Einholen verschiedener Bankangebote | 99,3 % | 96,6 % | 98,5 % | 98,6 % | 98,2 % |
| Vergleich mit Marktkonditionen | 56,0 % | 66,4 % | 76,5 % | 84,3 % | 68,5 % |
| Vertrauen auf die Angaben der finanzierenden Bank | 3,3 % | 4,7 % | 3,8 % | 1,4 % | 3,6 % |
| Bewertung durch (externe) Experten | 2,7 % | 3,4 % | 6,8 % | 8,6 % | 4,8 % |
| Sonstige Angaben | 1,3 % | 2,0 % | 0,8 % | 8,6 % | 2,4 % |

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009




* Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 Prozent

Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 39: Informationsbeschaffung über Instrumente und Konditionen der Investitionsfinanzierung**

Die gängigen Informationsquellen größerer und kleinerer Kommunen unterscheiden sich deutlich. Während in den Kommunen mit 50.000 und mehr Einwohnern vor allem das Internet und Printmedien genutzt werden, ist bei den kleinen Gemeinden neben dem Internet (seltener als bei Großstädten) vor allem das persönliche Gespräch wichtig (vgl. Tabelle 8).

**Tabelle 8: Informationsbeschaffung über Instrumente und Konditionen zur Investitionsfinanzierung**

| | Häufige Nutzung zur Informationsbeschaffung | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Einwohner | | | | gesamt |
| | 2.000 bis unter 5.000 | 5.000 bis unter 20.000 | 20.000 bis unter 50.000 | 50.000 und mehr | |
| Persönliche Beratungsgespräche bei Anbietern | 42,3 % | 35,3 % | 27,0 % | 27,7 % | 34,0 % |
| Info-Stände und Präsentationen auf Veranstaltungen / Messen | 3,0 % | 2,6 % | 1,0 % | 0 % | 1,9 % |
| Internet | 45,8 % | 41,8 % | 46,0 % | 69,1 % | 48,1 % |
| Datendienste (z. B. Reuters, Bloomberg oder vwd) | 3,1 % | 3,7 % | 12,1 % | 31,1 % | 10,4 % |
| Printmedien | 11,3 % | 13,4 % | 24,0 % | 48,4 % | 21,1 % |
| Telefonische Anfragen | 55,7 % | 53,5 % | 49,6 % | 46,3 % | 52,1 % |
| Sonstige Quellen | 6,7 % | 12,5 % | 26,3 % | 55,6 % | 18,3 % |

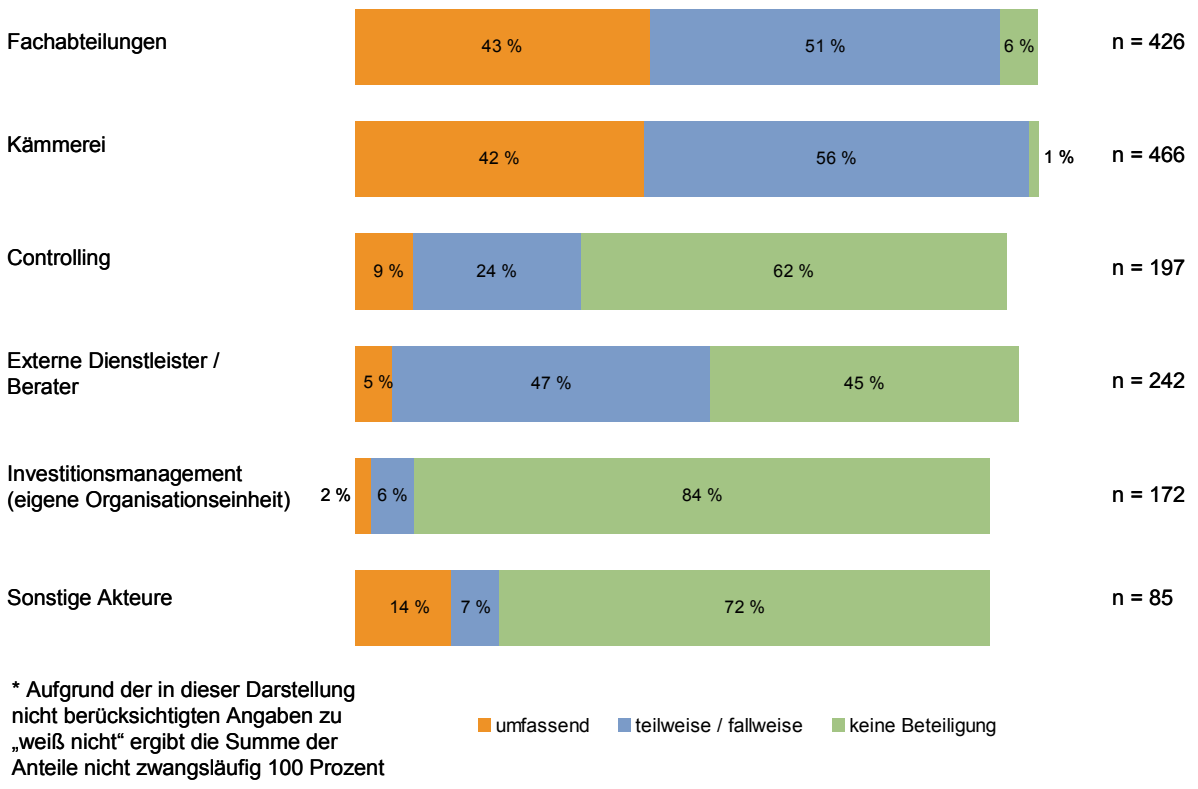
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

## 3.6 Organisatorische Voraussetzungen

In einer Situation, in der die finanzielle Lage gerade noch gut ist, die Aussichten jedoch bereits auf eine deutliche Verschlechterung hindeuten, müssen Entscheidungen mit großem finanziellem Gewicht, die zudem einen langen Planungshorizont erfordern, gut durchdacht sein. Die Kommunen müssen den daraus erwachsenden Anforderungen 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.

### 3.6.1 Planung und Steuerung von Investitionsvorhaben

Planung und Abwicklung von Investitionsvorhaben erfolgen in den allermeisten Kommunen, die dazu eine Aussage machten, gleichermaßen durch die Fachabteilungen und durch die Kämmerei (vgl. Grafik 40). 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 sind.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 40: Aufgabenwahrnehmung der Planung und Steuerung von Investitionsvorhaben**

Ergänzend kommen externe Berater zum Einsatz. In mehr als der Hälfte der antwortenden Kommunen (52 Prozent) sind sie zumindest teilweise am Planungs- und Steuerungsprozess beteiligt.[39] Ein Drittel der Städte und Gemeinden (33 Prozent) bezieht das zentrale Controlling (das es in kleineren Gemeinde nur selten als eigene Organisationseinheit gibt) in die Investitionsplanung mit ein. Es ist anzunehmen, dass die entsprechenden Funktionen teilweise auch durch die Kämmerei wahrgenommen werden.

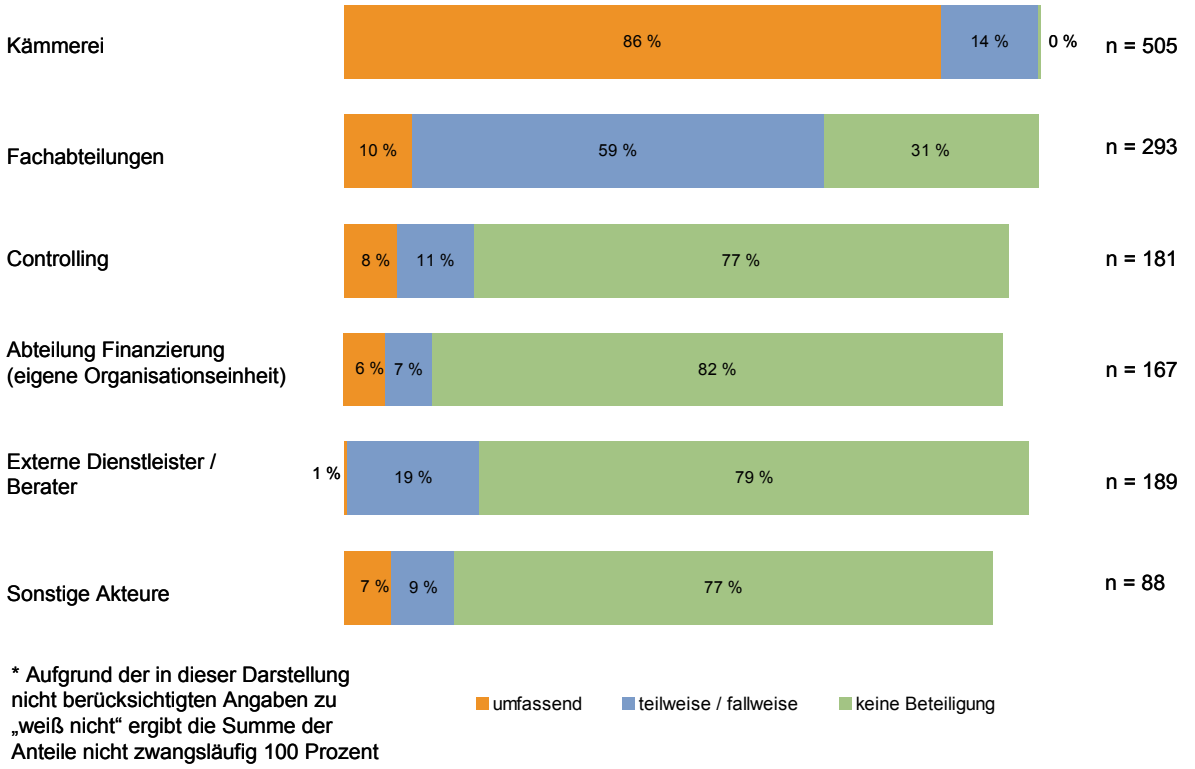
Trotz der Bedeutung der kommunalen Infrastruktur und der finanziellen Auswirkungen von Entscheidungen und insbesondere Fehlentscheidungen verfügen nur wenige Kommunen (in erster Linie größere Städte) über eine eigene Organisationseinheit für das Investitionsmanagement. Lediglich in acht Prozent der Rückmeldungen und vor allem bei den größeren Kommunen wird auf eine entsprechende Beteiligung hingewiesen. Nur in zwei Prozent der Fälle werden Investitionen auf diese Weise umfassend betreut.

### 3.6.2 Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung

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 (vgl. Grafik 41).

In 13 Prozent der antwortenden Kommunen (bis auf eine Ausnahme sind es Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern und bei diesen wiederum in jeder dritten Stadt) 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.

[39] Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass nicht alle an der Befragung teilnehmenden Kommunen zu jeder Antwortkategorie eine Angabe gemacht haben (siehe jeweilige Angaben zu n). Es ist jedoch anzunehmen, dass gerade von den Kommunen keine Angabe gemacht wurde, bei denen die jeweilige Organisationseinheit nicht vorhanden ist bzw. beteiligt wird. Würde dies berücksichtigt, würde die Beteiligung bestimmter Akteure deutlich niedriger ausgewiesen. Gleiches gilt für die Grafiken 41 und 42.

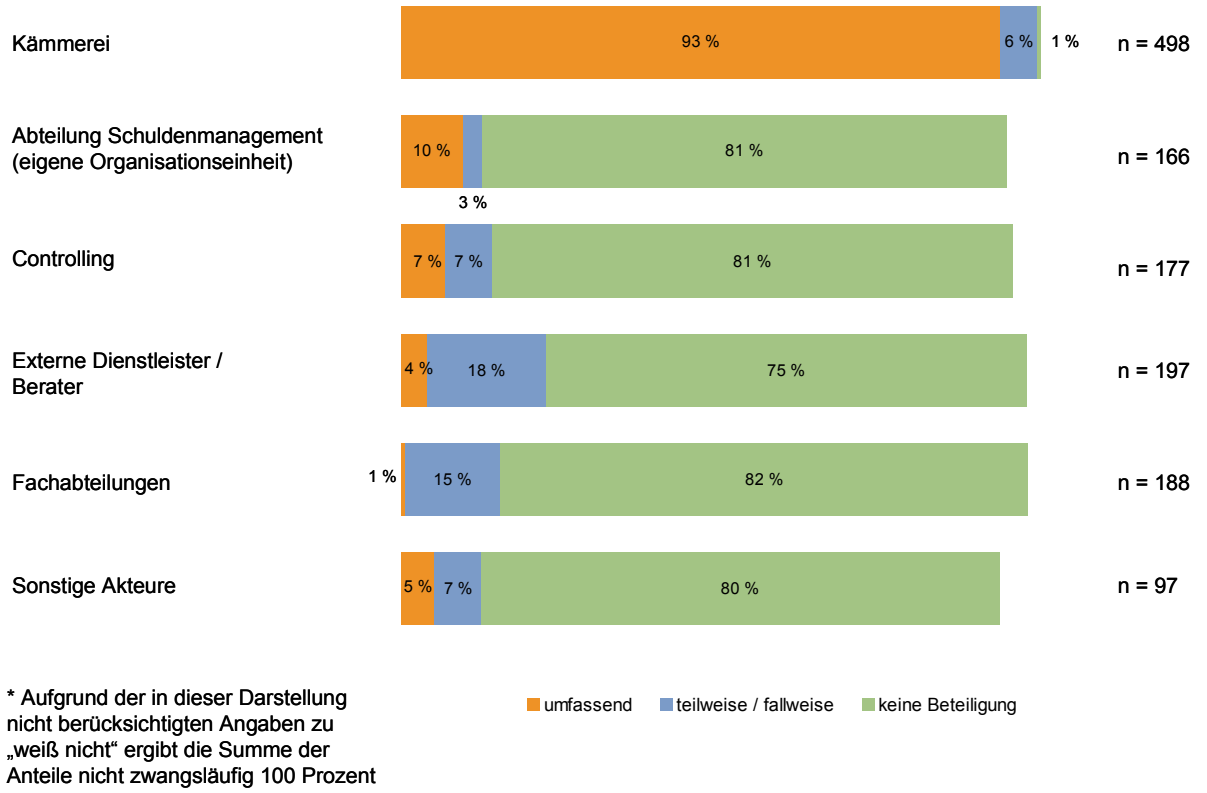



Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 41: Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der Finanzierung**

### 3.6.3 Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios

Noch deutlicher wird die dominierende Rolle der Kämmerei bei der Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios unabhängig von einzelnen Finanzierungserfordernissen. In 93 Prozent der antwortenden Städte und Gemeinden ist dafür ausschließlich die Kämmerei zuständig (vgl. Grafik 42). 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 – bis auf zwei Gemeinden nur in Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern und bei diesen wiederum in mehr als 50 Prozent aller Fälle.




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni 2009

**Grafik 42: Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios**

Die Angaben aus der Erhebung decken sich in etwa mit den Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2004, nach der mehr als die Hälfte der unmittelbaren Mitgliedsstädte in den neuen Bundesländern das aktive Schuldenmanagement als eigene Struktur innerhalb der Kämmerei abgebildet haben. In den alten Bundesländern trifft dies für mehr als 40 Prozent der Mitgliedsstädte zu.[40]

Darüber hinaus stellt der DST fest, dass mit steigendem Schuldenstand vermehrt externe Unterstützung beim Schuldenmanagement in Anspruch genommen wird. Großstädte verwalten dabei jedoch größere Teile ihres Kreditportfolios selbst.

Die Nutzung von Derivaten setzt speziellen Sachverstand in der Verwaltung voraus. Gerade kleinere und mittlere Kommunen verfügen überwiegend nicht über die dafür notwendige Personalausstattung und Personalqualifikation. Dies führt dazu, dass aktives Schuldenmanagement in diesen Kommunen oft unterbleibt.[41]

[40] Vgl. hierzu und im Folgenden Frischmuth / Bals (Hrsg.) (2007), Kommunales Schuldenmanagement.

[41] Vgl. Birkholz (2007), Risikomanagement.

# 4 Abschließende Betrachtung und Ausblick

Die finanzielle Lage der Kommunen ist unter anderem ein Ergebnis sich ändernder wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen. Vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise wirkt sich nach Einschätzung der Befragten stark auf die finanzielle Situation der Kommunen aus. Auch wenn sich aktuell deutliche Belege für eine moderate Erholung der Wirtschaft zeigen und die Situation der Finanzmärkte sich verbessert hat, werden die negativen Finanzeffekte für die Kommunen mehr und mehr spürbar werden.

Die Haushaltssituation ist aber die wichtigste Determinante für kommunales Handeln und für die kommunale Investitionstätigkeit – dies bestätigen auch die Einschätzungen der Befragten. Verschlechtert sich die finanzielle Situation, beispielsweise durch Einnahmenausfälle aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, schränkt dies den Handlungsspielraum der Kommunen ein und erschwert Investitionen. Die aktuelle Krise wirkt sich damit gleich doppelt auf die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand aus, da sie für die Kommunen auch zusätzliche Lasten, z. B. im sozialen Bereich, mit sich bringt.

Während der demografische Wandel mit seinen möglichen Auswirkungen ebenfalls noch als relevante Einflussgröße der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben gesehen wird, scheinen die Effekte des Klimawandels – und in diesem Zusammenhang die notwendigen Klimaschutzmaßnahmen – derzeit unterschätzt zu werden. Möglicherweise rückt das Thema dann erneut stärker ins kommunale Blickfeld, wenn die negativen Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise abklingen.

Neben den Belastungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise für die Städte und Gemeinden differenzieren sich die finanziellen Perspektiven der Kommunen immer mehr aus. Die Umfrage bestätigt die nicht nur vom Deutschen Städtetag konstatierten starken und weiter zunehmenden Disparitäten zwischen reichen und armen Städten. Besonders deutlich werden diese etwa durch den zu erwartenden weiteren starken Anstieg der Kassenkredite, also der kurzfristigen Kredite zur Liquiditätssicherung. Vor allem bei den finanzschwachen Kommunen – darunter auch viele Großstädte etwa in Nordrhein-Westfalen – wird das Volumen der Kassenkredite in zwei Jahren gegenüber dem Stand zum Jahresende 2008 um fast die Hälfte steigen. Allerdings werden mit den Kassenkrediten nur die Defizite bei den laufenden Ausgaben (im Verwaltungshaushalt) gedeckt.

Auch die Investitionskredite werden steigen. Mit neuen Krediten von hochgerechnet knapp fünf Mrd. EUR werden im Jahr 2010 Investitionen in die Infrastruktur von Städten und Gemeinden in Höhe von insgesamt etwa 23 Mrd. EUR getätigt, davon knapp die Hälfte in Straßen- / Verkehrsinfrastruktur und in Schulen. Etwa drei Viertel der geplanten Investitionen bei

den Schulen sollen aus Mitteln des Konjunkturpakets II finanziert werden, und davon soll wiederum mehr als die Hälfte für energetische Sanierung ausgegeben werden.

Den geplanten Investitionen steht ein Investitionsrückstand gegenüber, der sich nach Einschätzung der Städte und Gemeinden mit etwa 84 Mrd. EUR beziffern lässt. Dies bedeutet, dass die Städte und Gemeinden hoffen, im Jahr 2010 27 Prozent des Rückstands abzutragen. Dabei gibt es Bereiche, in denen man den konstatierten Investitionsbedarf schlechter decken kann als in anderen. So gehen die Befragten davon aus, trotz der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Jahr 2010 bei den Schulen gerade einmal 20 Prozent des Investitionsbedarfs decken zu können; noch weniger werden es wohl im ÖPNV und bei den Krankenhäusern sein. Nach Einschätzung der befragten Kommunen wird im Jahr 2010 der Investitionsrückstand am stärksten im Bereich der Kinderbetreuung abgebaut, nämlich um etwa ein Drittel. Bei den Kinderbetreuungseinrichtungen geht es – stärker als in vielen anderen Bereichen – um die Befriedigung des Erweiterungsbedarfs, auch aufgrund der veränderten gesetzlichen Vorgaben, die bis Oktober 2010 umgesetzt sein sollen. Erleichtert wird die Umsetzung der Maßnahmen durch das Konjunkturpaket II. Mehr als die Hälfte der geplanten Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung soll 2010 aus diesen Mitteln finanziert werden.

Bei den größeren Städten und Gemeinden liegt nach den genannten Planungen der Schwerpunkt der Investitionen in den Bereichen Straßen, Verkehr, ÖPNV, Schulen und Krankenhäuser, während die kleineren Gemeinden das Hauptgewicht auf Sportstätten, Kinderbetreuung, Verwaltungsgebäude und den Abwasser- und Trinkwasserbereich legen. Die kleinsten der untersuchten Gemeinden (mit weniger als 5.000 Einwohnern) haben offensichtlich die größten Schwierigkeiten, den erkannten Investitionsrückstand zumindest ansatzweise abzubauen.

Zum Zeitpunkt der Befragung hatte erst eine von fünf Gemeinden, in denen Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung geplant sind, bereits mit deren Umsetzung begonnen. Dies ist angesichts der notwendigen Planungs- und Vorlaufzeiten in den Kommunen und im Zusammenhang mit der Antragstellung nicht überraschend. Dennoch zeigt sich bereits, dass die Mittel aus dem Konjunkturpaket II tatsächlich in Bereiche fließen, in denen ein deutlicher Investitionsrückstand besteht und in denen sich unterlassene Investitionen besonders nachteilig und nachhaltig auswirken.

Lässt man die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes finanzierten Investitionen einmal außer Acht, sind etwa 20 Prozent der Investitionen direkt kreditfinanziert. Weitere 32 Prozent der Investitionen werden durch Fördermittel der Länder, des Bundes oder der EU finanziert, die, soweit es keine Zuschüsse sind, rückzahlbar und damit z. B. zinsgünstige Kredite sein

können[42]. Eine mittelfristige Erhöhung der „Eigenkapitalquote“ (eigene Haushaltsmittel) von derzeit 46 Prozent wäre angesichts der teilweise hohen Verschuldung der Städte und Gemeinden anzustreben. Dies gilt vor allem für jene Großstädte, die sich heute bereits in der Schuldenfalle befinden.

Bei der Finanzierung der Investitionen erweisen sich die von den Kommunen getragenen Sparkassen als die wichtigsten Partner der Städte und Gemeinden. Ein Drittel des Finanzierungsanteils wird von ihnen übernommen. Nimmt man die Landesbanken und die staatliche KfW Bankengruppe hinzu, werden sogar zwei Drittel aller gemeindlichen Investitionen von öffentlichen Banken und Sparkassen finanziert.

Aber nicht alle Investitionen werden über direkte Kreditaufnahmen finanziert. Vielfach gibt es alternative, kombinierte Beschaffungs- und / oder Finanzierungsformen, von denen Leasing mit Abstand am stärksten verbreitet ist. PPP und Contracting spielen zwar ebenfalls eine gewisse Rolle, sind aber – und dies ist bei den Haushaltsengpässen der öffentlichen Hand erstaunlich – teilweise noch unbekannt.

Allein auf die Zinszahlungen entfallen drei Prozent aller jährlichen Ausgaben der Städte und Gemeinden. Durch den Einsatz eines professionellen Schuldenmanagements könnten die Kommunen hier Einsparungen erzielen. Gerade einmal jede fünfte Kommune setzt aber tatsächlich Instrumente ein, mit denen Zinsrisiken beschränkt werden können oder mit denen sich günstige Kreditkonditionen für die Zukunft sichern lassen.

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzmarktlage setzen viele Kommunen auf langfristige Zinsbindung bzw. lange Laufzeiten. Teilweise werden aber gleichzeitig kurzfristige Kredite zur Abdeckung überschaubarer Finanzierungslücken aufgenommen, was sich aufgrund der fast historisch niedrigen Zinsen als besonders verlockend darstellt.

Insgesamt hat sich die vergleichsweise gute finanzielle Lage der Kommunen von 2008 in 2009 deutlich eingetrübt. Zum einen geht die Schere zwischen reichen und armen Städten immer weiter auf. Zum anderen kam mit der Finanz- und Wirtschaftskrise das Ende des Aufwärtstrends in den kommunalen Kassen. Entsprechend pessimistisch wird auch die zukünftige Entwicklung beurteilt. Zwei Drittel aller Kommunen 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 wer-

[42] Anhand der Befragungsergebnisse ist keine eindeutige Zuordnung der zinsgünstigen Darlehen der KfW und der Landesförderinstitute möglich, sodass diese sowohl als staatliche Fördermittel oder aber als Kommunalkredit erfasst sein können.

den nur durch eine bessere Finanzausstattung, eine Modifizierung des Finanzausgleichs sowie eine striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, zahlt“) möglich sein.[43]

Darüber hinaus müssen die Kommunen den Anforderungen durch eine geeignete organisatorische Ausgestaltung ihres Investitions- und Finanzmanagements begegnen. Dabei wird spezielles Knowhow für Planung und Steuerung einzelner Vorhaben benötigt. Gleichzeitig ist auch die strategische Steuerung des gesamten Infrastruktur- und Finanzierungsportfolios erforderlich.

[43] Vgl. z. B. DST, Gemeindefinanzbericht 2008.

## Literaturverzeichnis


Birkholz, Kai, Das Risikomanagement mit und von Derivaten auf kommunaler Ebene – Theoretische und empirische Erkenntnisse, in: Frischmuth / Bals (Hrsg.), Kommunales Schuldenmanagement – Auf dem Weg zu mehr Effizienz, 2007, S. 90 ff.

Deutscher Städtetag (Hrsg.), Gemeindefinanzbericht 2008, in: der städtetag, H. 5 (2008).

Deutscher Städtetag (Hrsg.), DST-Beiträge zur Finanzpolitik Reihe G Heft 14, Kommunales Zins- und Schuldenmanagement, 2007.

Frischmuth, Birgit und Hansjürgen Bals (Hrsg.), Kommunales Schuldenmanagement – Auf dem Weg zu mehr Effizienz, 2007.

Kemfert, Claudia, Klimawandel kostet die deutsche Volkswirtschaft Milliarden, in: DIW-Wochenbericht, H. 11 (2007).

Kern, Kristine, Niederhafner, Stefan, Rechlin, Sandra und Jost Wagner, Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven, 2005 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB-Discussion Paper SPS IV 2005-101).

Reidenbach, Michael, Bracher, Tilman, Grabow, Busso, Schneider, Stefan und Antje Seidel-Schulze, Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4), 2008.

Reidenbach, Michael, Henckel, Dietrich, Meyer, Ulrike, Preuß, Thomas und Daniela Riedel, Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 3), 2007.

Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, 2009.

Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, 2009.

# Anhang

Fragebogen

# Kommunale Finanzen
# Rahmenbedingungen, Investitionstätigkeit, Finanzierungsinstrumente
# –
# KfW-Kommunalbefragung 2009

– durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik im Mai / Juni 2009 –

Bitte bis zum **19.06.09** zurücksenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
AB Wirtschaft und Finanzen
Postfach 12 62 24
10593 Berlin

Ganz kurz:

- Wenn genaue Angaben nicht möglich sind, geben Sie bitte Schätzungen an.
- Ihre Angaben unterliegen selbstverständlich dem Datenschutz.
- Bitte unterstützen Sie dieses Projekt mit der vollständigen Beantwortung des Fragebogens.

Rückfragen bitte an:

- Stefan Schneider, Tel. 030/39001-261, schneider@difu.de
- Dr. Busso Grabow, Tel. 030/39001-248, grabow@difu.de

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führt im Auftrag der **KfW Bankengruppe (KfW)** und in enger Abstimmung mit den **kommunalen Spitzenverbänden (DST, DStGB)** eine Umfrage bei Städten und Gemeinden zum Thema: „Kommunale Finanzen - Rahmenbedingungen, Investitionstätigkeit, Finanzierungsinstrumente“ durch.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise stellt es für die Kommunen eine besondere Herausforderung dar, ihren zukünftigen Kreditbedarf zu guten Konditionen zu decken. Dies erfordert unter anderem die Anpassung und Weiterentwicklung der kommunalen Finanzierungsprodukte. Daher möchte die KfW zeitnah ihr Angebot an die Bedürfnisse der Kommunen anpassen. Ziel dieser Umfrage ist es deshalb, ein klares Bild der finanziellen Situation der Kommunen zu erhalten, um entsprechende Maßnahmen im Interesse der Kommunen vorantreiben zu können.

Befragt werden insgesamt **etwa 1600 Städte und Gemeinden.** Gegenstand der Erhebung sind grundsätzlich die **Kernhaushalte der Kommunen.** Bei den Fragen 5 bis 8 sind darüber hinaus auch Aufgabenbereiche von Interesse, die zum Teil durch andere Akteure (z. B. öffentliche Unternehmen, Zweckverbände, privatwirtschaftliche Partner) bedient werden.

Das Difu ist als Einrichtung mit gemeinnützigen Zwecken und gemäß seiner Geschäftsordnung verpflichtet, Erkenntnisse aus drittmittelfinanzierten Projekten zum Nutzen aller Städte und Gemeinden allgemein zugänglich zu machen. Aus diesem Grund werden zentrale, verallgemeinerungsfähige Ergebnisse aus der Umfrage veröffentlicht. **Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt.** Die Weitergabe von Einzeldatensätzen an die KfW erfolgt ausschließlich anonymisiert.

Die Beantwortung des siebenseitigen Fragebogens wird nach unserer Erfahrung in etwa 45 Minuten in Anspruch nehmen. Sollten Sie zu einzelnen Fragen keine exakten Angaben machen können, bitten wir Sie um **Schätzungen**. Wir bitten Sie, den Fragebogen möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 19.06.2009 an das Difu** zurückzusenden. Die Ergebnisse werden Ihnen zeitnah zurückgespielt.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von: **(Bitte in Druckbuchstaben ausfüllen)**

Name: .....

Dienststelle: .....

PLZ/Stadt: ..... Bei Kommunen: GKZ ☐☐☐☐☐☐☐☐

Telefon: ..... Fax: .....

E-Mail: .....

## Allgemeine Rahmenbedingungen und finanzielle Lage

**1. Wie wirken sich die genannten Rahmenbedingungen auf Ihr kommunales Handeln aus?**

| | stark | mittel | schwach | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Technologischer Wandel | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Demografischer Wandel: | | | | |
| → - Alterung der Gesellschaft | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → - Zu- bzw. Abwanderung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Entwicklung der kommunalen Haushalte | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Globalisierung/ Internationalisierung von Handel und Dienstleistungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Klimawandel / Klimaschutz | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Andere Rahmenbedingungen (bitte angeben): | | | | |
| → ..... | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → ..... | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**2. Wie wirken sich die Veränderungen der Rahmenbedingungen auf die finanzielle Lage Ihrer Kommune aus?**

| | stark | mittel | schwach | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Technologischer Wandel | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Demografischer Wandel: | | | | |
| → - Alterung der Gesellschaft | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → - Zu- bzw. Abwanderung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Globalisierung/ Internationalisierung von Handel und Dienstleistungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Klimawandel / Klimaschutz | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Andere Rahmenbedingungen (bitte angeben): | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → ..... | | | | |
| → ..... | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**3. Wie wirken sich die Veränderungen der Rahmenbedingungen auf die Investitionstätigkeit Ihrer Kommune aus?**

| | stark | mittel | schwach | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Technologischer Wandel | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Demografischer Wandel: | | | | |
| → - Alterung der Gesellschaft | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → - Zu- bzw. Abwanderung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Entwicklung der kommunalen Haushalte | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Globalisierung/ Internationalisierung von Handel und Dienstleistungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Klimawandel / Klimaschutz | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Andere Rahmenbedingungen (bitte angeben): | | | | |
| → ..... | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → ..... | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**4. Wie hoch waren die Einnahmen bzw. Erträge und die Ausgaben bzw. Aufwendungen in Ihrem kommunalen Kernhaushalt im Jahr 2008?**

| | Basiert Ihr Rechnungswesen auf der **Kameralistik**, antworten Sie bitte hier! | | Basiert Ihr Rechnungswesen auf der **Doppik**, antworten Sie bitte hier! | |
|---|---|---|---|---|
| | Verwaltungshaushalt | Vermögenshaushalt | Ergebnisrechnung | Finanzrechnung (Anlagevermögen) |
| Einnahmen bzw. Erträge | ..... Euro | ..... Euro | ..... Euro | ..... Euro |
| Ausgaben bzw. Aufwendungen | ..... Euro | ..... Euro | ..... Euro | ..... Euro |
| … davon für Sachanlagevermögen | | ..... Euro | | ..... Euro |

## Investitionsbedarf und Investitionen

***Die Fragen 5 bis 8 beziehen sich auch auf Bereiche, die unter Umständen nicht zu Ihrem kommunalen Kernhaushalt gehören. Bitte machen Sie in diesen Fällen nach Möglichkeit trotzdem Angaben (ggf. grob geschätzt).***

**5. In welchen Bereichen sehen Sie in Ihrer Kommune einen Investitionsrückstand und wie hoch schätzen Sie diesen ein?**

| | deutlicher Rückstand | geringer Rückstand | kein Rückstand | Rückstand geschätzt | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| → Straßen und Verkehrsinfrastruktur | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → ÖPNV | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Schulen (einschl. Berufsschulen) | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Sportstätten (einschl. Bäder) | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Kinderbetreuung (Kindergärten, -krippen u.ä.) | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Verwaltungsgebäude | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Ab- und Trinkwasserinfrastruktur | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Sonstiges _____ | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |
| → Investitionsrückstand insgesamt | ☐ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | ☐ |

**6. In welchen Bereichen planen Sie im Haushaltsjahr 2010 Investitionen und in welchem Umfang** (Maßgeblich ist der Zeitpunkt des Baubeginns / Erwerbs) **und wie teilen sich diese Investitionen auf Ersatz- bzw. Erweiterungsinvestitionen auf?** (ggf. grobe Schätzung, max. 100 % pro Investitionsbereich)

| | Investitionen 2010 geplant | Investitionsvolumen 2010 (in Mio. Euro) | Ersatz (in Prozent) | Erweiterung (in Prozent) |
|---|---|---|---|---|
| → Straßen und Verkehrsinfrastruktur | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → ÖPNV | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Schulen (einschl. Berufsschulen) | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Sportstätten (einschl. Bäder) | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Kinderbetreuung (Kindergärten, -krippen u.ä.) | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Verwaltungsgebäude | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Ab- und Trinkwasserinfrastruktur | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Sonstiges _____ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | .....% |
| → Geplante Investitionen insgesamt | | .....Mio. Euro | .....% | .....% |

**7. Wenn 2010 Investitionen geplant sind: welche Anteile entfallen dann auf die Bereiche Neubau / Neuanschaffung sowie Energetische Sanierung?** (ggf. grobe Schätzung, max. 100 % pro Investitionsbereich)

| | Anteil Neubau / Neuanschaffung | Anteil Energetische Sanierung | weiß nicht |
|---|---|---|---|
| → Straßen und Verkehrsinfrastruktur | .....% | - | ☐ |
| → ÖPNV | .....% | .....% | ☐ |
| → Schulen (einschl. Berufsschulen) | .....% | .....% | ☐ |
| → Sportstätten (einschl. Bäder) | .....% | .....% | ☐ |
| → Kinderbetreuung (Kindergärten, -krippen u.ä.) | .....% | .....% | ☐ |
| → Verwaltungsgebäude | .....% | .....% | ☐ |
| → Ab- und Trinkwasserinfrastruktur | .....% | .....% | ☐ |
| → Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur | .....% | .....% | ☐ |
| → Sonstiges _____ | .....% | .....% | ☐ |

**8. In welchen Bereichen und in welchem Umfang haben Sie Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung entsprechend den Förderrichtlinien geplant bzw. bereits getätigt / begonnen** (Vertragsschluss erfolgt)**?**

| | Maßnahme geplant | Maßnahme bereits getätigt / begonnen | Investitionsvolumen (insgesamt) | … davon bereits begonnen in Prozent | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| → Straßen und Verkehrsinfrastruktur (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen) | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → ÖPNV (entfällt) | | | | | |
| → Schulen (einschl. Berufsschulen) | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → Sportstätten [Bitte bei Schulen, Kinderbetreuung oder Sonstiges ausweisen.] | | | | | |
| → Kinderbetreuung (Kindergärten, -krippen u.ä.) | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → Verwaltungsgebäude (inkl. kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung) | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → Ab- und Trinkwasserinfrastruktur (entfällt) | | | | | |
| → Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → Sonstiges (z. B. Städtebau, ländliche Infrastruktur und Informationstechnologie) _____ | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |
| → Maßnahmen insgesamt | ☐ | ☐ | .....Mio. Euro | .....% | ☐ |

## Finanzierungsstruktur

**9. In welchem Umfang hat Ihre Kommune im Jahr 2008 Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen und welcher Stand wurde zum Ende 2008 erreicht?**

Zusätzlich aufgenommene Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung 2008: _____ Mio. Euro

Bestand Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung zum 31.12.2008: _____ Mio. Euro

Durchschnittliche Kreditaufnahme für Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung in den letzten 5 Jahren: _____ Mio. Euro

**10. In welchem Umfang plant ihre Kommune für die Jahre 2009 und 2010 die Aufnahme von Kassenkrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung?**

Zusätzlich geplante Kreditaufnahme für Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung für das Jahr 2009: _____ Mio. Euro

Geplante Kreditaufnahme für Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung für das Jahr 2010: _____ Mio. Euro

**11. In welchem Umfang wurden im Jahr 2008 Investitionskredite aufgenommen und welcher Stand wurde zum Ende 2008 erreicht?**

Aufgenommene Investitionskredite 2008: _____ Mio. Euro

Bestand Investitionskredite zum 31.12.2008: _____ Mio. Euro

**12. In welchem Umfang plant ihre Kommune für die Jahre 2009 und 2010 die Aufnahme von Investitionskrediten?**

Geplante Kreditaufnahme für Investitionskredite für das Jahr 2009: _____ Mio. Euro

Geplante Kreditaufnahme für Investitionskredite für das Jahr 2010: _____ Mio. Euro

**13. Welche Finanzierungsbestandteile setzen Sie ein und mit welchem Anteil tragen diese zur Finanzierung Ihrer Investitionen bei?** Bitte schätzen Sie die Anteile grob auf der Basis des gesamten Anlagevermögens Ihrer Kommune!

| | wird eingesetzt | Anteil (max. 100 %) | weiß nicht |
|---|---|---|---|
| → Eigenkapital (eigene Mittel aus Steuereinnahmen, Gebühren und Beiträgen u.a.) | ☐ | .....% | ☐ |
| → Staatliche Fördermittel (national) | ☐ | .....% | ☐ |
| → Fördermittel EU | ☐ | .....% | ☐ |
| → Kommunalkredite | ☐ | .....% | ☐ |
| → Kommunale Anleihen | ☐ | .....% | ☐ |
| → Fremdwährungskredite | ☐ | .....% | ☐ |
| → Sonstiges _____ | ☐ | .....% | ☐ |

**14. Mit welchen Gläubigern arbeiten Sie zusammen und mit welchem Anteil tragen diese zur Finanzierung Ihrer Investitionen bei?** Bitte schätzen Sie die Anteile grob auf der Basis des gesamten Anlagevermögens Ihrer Kommune!

| | wird eingesetzt | Anteil (max. 100 %) | weiß nicht |
|---|---|---|---|
| → Landesbanken | ☐ | .....% | ☐ |
| → Sparkassen | ☐ | .....% | ☐ |
| → Großbanken | ☐ | .....% | ☐ |
| → Genossenschaftssektor | ☐ | .....% | ☐ |
| → Banken mit Sonderaufgaben (z. B. KfW) | ☐ | .....% | ☐ |
| → Realkreditinstitute | ☐ | .....% | ☐ |
| → Sonstige _____ | ☐ | .....% | ☐ |

**15. Wie hoch ist der jährliche Schuldendienst Ihrer Kommune?**

Zinszahlungen 2008: _____ Mio. Euro

Tilgungszahlungen 2008: _____ Mio. Euro

Durchschnittlicher jährlicher Schuldendienst in den letzten 5 Jahren: _____ Mio. Euro

**16. Sind Ihnen alternative Beschaffungs- und Finanzierungsmodelle bekannt und ist deren Anwendung geplant bzw. wurden diese bereits eingesetzt?**

| | bekannt | eingesetzt | Volumen 2008 | geplant | Volumen 2009 | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|---|
| → Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP / PPP) | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Contracting | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Leasing | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Factoring / Forfaitierung | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Fundraising / Sponsoring | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Andere Modelle: _____ | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |

**17. Sind Ihnen derivate Finanzinstrumente bekannt und ist deren Anwendung geplant bzw. wurden diese bereits eingesetzt (z. B. zur Optimierung der Schuldenstruktur)?**

| | bekannt | eingesetzt | Volumen 2008 | geplant | Volumen 2009 | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|---|
| → Forwards | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Futures | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Zinsswaps | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Währungsswaps | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Put-Optionen | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Call-Optionen | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Caps | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Floors | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Collars | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Kombinationen, und zwar: | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |
| → Andere Instrumente: _____ | ☐ | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ | ..... Mio. Euro | ☐ |

## Finanzierungsplanung

**18. Welche Zinsbindung halten Sie zur Zeit für vorteilhaft?**

| | sehr vorteilhaft | eher vorteilhaft | neutral | eher nachteilig | sehr nachteilig | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|---|
| → Lange Zinsbindung (länger als 10 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Mittlere Zinsbindung (5 bis 10 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Kurze Zinsbindung (1 bis 5 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Variable Verzinsung | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**19. Welche Kreditlaufzeiten halten Sie zur Zeit für vorteilhaft?**

| | sehr vorteilhaft | eher vorteilhaft | neutral | eher nachteilig | sehr nachteilig | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|---|
| → Lange Laufzeiten (länger als 10 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Mittlere Laufzeiten (5 bis 10 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Kurze Laufzeiten (2 bis 5 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Sehr kurze Laufzeiten (1 bis 2 Jahre) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**20. Wie kommen Sie zu einer Bewertung der Ihnen angebotenen Kreditkonditionen?**
(Mehrfachnennungen sind möglich.)

☐ Vergleich mit Konditionen für Unternehmenskredite
☐ Einholen verschiedener Bankangebote
☐ Vertrauen auf die Angaben der finanzierenden Bank
☐ Sonstige Angaben _____
☐ Vergleich mit Daten des eigenen Kreditportfolios
☐ Vergleich mit Marktkonditionen
☐ Bewertung durch (externe) Experten

**21. Welche Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung über Instrumente und Konditionen zur Investitionsfinanzierung nutzen Sie und in welchem Umfang?**

| | häufige Nutzung | gelegentliche Nutzung | seltene / keine Nutzung | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Persönliche Beratungsgespräche bei Anbietern | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Info-Stände und Präsentationen auf Veranstaltungen / Messen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Internet | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Datendienste (z. B. Reuters, Bloomberg oder vwd) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Printmedien | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Telefonische Anfragen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Sonstige Quellen _____ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**22. Wie beurteilen Sie den Umfang der für Ihre Kommune aktuell am Markt zur Verfügung stehenden Angebote für kommunale Finanzierungen?**

| mehr als ausreichend | voll ausreichend | ausreichend | kaum ausreichend | nicht ausreichend | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**23. Wie bewerten Sie die aktuell am Markt verfügbaren Kreditkonditionen für kommunale Finanzierungen?**

| sehr gut | gut | befriedigend | ausreichend | mangelhaft | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**24. Wie beurteilen Sie ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation, einschließlich der Zuschüsse von Bund und Ländern?**

| sehr gut | gut | befriedigend | ausreichend | mangelhaft | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**25. Wie wird sich voraussichtlich Ihre Gesamtfinanzierungssituation, einschließlich der Zuschüsse von Bund und Ländern in den nächsten 12 Monaten entwickeln?**

| sehr vorteilhaft | eher vorteilhaft | neutral | eher nachteilig | sehr nachteilig | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

difu

## Organisatorische Voraussetzungen

**26. In welchen Bereichen bzw. durch wen werden die Aufgaben der Planung und Steuerung von Investitionsvorhaben wahrgenommen?**

| | umfassend | teilweise / fallweise | keine Beteiligung | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Kämmerei | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Investitionsmanagement (eigene Org.-Einheit) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Controlling | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Fachabteilungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Externe Dienstleister / Berater | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Sonstige Akteure ---------- | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**27. In welchen Bereichen bzw. durch wen werden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung wahrgenommen?**

| | umfassend | teilweise / fallweise | keine Beteiligung | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Kämmerei | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Abteilung Finanzierung (eigene Org.-Einheit) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Controlling | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Fachabteilungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Externe Dienstleister / Berater | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Sonstige Akteure ---------- | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**28. In welchen Bereichen bzw. durch wen werden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuerung und Optimierung des Kreditportfolios unabhängig von einzelnen Finanzierungserfordernissen wahrgenommen?**

| | umfassend | teilweise / fallweise | keine Beteiligung | weiß nicht |
|---|---|---|---|---|
| → Kämmerei | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Abteilung Schuldenmanagement (eigene Org.-Einheit) | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Controlling | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Fachabteilungen | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Externe Dienstleister / Berater | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| → Sonstige Akteure ---------- | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!**