

# *Zukunft der Kommunalfinanzierung*

Deutscher Kämmerertag 2012  
13. September 2012

---

# ***Agenda***

1. **Kommunale Verschuldung – Entwicklung, Hintergrund, Ausblick**
2. **Welche Vorbereitung können Kommunen treffen?**
3. **Alternative Instrumente zur Kommunalfinanzierung**

---

# **1. Kommunale Verschuldung – Entwicklung, Hintergrund, Ausblick**

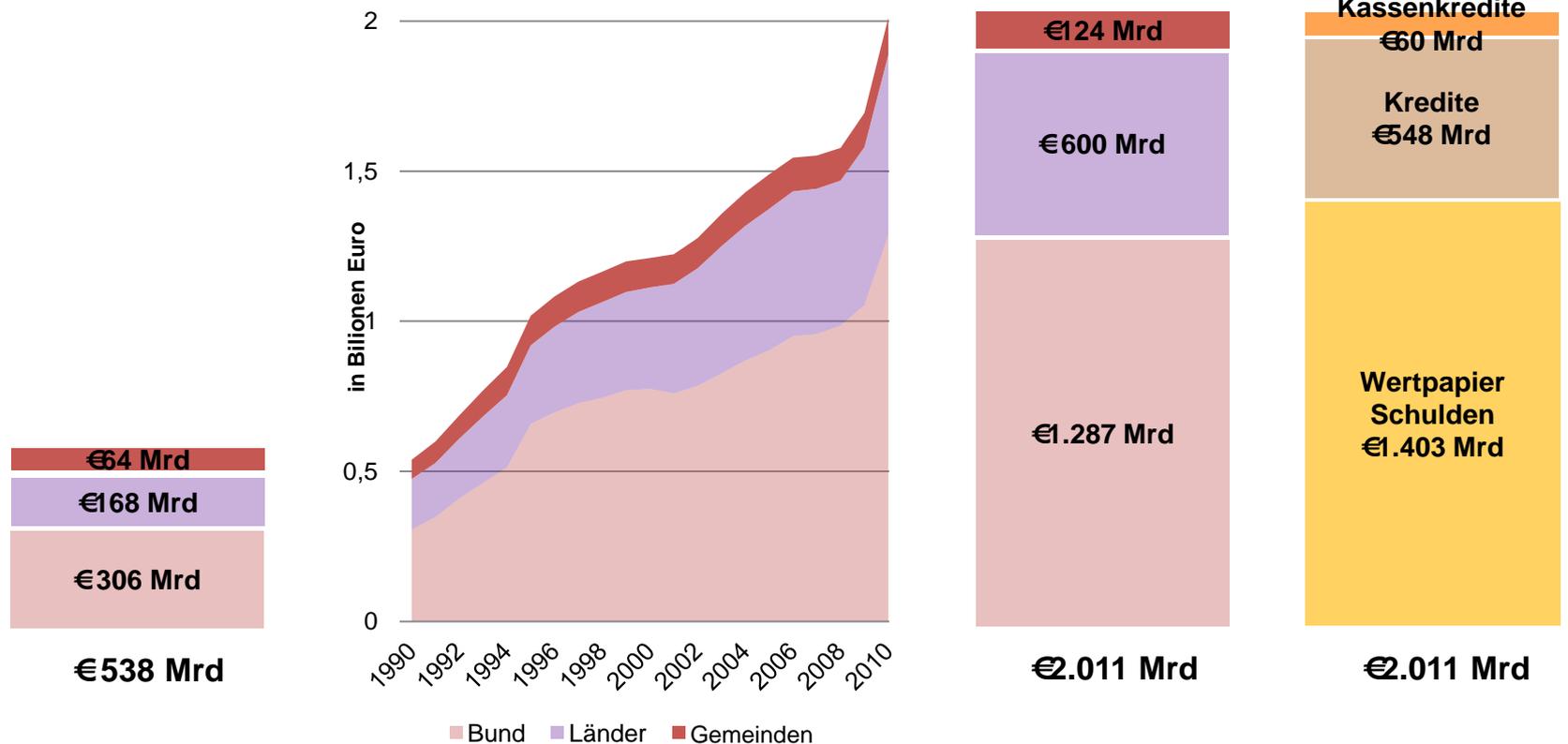
# Übersicht - Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen

Schuldenstand  
(1990)

Entwicklung Schuldenstand  
von 1990-2010

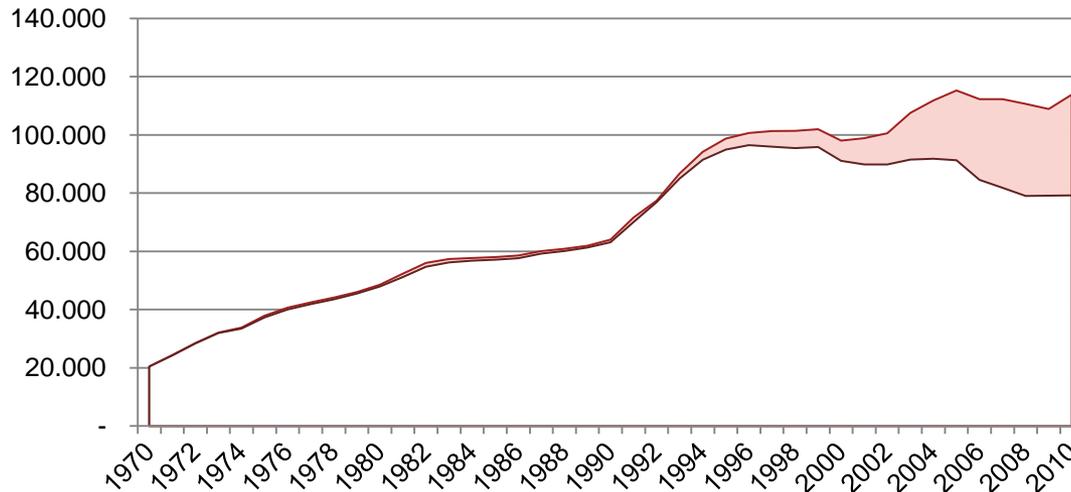
Schuldenstand  
(2010)

Art der Schulden  
(2010)



Quellen: Deutsche Bank; Statistisches Bundesamt

# Die Zunahme von kurzfristigen Kassenkrediten beinhaltet ein hohes Refinanzierungsrisiko



## Risiken

- Zinsschwankungsrisiken
- Fristeninkongruenz

□ Kreditmarktschulden und Kassenkredite □ Kreditmarktverschuldung im weiteren Sinne

- Dramatische Zunahme von kurzfristigen Kassenkrediten, insbesondere im Saarland, Rheinland Pfalz und NRW - einzelne Städte haben überdurchschnittlich hohen Anteil

Quellen: Deutsche Bank; Statistisches Bundesamt; Gutachten „Haushaltskrisen im Bundestaat“ des Wirtschaftlichen Beirats des BMF (2005)

# ***Das System institutioneller Finanzierung in Deutschland ist inkohärent und setzt die falschen Anreize***

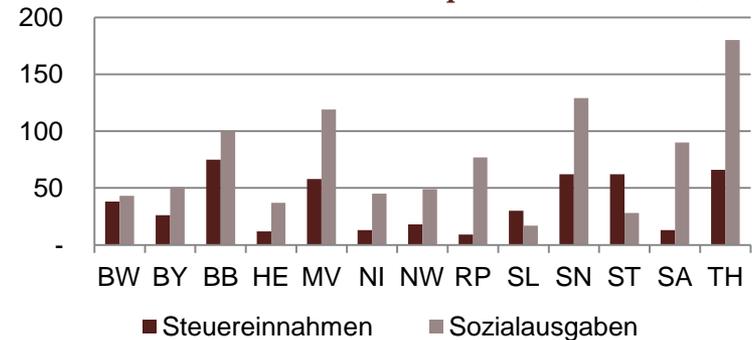
## **Theorie**

Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung = Konnexitätsprinzip, Art.104a GG = Basis für kommunale Selbstverwaltung, Art 28 GG

## **Praxis**

- Stark eingeschränkte Steuerautonomie
- Zunehmende Unterwanderung des Konnexitätsprinzips
- Nur ca. 15% der Ausgaben sind auf landesautonome Entscheidungen zurückzuführen
- Zuschüsse aus Bund und Ländern machen rund 40% des kommunalen HH aus
- = institutionelle Inkongruenz

**Wachstum 1999-2009, pro Einwohner (%)**



- Eingeschränkte Kontrolle über kommunalen Haushalt und wenig Gestaltungsspielraum
- Wachsende kommunale Verschuldung
- Einschränkung einerseits – Bail-Out Struktur andererseits -> schädliche Anreizstruktur

Quellen: Deutsche Bank; Statistisches Bundesamt; Gutachten „Haushaltskrisen im Bundestaat“ des Wirtschaftlichen Beirats des BMF (2005)

# Problematik des Mischmodells

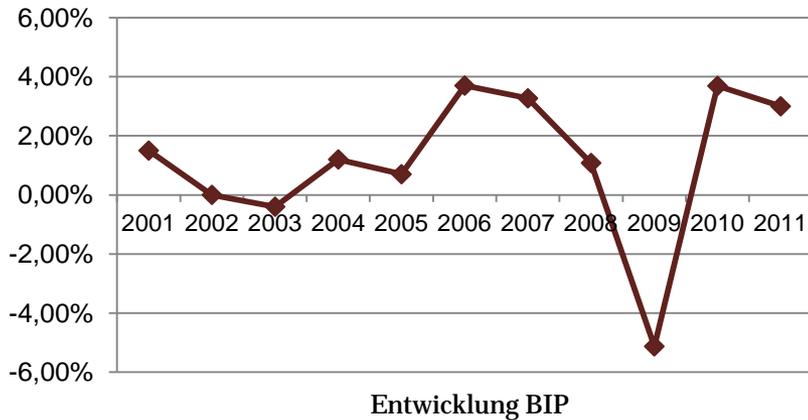
- Oktroyierte Kosten / Verschuldung – Kommune sieht sich nicht verantwortlich
- Wenig Anreiz einen ausgeglichenen Haushalt zu führen / hausgemachte Ineffizienz „verbirgt“ sich unter den oktroyierten Kosten
- Gefahr politisch motivierter Entscheidungen, da kaum wirksame Mechanismen existieren, die eine ineffiziente Haushalts-, und Verwaltungsführung verhindern

Beispiele	Flensburger Campus-Bad	Elbphilharmonie-Theater Hamburg	Berliner Tempodrom
Geplante Kosten für die Stadt/das Land	16,8 Mio. Euro	77 Mio. Euro	29,8 Mio. Euro
Geschätzte Gesamtkosten für den Steuerzahler	55 bis 60 Mio. Euro	323,5 Mio. Euro	Land auf die Zahlung einer Kreditbürgschaft iHv 10,2 Mio. Euro verklagt, also insges. Kosten: ca. 40 Mio. Euro
Geplante Sparmaßnahmen	Streichung der Subventionen für das Theater, Erhöhung der Kindergartensätze	---	---
Anmerkungen	Es gibt zwei gut erreichbare Spaßbäder in der Region	Museen und Theater in Hamburg werden seit Jahren vernachlässigt	---

Quellen: Blankart (2005) „Haftungsgrenzen im föderalen Staat“; NDR Reportage (2010) „45 Minuten: Kommunen im Größenwahn“; Glöckner & Mühlenkamp (2009) „Die kommunale Finanzkontrolle“

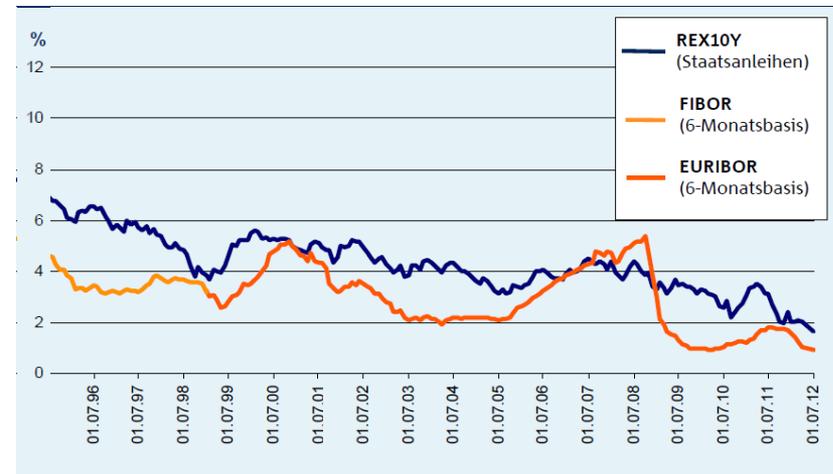
# Konjunktur und Zinsentwicklung beeinflussen Kommunalfinanzierung

## Konjunktur



- Abschwächen der Globalwirtschaft
  - Exporte
  - BIP
  - Steuereinnahmen
- Inflation?
- Stagflation?

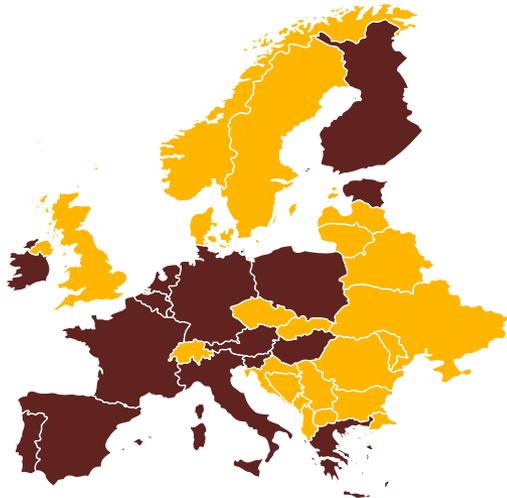
## Zinsentwicklung



- Historisch niedrige Zinsen
- Wie lange hält die Niedrigzinsperiode?
- Zinsen werden eher steigen als noch weiter fallen

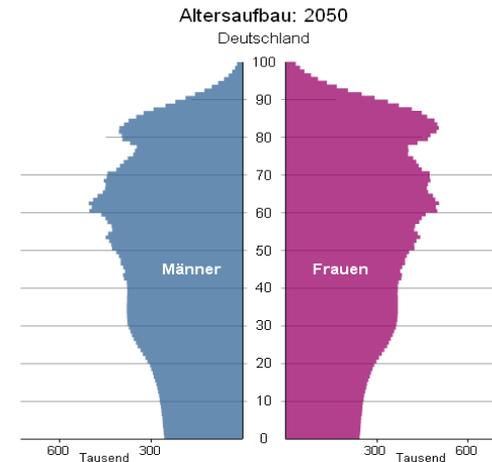
# Unsichere Rahmenbedingungen durch gesamtgesellschaftliche Herausforderungen

## Zukunft des Euro



- Austritt Griechenlands?
- Schwäche der PIGS-Staaten
- Haftung über TargetII-Schulden
- Haftung durch Euro-Bonds?
- Implizites Haftungsrisiko für Deutschland: bis zu 465 Mrd. Euro

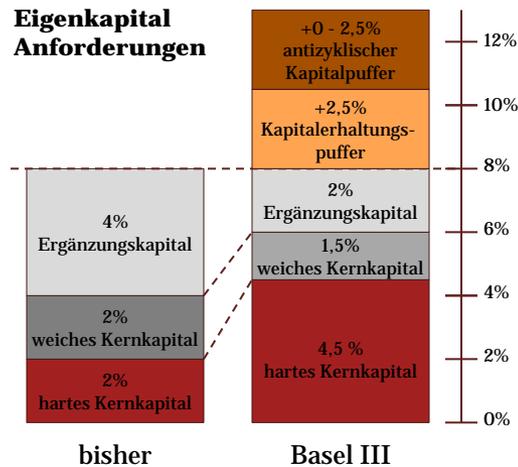
## Demographische Entwicklung



- Belastungen durch Pensions-, Renten- und Sozialverpflichtungen (147% des BIP)
- Rückbau der Infrastruktur
- Versorgung im ländlichen Raum (insb. Ärztliche Versorgung)

# Finanzspezifische Einflussfaktoren erschweren Refinanzierung

## BASEL III



- Neubewertung von Kreditgeschäft
- Überarbeitung interner Ratings
- Implizite risikounabhängige Kreditbeschränkung (Liquidity Ratio)
- Steigende Zinskosten

Quellen: Bafin, Moody's

## Rating Bundesrepublik



- Moody's senkt Ausblick auf negativ
  - Neue Euro-Rettungsmaßnahmen
  - Inanspruchnahme bestehender Bürgschaften
- Herabstufung der Kreditwürdigkeit droht
- Folge: Höhere Zinsbelastung und Vertrauenskrise

---

## **2. Welche Vorbereitung können Kommunen treffen?**

# ***Welche Vorbereitungen können Kommunen treffen?***

## **1. Finanzierungsmanagement**

- Management des Tilgungsprofils
- Zinsmanagement
- Verbesserung des Ratings

## **2. Ausgabenkonsolidierung**

- Haushaltskonsolidierung
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Aufgabenverzicht und Standardreduzierung
- Aufgabenkritik auf Struktur- und Prozessebene

## **3. Einnahmeoptimierung**

- Gebührenoptimierung
- Steuerliche Optimierung
- Rekommunalisierung

## **4. Zukunftsstrategie**

- Finanzplanung
- Infrastrukturbedarfsplanung
- Formulierung langfristiger Konsolidierungsstrategie
- Sensibilisierung und Beteiligung von Bürgern

---

# **3. *Alternative Instrumente zur Kommunalfinanzierung***

# ***Kommunen steht eine breite Auswahl an Finanzierungsformen zur Verfügung***

Anleihen

Schuldscheine

Leasing

Bausparverträge

Public-Private-Partnership

Bürgerkredit



## **Warum Alternativen zum Kommunalkredit?**

- Rückzug einzelner Kreditinstitute aus der Kommunalfinanzierung
- Zunehmende Einschränkung in Kommunalkreditvergabe (z.B. Verschuldung pro Einwohner)
- Neue regulatorische Anforderungen (Basel III)
- Diversifikation der Kapitalstruktur
- Kostenvorteile durch Restwert-Leasing mit spezialisierten Anbietern (z.B.: IT, Maschinen etc.)
- Projektfinanzierung (PPP) zur Erhaltung / Verbesserung der Infrastruktur

# Im Einzelfall ist zu entscheiden welches Finanzierungsinstrument geeignet ist

Leasing		Bausparverträge		Bürgerkredit	
Volumen	Ab 100 €	Volumen	Ab 0,5 Mio. €	Volumen	Ab 1 Mio. €
Laufzeit	objektabhängig	Laufzeit	bis 32 Jahre	Laufzeit	2-20 Jahre
Zinskondition <sup>1</sup>	objektabhängig	Zinskondition	mittel	Zinskondition	hoch
Transaktionskosten <sup>1</sup>	mittel	Transaktionskosten	niedrig	Transaktionskosten	mittel / hoch
Geeignet für	Alle Kommunen	Geeignet für	Alle Kommunen	Geeignet für	Alle Kommunen
<b>+</b>	Gute Konditionen bei Restwertleasing möglich (z.B. IT)	<b>+</b>	Zinssicherheit auf lange Sicht	<b>+</b>	Bindung der Bürger an Kommune
<b>+</b>	Liquiditätsentlastung	<b>+</b>	Flexibler als Kredit, da Sondertilgungen möglich	<b>-</b>	Potentielle Prospekthaftung
<b>+</b>	Projektkongruente Finanzierung	<b>-</b>	Ungeeignet für kurzfristige Investitionsprojekte	<b>-</b>	Hohe Transaktionskosten
<b>-</b>	„Verschleierung“ des tatsächlichen Verschuldungsgrades			<b>-</b>	Relativ teuer/ unflexibel

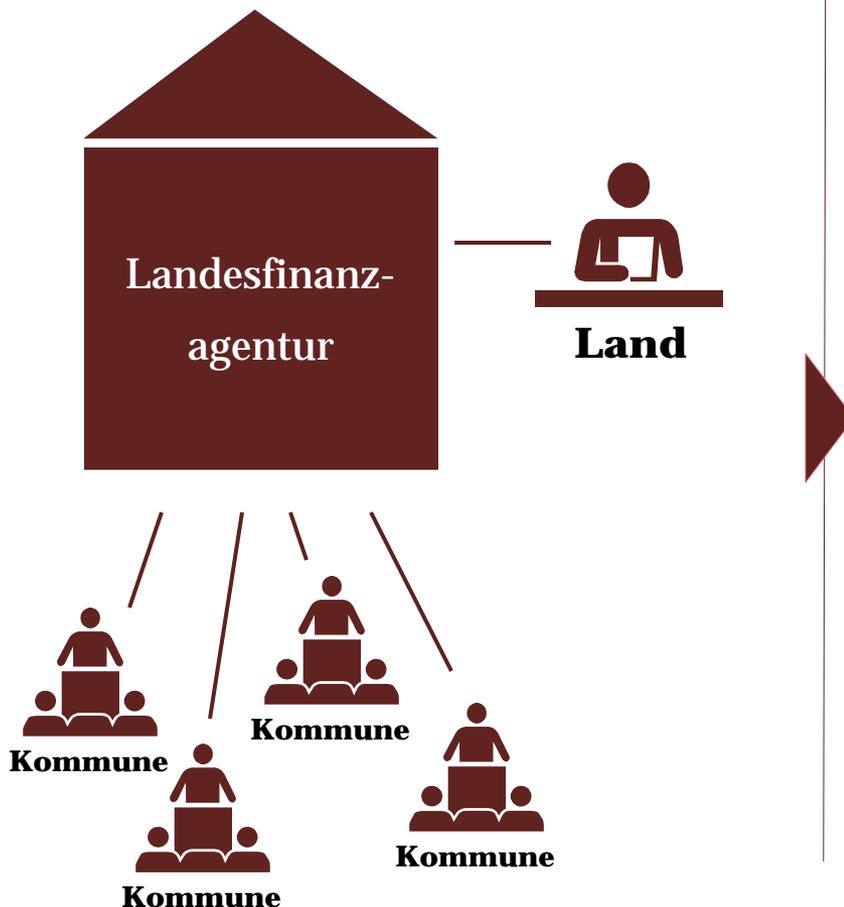
1) Zinskonditionen und Transaktionskosten werden im Vergleich zum Kommunalkredit bewertet

# ***Im Einzelfall ist zu entscheiden welches Finanzierungsinstrument geeignet ist***

<b>Public-Private-Partnership</b>		<b>Schuldscheine</b>		<b>Anleihen</b>	
<b>Volumen</b>	Ab 5 Mio. €	<b>Volumen</b>	Ab 10 Mio. €	<b>Volumen</b>	Ab 100 Mio. €
<b>Laufzeit</b>	projektabhängig	<b>Laufzeit</b>	1-20 Jahre	<b>Laufzeit</b>	10-20 Jahre
<b>Zinskondition<sup>1</sup></b>	projektabhängig	<b>Zinskondition</b>	mittel	<b>Zinskondition</b>	hoch
<b>Transaktionskosten<sup>1</sup></b>	mittel / hoch	<b>Transaktionskosten</b>	minimal	<b>Transaktionskosten</b>	mittel / hoch
<b>Geeignet für</b>	mittlere, große Kommunen	<b>Geeignet für</b>	mittlere, große Kommunen	<b>Geeignet für</b>	große Kommunen
<b>+</b>	Kostenübernahme durch privaten Investor	<b>+</b>	Flexibel strukturierbar	<b>+</b>	Lange Zinsbindung möglich
<b>+</b>	Nutzung von Fachwissen des privaten Partners	<b>+</b>	Verhältnismäßig geringer Aufwand	<b>+</b>	Vielfältig einsetzbar und flexibel strukturierbar
<b>-</b>	Hohe Finanzierungs- und Transaktionskosten			<b>-</b>	Hohes Mindestvolumen
				<b>-</b>	Stetige Präsenz am Markt erforderlich

1) Zinskonditionen und Transaktionskosten werden im Vergleich zum Kommunalkredit bewertet

# ***Einführung einer Landesfinanzagentur würde Kommunen helfen***



## **Gründe**

- Bündelung von Liquiditätsbedarfen zur Kostenminimierung
- Keine interkommunale Haftung (aber Kommunen staatsrechtlich Teil des Landes)
- Land als Kommunalaufsicht „an der Quelle“
- erhöht Eigeninteresse des Landes an geordneten Finanzverhältnissen in Kommunen
- NRW eingeführter Titel am internationalen Kapitalmarkt

---

# ***Anhang***

# Anleihen

## Voraussetzungen

- Emissionsvolumen von mindestens 100 Millionen Euro
- Ordentliche Haushaltssituation
- Gute Bonität der Kommune

## Konditionen

- Zinskonditionen liegen über Kommunalkredit
- Laufzeit zwischen 10 bis 20 Jahre
- Entfälligkeit

## Vorteile

- Zinssicherheit auf lange Sicht
- Flexibler als Kredit
  - Sondertilgungen möglich
- Vielfältig einsetzbar
- Einfach strukturiert

## Nachteile

- Höher Aufwand
- Hoher interner Abstimmungsbedarf

## Beispiel Hannover



Bereits für die Finanzierung der Expo hatte Hannover 1996 eine Schmuckanleihe mit einem Volumen von 150 Mio. Euro ausgegeben. 2009 wurde eine weitere Anleihe mit 165 Mio. Euro emittiert. Dafür wurde eine Anleihe-Schuldschein-Kombination entwickelt, die eine synthetische Tilgung zulässt.

# Schuldscheine

## Voraussetzungen

- Emissionsvolumen von mindestens 10 Millionen Euro
- Ordentliche Haushaltssituation
- Gute Bonität der Kommune

## Konditionen

- Zinsbelastung und Laufzeit vergleichbar mit Kommunalkredit
- Transaktionskosten sind niedrig

## Vorteile

- Weniger Aufwand als bei Anleihen
- Weiterverkauf möglich
- Bilanzierung zum Nennwert

## Nachteile

- Nicht jederzeit wieder veräußerbar
- Kein Börsenhandel

## Beispiel Salzgitter



Salzgitter emittierte Schuldscheine mit einem Gesamtvolumen von 30 Mio. Euro. Die Platzierung erfolgte über die Braunschweigische Landessparkasse. Das Geld wird für die Refinanzierung von Investitionen verwendet.

# Bürgerkredite

## Voraussetzungen

- Abwicklung nur über Bank möglich
- Ab 1 Mio. Euro Volumen

## Konditionen

- Zinskonditionen liegen höher als Kommunalkredit
- Hohe Transaktionskosten

## Vorteile

- Starke Bürgerbeteiligung
- Neue Intermediäre könnten Bürgerkredite attraktiver machen  
([www.leihdeinerstadtgeld.de](http://www.leihdeinerstadtgeld.de))

## Nachteile

- Konditionen für Anleger weniger attraktiv
- Aufwendiger und unflexibler als Kommunalkredite

## Beispiel Quickborn



Aufgrund mangelndem Interesse der Banken setzte Quickborn auf Bürgerkredite. Nach anfänglichen Schwierigkeiten mit der BaFin musste 2010 eine Bank zwischengeschaltet werden. Sie schrieb den Kredit an die Bürger aus und gab das gesammelte Geld in Form eines Darlehens an die Stadt weiter.

# Leasing

## Voraussetzungen

- Aufsichtsrechtliche Genehmigung vor jedem Abschluss

## Konditionen

- Leasingraten hängen von Vertragsart, Anschaffungswert, Grundmietzeit, Mietsonderzahlungen, Refinanzierungszinssatz, Verwaltungskosten-, Gewinn- und Risikoaufschlag und kalkulierten Restwert ab
- Zurechnung der Leasingraten zum Verwaltungshaushalt (abweichende Regelungen je nach Bundesland)
- Üblicherweise mit zusätzlichen Dienstleistungen (Full-Service-Leasing)

## Vorteile

- Aufgabenverlagerung auf Leasing-Partner
- Begleitung während gesamtem Lebenszyklus
- Liquiditätsentlastung

## Nachteile

- Unflexibler und z.T. teurer als Kommunalkredit
- „Verschleierung“ des tatsächlichen Verschuldungsgrades

## Beispiel Pforzheim



Pforzheim übergab einer Leasinggesellschaft das Alte Rathaus und räumte ein Erbbaurecht ein. Die Gesellschaft verpflichtete sich die Sanierungsmaßnahme durchzuführen. Gleichzeitig wurde ein Mietvertrag abgeschlossen, der eine Mietdauer nach Sanierung von 20 Jahren vorsah. Nach Ablauf der Grundmietzeit hat die Stadt das Recht, das Objekt zu einem festgelegten Restwert zu erwerben.

# Public-Private-Partnership

## Voraussetzungen

- Langfristige Bedarfsplanung
- Sorgfältige technische Planung möglicher Umnutzungen

## Konditionen

- Projektabhängige Laufzeiten (20 bis 35 Jahren üblich)
- Mittlere bis hohe Transaktionskosten
- Projektabhängige Zinskonditionen
- Vergütung des privaten Partners erfolgt über öffentliche Haushalte oder Konzessionsgebühren
- Üblicherweise leistet Kommune Anschubfinanzierung

## Vorteile

- Kostenübernahme durch privaten Investor
- Nutzung von Fachwissen
- Zeitgewinn

## Nachteile

- Höhere Gesamtkostenbelastung durch hohe Qualitätsanforderungen
- i.d.R. höhere Finanzierungskosten

## Beispiel Korschenbroich



Korschenbroich gründet in Kooperation mit dem Gladbacher Energiedienstleister NEW ein neues Stadtwerk. Der Startschuss soll im Frühjahr 2013 fallen. Für die ersten fünf Jahre hat NEW der Stadt eine Ergebnisgarantie zugesichert.

# Bausparverträge

## Voraussetzungen

- Neubau oder Modernisierung von kommunalen Gebäuden wie Schulen, Rathäuser oder Kliniken

## Konditionen

- Laufzeit von bis zu 32 Jahren
- Niedrige Transaktionskosten
- Zinskonditionen mit Kommunalkredit vergleichbar
- Kombination mit klassischen Zinssicherungsinstrumenten (z.B. Derivate) und klassischen Kommunaldarlehen oder KfW-Krediten möglich

## Vorteile

- Zinssicherheit auf lange Sicht
- Flexibler als Kredit
- Sondertilgungen möglich
- Vielfältig einsetzbar
- Einfach strukturiert

## Nachteile

- Ungeeignet für kurzfristige Investitionsprojekte

## Beispiel Bad Tölz



In 2011 setzte Bad Tölz auf einen Bausparvertrag, um das Rathaus für 4 Mio. Euro zu sanieren. Damit sichert sich die Stadt über Jahre die historisch niedrigen Zinsen.