

DNK-Befragung: Kämmerer optimistischer

Von Katharina Schlüter

Deutschlands Kämmerer blicken wieder optimistischer in die Zukunft. Insbesondere in defizitären Kommunen hofft man auf bessere Zeiten.

Mehrausgaben für Kinderbetreuung bzw. im Schulbereich, die steigende Kreisumlage und das neue Umsatzsteuerrecht: Diese Punkte bereiten Kämmerern aktuell das meiste Kopfzerbrechen (vgl. Abb. 1). Unter den Kämmerer von kreisfreien Städten sind die wichtigsten drei Sorgen neben den Mehrausgaben für die Kinderbetreuung bzw. im Schulbereich die wachsenden Sozillasten, der Investitionsstau sowie die finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingsintegration. Im Mai 2016 hatte die DNK-Redaktion rund 2.750 kommunale Finanzentscheider angeschrieben. 647 vollständig ausgefüllte Fragebögen liegen vor, was einer Rücklaufquote von gut 23 Prozent entspricht. Dabei hatten sich 48 kreisfreie Städte an der Umfrage beteiligt.

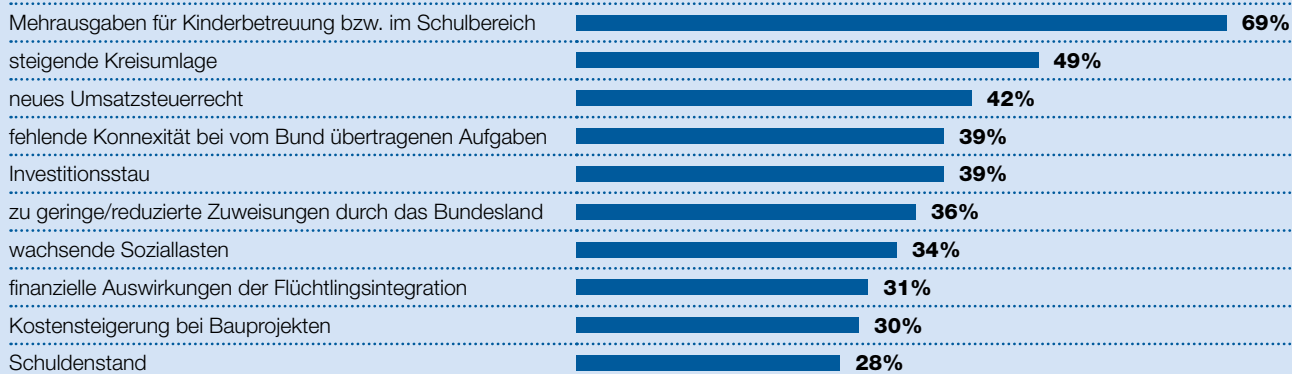
Bei all den Sorgen, die die Kämmerer im Alltag umtreiben, zeigt die Umfrage im Vergleich zum Vorjahr, dass sich das Stimmungsbild insgesamt etwas aufhellt. So geben in diesem Jahr knapp 24 Prozent der Umfrageteilnehmer an, dass sie eine Verbesserung ihrer finanziel-

len Situation für 2017 erwarteten – im vergangenen Jahr hofften dagegen nur 18 Prozent auf kurzfristig bessere Zeiten. Im Ländervergleich zeigt sich, dass insbesondere die NRW-Kämmerer positiv gestimmt sind: Mit 35 Prozent hoffen hier überdurchschnittlich viele Kämmerer auf eine Verbesserung der finanziellen Situation ihrer Kommune. Interessant auch: Während die kommunalen Spitzenverbände seit Jahren davor warnen, dass sich die Schere zwischen reichen und armen Kommunen weiter öffne, deutet sich in der DNK-Umfrage in dieser Hinsicht eine leichte Entspannung an. So erwarten mit 40 Prozent deutlich überdurchschnittlich viele Kämmerer von Kommunen mit einem Haushaltsdefizit im Jahr 2016, dass sich die finanzielle Situation in diesem Jahr verbessern wird.

Einfluss der Bundespolitik

Zu diesen Ergebnissen passt auch, dass die befragten Kämmerer der aktuellen Bundesregierung ein tendenziell gutes Zeugnis ausstellen. Besonders positiv heben die Teilnehmer die diversen Fördertöpfe und Kostenerstattungen hervor. Viele argumentieren allerdings, dass sich die Situation in dieser Hinsicht zwar verbessert habe, aber noch lange nicht gut sei, und pochen auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Andere betonen, dass sich die finanzielle Situation ihrer Kommune weniger durch die aktuelle Bundespolitik im Hinblick auf kommunale

Abb. 1: Was macht Ihnen mit Blick auf das Haushalts- und Finanzmanagement in Ihrer Kommune gegenwärtig am meisten Sorgen?



Quelle: DNK, n = 647, Mehrfachauswahl möglich.

Belange verbessert habe, sondern vielmehr durch die gute Konjunktur begründet sei. Auch die Bedeutung der Landespolitik wird von vielen hervorgehoben. Die detaillierte Analyse zeigt, dass die Zufriedenheit mit der Bundespolitik sich in den verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedlich entwickelt. So stellen mit 63 Prozent überdurchschnittlich viele NRW-Kämmerer eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation unter der aktuellen Bundesregierung fest. Und in Bayern freut sich immerhin jeder zweite Kämmerer über eine gute Entwicklung. Besonders unzufrieden ist man dagegen in Ostdeutschland, wo nur gut jeder dritte Kämmerer eine Verbesserung der Situation unter der aktuellen Bundesregierung zu Protokoll gibt.

Was wünschen sich die Kämmerer von der kommenden Bundesregierung? Wenig überraschend, wünschen sich die Kämmerer vor allem mehr Geld. Allerdings – so ein oft genannter Wunsch – sollte dieses Geld weniger über Einzelmaßnahmen wie zusätzliche Fördertöpfe an die Kommunen fließen. Vielmehr wünschen sich Kommunen eine langfristige Stärkung der Kommunalfinanzen über eine stärkere Steuerbeteiligung an beispielsweise der Umsatzsteuer. Wichtig ist vielen Kämmerern hier eine Stabilisierung der Einnahmen. Auch sollte der Bund die Kommunen im Sozialbereich entlasten und insgesamt das Konnexitätsprinzip beachten.

Kreditangebot knapper

Was gibt es Neues vom Finanzmanagement? Zunächst einmal lässt sich festhalten, dass sich das Kreditangebot weiter verknappt. So gibt mit 62 Prozent deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmer an, dass die Anzahl an Kreditangeboten in den letzten fünf Jahren zurückgegangen sei (Basis=465; nur Kommunen, die in diesem Zeitraum Kredite ausgeschrieben haben bzw. sich eine Einschätzung zutrauen), 16 Prozent konstatieren sogar einen starken Rückgang (vgl. Abb. 2). Im Vergleich zu der Umfrage 2016 hat sich die Einschätzung der Kämmerer damit eingetrübt: Vor einem Jahr gaben 49 Prozent der Kämmerer an, ein rückläufiges Kreditangebot zu beobachten, einen starken Rückgang beobachteten

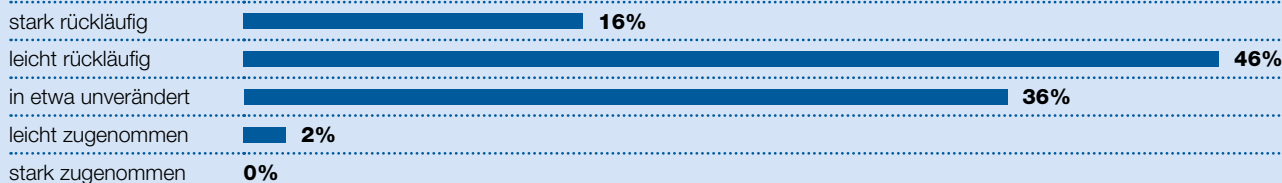
nur 9 Prozent. Die diesjährige Umfrage zeigt dabei auch, dass insbesondere hochverschuldete Kommunen Refinanzierungsschwierigkeiten bekommen könnten: Von den Kämmerern, deren Kommunen Kredite von über 2.000 Euro/Einwohner angehäuft haben, konstatieren 51 Prozent ein leicht rückläufiges und 21 Prozent sogar ein stark rückläufiges Kreditangebot.

Bei einem sich verknappenden Kreditangebot bleibt Kommunen der Kapitalmarkt zur Refinanzierung. Die aktuelle Umfrage zeigt dabei, dass Schuldscheine und Anleihen in der kommunalen Familie inzwischen

Bei einem sich verknappenden Kreditangebot bleibt Kommunen der Kapitalmarkt zur Refinanzierung. Die Umfrage zeigt, dass Schuldscheine und Anleihen in der kommunalen Familie inzwischen weit verbreitet sind.

weit verbreitet sind. So geben fast 30 Prozent der Umfrageteilnehmer an, den Kapitalmarkt zu nutzen, wobei in dieser Gruppe 72 Prozent sagen, dass Schuldscheine und Anleihen mit über 10 Prozent einen durchaus signifikanten Anteil an der Gesamtverschuldung hätten. Auffällig ist dabei, dass nicht nur – wie man vielleicht erwartet hätte – Großstädte auf den Kapitalmarkt setzen. Im Gegenteil: Von den 94 teilnehmenden Kommunen, die ihren Kapitalmarktanteil auf über 50 Prozent beziffern, ist der überwältigende Anteil (81 Kommunen) kreisangehörig. Es ist anzunehmen, dass in dieser Gruppe einer oder wenige Schuldscheine einen großen Teil der Gesamtverschuldung ausmachen. Gleichwohl zeigt die Umfrage auch, dass kreisfreie Städte mit knapp 40 Prozent im Vergleich zur Gesamtgruppe (30 Prozent) stärker auf alternative Finanzierungsinstrumente setzen.

Abb. 2: Wie hat sich die Anzahl der Kreditangebote in den vergangenen fünf Jahren entwickelt?



Quelle: DNK, n = 465 (nur TN, die in den letzten fünf Jahren Kredite ausgeschrieben haben bzw. sich eine Einschätzung zutrauen).

Rating populärer als erwartet

Vor dem Hintergrund des rückläufigen Kreditangebots und des zunehmenden kommunalen Interesses an Finanzierungsalternativen bemühen sich Ratingagenturen seit Jahren, auf dem deutschen Kommunalmarkt Fuß zu fassen. Die Antwort der kommunalen Familie auf diese Annäherungsversuche fiel dabei bislang sehr eindeutig aus: Brauchen wir nicht. Die aktuelle Kämmererumfrage legt allerdings nahe, dass die Meinungen stärker auseinandergehen als vermutet: Von den Umfrageteilnehmern, die eine Meinung haben (n=347), kann sich mit 23 Prozent immerhin ein knappes Viertel der Umfrageteilnehmer vorstellen, seine Kommune von einer Ratingagentur bewerten zu lassen (vgl. Abb. 3). Nun könnte man erwarten, dass vor allem Kommunen mit

Von einem Rating erhoffen sich die Kämmerer weniger bessere Finanzierungskonditionen, als vielmehr Rückkündigung für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

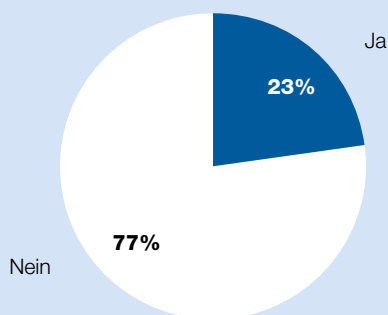
einem ausgeglichenen oder positiven Haushalt einem Rating gegenüber offen seien – immerhin dürften sich die Finanzierungskonditionen für diese Gruppe mit einem Rating tendenziell verbessern. Die detaillierte Ergebnisauswertung kann diese Hypothese aber nicht bestätigen: Egal ob Haushaltsdefizit oder nicht, der Anteil der für ein Rating offenen Kämmerer liegt bei knapp einem Viertel. Auch die Verschuldungshöhe steht nicht in einem klaren Zusammenhang mit der Ratingbereitschaft, nur bei den Kommunen mit einer sehr hohen Pro-Kopf-Verschuldung deutet die Umfrage auf eine stärkere Ablehnung von Ratings hin.

Die Antworten auf die offene Frage, welche Vorteile sich Kämmerer von einem Rating versprechen, liefern einen Erklärungsansatz. So erhoffen sich viele Umfrageteilnehmer von einem Rating vor allem eine nachhaltigere Haushaltspolitik. Einer schreibt stellvertretend für viele: „Externe Bewertungen werden von der Politik eher akzeptiert als die vom eigenen Haus.“ Andere argumentieren, dass die Banken ohnehin intern raten würden, eine unabhängige Einschätzung könne daher hilfreich sein. Kämmerer, die ihre Kommune nicht raten lassen wollen, argumentieren – erwartungsgemäß – vor allem mit der Haftungskette, welche ein Rating unnötig mache. Auffällig ist dabei, dass Großstädte dem Thema deutlich skeptischer gegenüberstehen als mittelgroße oder kleinere Kommunen, besonders offen zeigen sich allerdings NRW-Kämmerer.

Profit dank Schulden

Jenseits der Verfügbarkeit von Fremdkapital treibt Kämmerer das nach wie vor anhaltende Niedrigzinsniveau um. Die Umfrage zeigt dabei, dass Banken inzwischen auch mit negativen Zinsen um Kommunalkredite buhlen: Kämmerer von Kommunen, die sich über Banken bzw. den Kapitalmarkt finanzieren (n=587), geben zu 23 Prozent an, dass Banken im Rahmen von Kreditausschreibungen negative Zinsen angeboten hätten, einige wenige Kämmerer (insg. acht Teilnehmer) haben diese Erfahrung sogar im mittelfristigen Bereich (Laufzeit über ein Jahr) gemacht. In einer besonders starken Verhandlungsposition scheinen in diesem Kontext die größeren Städte zu sein: So geben mit 46 Prozent deutlich überdurchschnittlich viele Kämmerer von kreisfreien Städten an, negative Zinsen angeboten bekommen zu haben. Eine andere Rolle, als man erwarten könnte, scheint die Haushaltssituation zu spielen: Von den Kommunen mit defizitärem Haushalt berichten 31 Prozent, Kredite mit negativen Zinsen angeboten bekommen zu haben. Insofern scheint

Abb. 3: Könnten Sie sich vorstellen, Ihre Kommune durch eine Ratingagentur bewerten zu lassen?



Quelle: DNK, n = 347 (nur TN die eine Meinung haben).

ein Defizit hier nicht die Verhandlungssituation zu schwächen – tendenziell eher im Gegenteil.

Während Kämmerer verschuldeter Kommunen sich aktuell über das historisch niedrige Zinsniveau freuen dürfen, ist zu erwarten, dass die Zinsen irgendwann wieder steigen werden. Insofern scheint es folgerichtig, dass Kämmerer inzwischen eine Vielzahl von Maßnahmen nutzen, um sich gegen einen Zinsanstieg abzusichern. Am beliebtesten ist dabei die langfristige Kreditaufnahme, auf die 67 Prozent der Umfrageteilnehmer setzen. Mit deutlichem Abstand (36 bzw. 30 Prozent) folgen das aktive Schuldenmanagement sowie die verstärkte Tilgung. Weniger, aber zunehmend verbreitet sind Zinsswaps: 10 Prozent der Kämmerer nutzen dieses Instrument – im Vorjahr waren es nur 5 Prozent.

Die Niedrigzinsphase hat allerdings auch jenseits des Finanzmanagements Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. So beobachten immerhin gut 36 Prozent der Umfrageteilnehmer, dass die Verschuldungsbereitschaft der Kommunalpolitiker mit der Niedrigzinsphase steigt. Auffällig dabei: Bei den hochverschuldeten Kommunen ist die höhere Verschuldungsbereitschaft tendenziell weniger verbreitet (vgl. Abb. 4). Vermutlich sind die Spielräume hier schon eher ausgenutzt.

Altschulden spalten kommunale Familie

Sollten Bund bzw. Länder hochverschuldete Kommunen entschulden? Diese Frage wird aktuell wieder prominent diskutiert, was nicht zuletzt an den im Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ zusammengeschlossenen finanzschwachen Kommunen liegt, die lautstark für eine Entschuldung trommeln. Auch der Deutsche Städtetag hat sich das Thema auf die Fahne geschrieben. Doch wie stehen Deutschlands Kämmerer zu dieser Frage? Die Umfrage zeigt deutlich, dass der Umgang mit den kommunalen Altschulden die kommunale Familie spaltet. So befürworten 30 Prozent der 647 Umfrageteilnehmer eine Entschuldung hochverschuldeter Kommunen, 36 Prozent lehnen sie ab, die restlichen 34 Prozent sind unentschieden.

Wenig überraschend, hängt die Einschätzung der Kämmerer maßgeblich mit der Verschuldungssituation der eigenen Kommune zusammen, dabei gilt: Je höher die eigene Kommune verschuldet ist, desto

offener zeigen sich Kämmerer für eine Entschuldung. So befürworten 58 Prozent der Kämmerer von Kommunen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von über 2.000 Euro eine Entschuldung, nur 22 Prozent der höher verschuldeten Kommunen lehnen sie dagegen ab. Unter den Kommunen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von unter 100 Euro lehnen dagegen 48 Prozent die Entschuldung ab, während sie nur 11 Prozent befürworten.

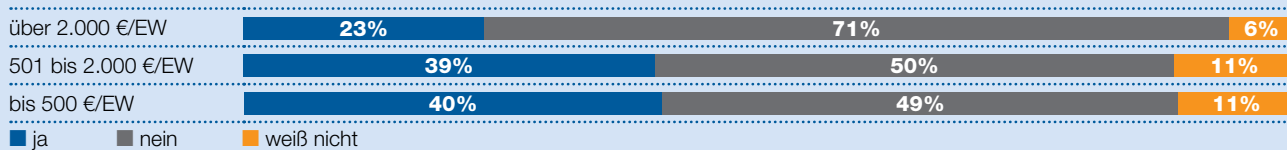
Wer gegen eine Entschuldung ist, argumentiert in erster Linie mit der damit verbundenen Ungerechtigkeit. So würden mit einer Entschuldung schlecht wirtschaftende Kommunen belohnt, dies würde falsche Anreize setzen. Außerdem würde die Entschuldung die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel erheblich mindern. Denn zusätzliche Mittel würden Länder und Bund sicher nicht zur Verfügung stellen, so dass nicht Bund oder Länder, son-

Eine Entschuldung sollte nach Meinung der Kämmerer an eine strikte Haushaltsdisziplin, keine Neuverschuldung, strenge Kontrolle sowie klare Zielvorgaben geknüpft sein.

dern die kommunale Familie die Entschuldung stemmen müsste. Hinzu käme, dass die einmalige Entschuldung nur wenig nutzen würde, wenn das strukturelle Defizit bestehen bleibe. Wer für eine Entschuldung ist, argumentiert mit der fehlenden Konnexität bei von Land bzw. Bund übertragenen Aufgaben. Viele Kommunen seien unverschuldet in die Schieflage geraten, so die Argumentation. Mit den Altschulden würde die Schere immer weiter auseinandergehen, ein Teufelskreis drohe, warnen die Entschuldungsbefürworter.

Recht einig sind sich die Umfrageteilnehmer bzgl. der Bedingungen bzw. Voraussetzungen, an die die Entschuldung geknüpft sein sollte: strikte Haushaltsdisziplin, keine Neuverschuldung, strenge Kontrolle, klare Zielvorgaben – so lauten die meistgenannten Empfehlungen der

Abb. 4: Steigt in der aktuellen Niedrigzinsphase die Verschuldungsbereitschaft der Kommunalpolitiker?



Quelle: DNK, n = 647.

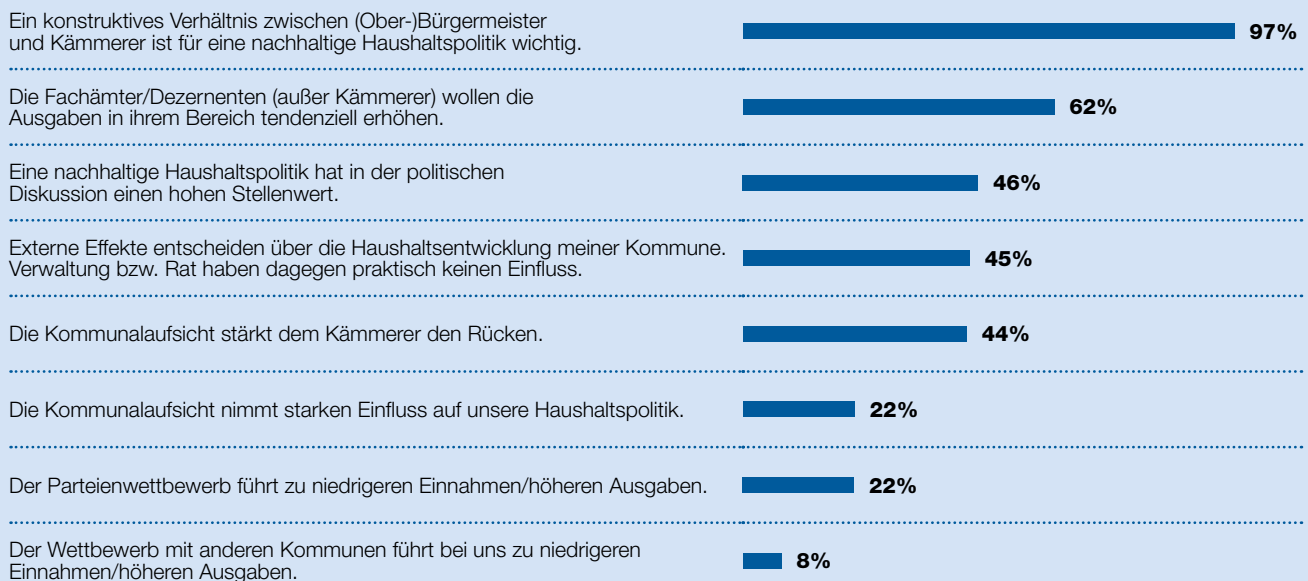
Kämmerer. Des Weiteren wird eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen gefordert.

Einflussfaktoren kommunaler Haushaltspolitik

Interessant ist in diesem Kontext, wie die Umfrageteilnehmer die Bedeutung externer Faktoren (Bundes- und Landespolitik bzw. sozioökonomischer Faktoren) einschätzen. So stimmen 44,8 Prozent der befragten Kämmerer der These zu, dass externe Effekte über die Haushaltsentwicklung „ihrer“ Kommune entschieden, während die Verwaltung bzw. der Rat dagegen praktisch keinen Einfluss hätten (vgl. Abb. 5). Auffällig ist, dass unter den hochverschuldeten Kommunen (Verschuldung von über 2.000 Euro/EW) die Zustimmung mit 67 Prozent deutlich höher ist. Dabei geben knapp 39,8 Prozent der Kämmerer von hochverschuldeten Kommunen an, dass eine nachhaltige Haushaltspolitik in der politischen Diskussion einen hohen Stellenwert habe, in Kommunen mit einer niedrigeren Verschuldung

liegt die Zustimmungsrate mit 47,6 Prozent höher. Dies ist insofern etwas überraschend, als man erwarten würde, dass eine hohe Verschuldung zu einer gewissen Sensibilisierung der Kommunalpolitiker führen sollte. Tatsächlich scheint sich aber eher eine Schuldentradition fortzusetzen. Auch würde man in hochverschuldeten Kommunen einen starken Einfluss der Kommunalaufsicht auf die Haushaltspolitik erwarten. Die Umfrage zeigt aber, dass die Kommunalaufsicht nur in gut einem Drittel der hochverschuldeten Kommunen (36,3 Prozent) einen (starken) Einfluss auf die Haushaltspolitik hat. Dazu passt, dass mit 44,2 Prozent weniger als die Hälfte der Kämmerer angibt, dass die Kommunalaufsicht ihnen den Rücken stärke. Deutlich wichtiger als die Kommunalaufsicht scheint in diesem Kontext das Verhältnis zwischen Kämmerer und (Ober-)Bürgermeister zu sein: So stimmt mit 96,8 Prozent die überwältigende Mehrheit der Umfrageteilnehmer der These zu, dass ein konstruktives Verhältnis zwischen Kämmerer und (Ober-)Bürgermeister für die nachhaltige Haushaltspolitik wichtig sei. //

Abb. 5: Thesen zur kommunalen Haushaltspolitik



Quelle: DNK, n = 647, Mehrfachauswahl möglich.

Impressum

Copyright © 2017 **FRANKFURT BUSINESS MEDIA GmbH** – Der F.A.Z.-Fachverlag

Redaktion Berlin Katharina Schlüter (V.i.S.d.P) ■ Der Neue Kämmerer, Mittelstraße 2-4, 10117 Berlin

Kontakt Telefon: (030) 206 18-542 ■ E-Mail: k.schlueter@derneuekaemmerer.de

Verlag Bismarckstraße 24, 61169 Friedberg

Kontakt Telefon: (0 60 31) 73 86-0 ■ Telefax: (0 60 31) 73 86-20 ■ E-Mail: verlag@frankfurt-bm.com ■ www.frankfurt-bm.com

Geschäftsführer Dr. André Hülsbömer, Hannes Ludwig ■ **Herausgeber** Bastian Frien

Sitz Frankfurt am Main, HRB 53454 Amtsgericht Frankfurt am Main