

9. **Alternative Finanzierungen - Wirtschaftlichkeitsvergleiche unabdingbar**

In vielen Fällen wurde die Wahl alternativer Formen zur Finanzierung kommunaler Investitionen mit sachfremden Erwägungen begründet. Erforderliche Wirtschaftlichkeitsvergleiche haben nicht immer stattgefunden.

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen sind die betriebswirtschaftlichen Grundsätze einzuhalten, um Fehlentscheidungen zu vermeiden.

9.1 **Spannungsverhältnis zwischen Investitionswünschen und Finanzierbarkeit**

Im Spannungsfeld zwischen stetiger Aufgabenerfüllung und knapper werdenden Finanzmitteln stehen in den Kommunen nicht zuletzt die Ausgaben für Investitionen im Blickpunkt des kommunalpolitischen Interesses. Denn zum einen versprechen Investitionen in Straßen, Schulen und Kindergärten einen unmittelbaren Nutzenzuwachs für die Bürgerinnen und Bürger und werden darüber hinaus als Auslöser von regionalen Wachstums- und Beschäftigungseffekten angesehen. Zum anderen sind sie im Falle von Konsolidierungserfordernissen relativ kurzfristig disponibel. So sind die Investitionen bei Kommunen mit Finanzproblemen tendenziell rückläufig.

Um bei einer angespannten Finanzsituation politische Wünsche im Investitionsbereich gleichwohl umsetzen zu können, geraten sogenannte alternative Finanzierungsformen zunehmend in den Blick. Alternative Finanzierungen werden dabei mit Haushaltsentlastungen sowie Wirtschaftlichkeitsvorteilen gegenüber der herkömmlichen Finanzierung über Kommunalkredite begründet.

Beurteilt man das Vorgehen der Kommunen, muss der Umstand berücksichtigt werden, dass Investitionen zwar grundsätzlich kreditfinanzierungsfähig sind. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann allerdings bei finanziellen Schwierigkeiten die veranschlagte Kreditaufnahme versagen oder einschränken.

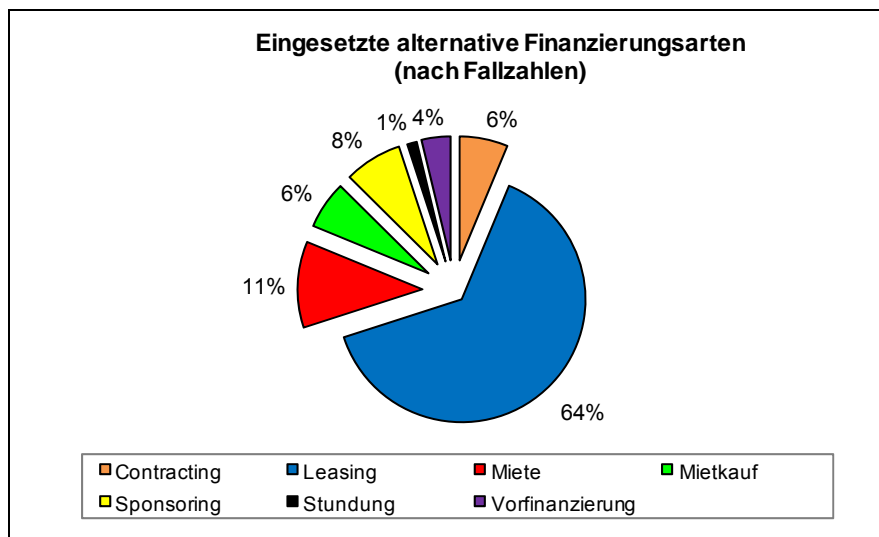
9.2 **Alternative Finanzierungsformen vielfältig aber deutlich nachrangig**

Der LRH hat bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Einwohnern eine Erhebung zur Nutzung alternativer Finanzierungsformen durchgeführt. Diese hat er-

geben, dass 21 der 31 Kommunen alternative Finanzierungen schon einmal genutzt haben.

Neben dem „Ob“ einer alternativen Finanzierung wurden die Kommunen auch nach der Art der alternativen Finanzierung sowie nach dem Finanzierungsvolumen befragt. Dabei wurde erkennbar, dass die Kommunen von einer relativ weiten Definition der alternativen Finanzierungsformen ausgingen. Genannt wurden u. a. Leasing, Contracting¹ und Mietkauf bis hin zu Sponsoring und Vorfinanzierungsmodellen.

Nach dem durchschnittlichen Finanzierungsvolumen je Fall gewichtet, wären die Vorfinanzierungen sowie das Contracting die favorisierten alternativen Finanzierungsformen (jeweils 700 T€). Nach der Häufigkeit der geschlossenen Verträge, ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Mit nahezu zwei Drittel aller Fälle sind Leasingverträge die am häufigsten gewählte Alternative zur Darlehensfinanzierung. Dabei lag das durchschnittliche Finanzierungsvolumen hier bei 46 T€.



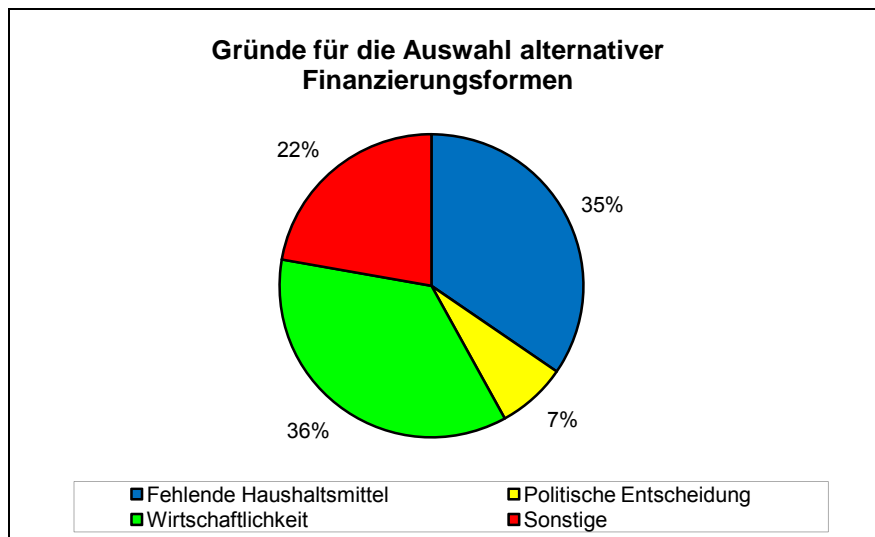
Die Auswertung der Erhebungsbögen und diverse Gespräche mit den Kommunen haben allerdings gezeigt: Bei der Finanzierung kommunaler Investitionen nimmt die herkömmliche Kreditfinanzierung bei weitem die bedeutendste Rolle ein. Es handelt sich um ein einfaches Verfahren und die Konditionen für den Kommunalkredit zählen zum jeweiligen Zeitpunkt zu den günstigsten, die am Markt vereinbart werden können. Die sogenannten alternativen Finanzierungsformen weisen dagegen häufig einen höheren Komplexitätsgrad auf. Ihnen liegen oft umfangreiche Vertrags-

¹ In der Regel sogenanntes Energiespar-Contracting. Das heißt, ein Dritter (z. B. die Stadtwerke) bietet der Kommune Investitionen in die Gebäudetechnik an mit dem Ziel der Energieeinsparung. Nach Vertragsabschluss führt der Dritte die Maßnahmen aus und betreibt die Anlagen über einen festgelegten Zeitraum. Seine Investitionen finanziert er über einen vereinbarten Anteil an den Einsparungen bei den Energiekosten.

werke zu Grunde, in denen - zum Teil abhängig von Entwicklungen in der Zukunft - offene oder auch nicht voraussehbare finanzielle Risiken verborgen sein können.

9.3 Alternative Finanzierungen als Ausweg bei Finanzrestriktionen?

Die Gründe, die bei den befragten Kommunen zur Auswahl alternativer Finanzierungsformen führten, waren sehr unterschiedlich. Wie aus der folgenden Grafik deutlich wird, war lediglich in 36 % der Fälle die Wirtschaftlichkeit ausschlaggebendes Argument. In 35 % der Fälle wurde dagegen rundheraus zugegeben, dass „fehlende Haushaltsmittel“ der Grund für die Wahl einer alternativen Finanzierungsform waren. Weitere 7 % der Fälle wurden mit „politischen Entscheidungen“ begründet.



Fehlende Haushaltsmittel stellen jedoch kein zulässiges Kriterium für eine Auswahlentscheidung unter verschiedenen Finanzierungsalternativen dar. Vielmehr sollten fehlende Haushaltsmittel das Signal sein, erst gar keine (Investitions-)Ausgaben auszulösen. Wird ein solcher Grund dennoch genannt, lässt sich daraus nur ein Schluss ziehen: Wünschenswertes sollte selbst dann noch umgesetzt werden, als haushaltswirtschaftliche Vorschriften oder Kennzahlen bereits signalisierten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune bedroht bzw. nicht mehr gegeben war.

Was ist in diesem Zusammenhang von dem häufig zu hörenden Argument zu halten, alternative Finanzierungsformen „entlasteten“ den Vermögenshaushalt? Konkret ist damit gemeint, dass Kreditaufnahmen vermieden würden. Hier stellt sich die Frage, worin der wirtschaftliche Unterschied zwischen Darlehensverträgen mit Zins- und Tilgungsverpflichtungen und Dauerschuldverhältnissen mit Zahlungsverpflichtungen bestehen soll. An

der finanzwirtschaftlichen Belastung der Kommune ändert eine auf diese Weise entstehende „Entlastung“ des Vermögenshaushalts nichts.

Auch politische Entscheidungen können nicht die in Rechtsvorschriften normierten Vorgaben zur Auswahl der besten Alternative verdrängen, namentlich die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Aus der freimütigen Nennung dieses Grundes für die Wahl einer alternativen Finanzierungsvariante kann nur gefolgert werden, dass die Auswahlentscheidung aus welchen Gründen auch immer präjudiziert war.

Die Tatsache, dass in über 40 % der Fälle die obigen Gründe genannt wurden zeigt, dass die Auswahlentscheidung über Finanzierungsalternativen oftmals auf sachfremden Erwägungen beruhte. Häufig dürfte es darum gegangen sein, Kreditkürzungen der Kommunalaufsicht zu vermeiden, Kreditspielräume für andere Projekte offen zu halten oder aber auch nur, etwas Innovatives zu tun. Dabei war den Entscheidungsträgern möglicherweise nicht ausreichend bewusst, dass die meisten der alternativen Finanzierungsformen den (Verwaltungs-)Haushalt genauso belasten wie die Schuldendienstleistungen aus Zinsen und Tilgung aufgrund einer Darlehensaufnahme. Insbesondere das Anführen fehlender Haushaltsmittel vermittelt den fatalen Eindruck, dass sich Kommunen durch alternative Finanzierungen zusätzliche Ausgabenspielräume verschaffen könnten.

9.4 **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Grundsätze kommunaler Investitions- und Finanzierungsentscheidungen**

Die Gemeindeordnung schreibt den Kommunen die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor. Um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umsetzen zu können, sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche unabdingbar. Auch die mit einer Investitionsentscheidung verbundenen Folgekosten müssen messbar und vergleichbar gemacht werden. Deshalb sind die Kommunen gehalten, für Investitionsmaßnahmen einen Gesamtkostenvergleich vorzunehmen.

Der LRH hat festgestellt, dass in einer Reihe von Fällen keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchgeführt worden sind. Lagen solche Vergleiche vor, haben die Kommunen überwiegend die gängigen betriebswirtschaftlichen Methoden berücksichtigt und die Ergebnisse richtig interpretiert.

Gleichwohl sind auch Berechnungen vorgenommenen worden, die hinsichtlich der gewählten Methodik zumindest als problematisch, wenn nicht gar als falsch beurteilt werden mussten. Aus den in den Einzelfällen festgestellten Fehlern lassen sich folgende generelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen ableiten:

- Aus der Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips folgt, dass grundsätzlich alle in Betracht kommenden Alternativen Eingang in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich finden müssen. Es sei denn, bestimmte Alternativen können aus sachlichen Gründen von vornherein ausgeschlossen werden (irrelevante Alternativen).
- Die zur Auswahl stehenden Alternativen müssen vergleichbar sein hinsichtlich der Nutzungs- sowie der Finanzierungsdauer und sollten dabei wirklichkeitsnah das (geplante) Verwaltungshandeln abbilden. In der Praxis regelmäßig vorkommende Unterschiede zwischen den realen Handlungsalternativen (z. B. unterschiedliche Laufzeiten) müssen durch kalkulatorische Anpassungen ausgeglichen werden.
- Die geplanten Nutzungsdauern müssen sich an dem tatsächlichen Verwaltungshandeln orientieren. Ist aus bestimmten Gründen (z. B. technischer Fortschritt) ein gegenüber der technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands geringerer Zeitraum der Nutzung vorgesehen, so sind die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen bei allen Alternativen zu berücksichtigen (z. B. Nutzungsdauer von Fahrzeugen).
- Mögliche Restwerte aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind als Einzahlung in die Wirtschaftlichkeitsberechnung aufzunehmen und ggf. auf den Vergleichszeitpunkt abzuzinsen (Kapitalwertmethode).
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen beruhen auf den mit der Investition anfallenden Zahlungsströmen sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Damit scheidet die Berücksichtigung von Aufwendungen aus, denen keine Auszahlungen gegenüberstehen (z. B. Abschreibungen). Der über Abschreibungen dargestellte Werteverzehr eignet sich nicht für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, da am Ende der Abschreibungsfrist stets ein Restbuchwert von Null ausgewiesen wird, obwohl bei einer Veräußerung zum Ende der Nutzungsdauer ein entsprechender Erlös grundsätzlich erzielbar ist.

Im Ergebnis sind die alternativen Finanzierungsformen (lediglich) als Handlungsalternativen anzusehen, die im Hinblick auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit mit anderen Handlungsoptionen zu vergleichen sind.

9.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme auf Ziffer 4 seines Krediterlasses vom 20.09.2007 hingewiesen. Unter dieser Ziffer werden die rechtlichen Grundlagen für die Nutzung alternativer Finanzierungen dargelegt und es wird deutlich gemacht, dass Kommunen diese mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur dann nut-

zen dürfen, wenn sie mindestens ebenso wirtschaftlich sind wie eine herkömmliche Finanzierung.

Die **kommunalen Landesverbände** beurteilen die Wahl der Finanzierungsform kommunaler Investitionen als Einzelfallentscheidung, in der zwingend ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen ist. Aufgrund des Einzelfallcharakters ließen sich pauschalisierende Aussagen nur schwer mit hinreichender Präzision treffen. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass im Fall einer public-private-partnership Finanzierung, die den Bau und Betrieb kommunaler Einrichtungen beinhaltet, eine abschließende Aussage aufgrund der Dauer der Vertragslaufzeiten nicht vorgenommen werden könne.