

Den Boom verpasst? Zur Lage im Konzern Kommune

Die Steuereinnahmen sprudeln, die Wirtschaft wächst. Doch hat die Erfolgswelle auch die Stadtkonzerne erreicht? Unsere aktuellen Analyseergebnisse¹ zeigen, dass der wirtschaftliche Boom längst nicht überall ankommt. Die Last der Schuldenberge ist in mancher Stadt noch immer groß; auch Investitionen in die Infrastruktur und steigende Sozialausgaben belasten die Haushalte. Hinzu kommt die Situation der kommunalen Unternehmen. Stadtwerke übernehmen wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und unterstützen kommunale Haushalte zudem mit Ausschüttungen. Doch auch sie stehen im Zuge von Energiewende und Digitalisierung vor großen Herausforderungen – mit finanziellen Folgen für die kommunalen Konzernmütter.

Aktuell veröffentlichte Zahlen klingen nach rosigen Zeiten für Kommunen. In 2017 verzeichneten die kommunalen Kern- und Extrahaushalte einen Überschuss von 10,7 Milliarden Euro.² Laut Statistischem Bundesamt haben die Städte dies vor allem einem Zuwachs der Steuereinnahmen um 6,9 Prozent zu verdanken. Denn die Wirtschaft in Deutschland boomt. In 2017 ist sie das achte Jahr in Folge gewachsen³ und auch für 2018 prognostizieren Wirtschaftsexperten einen weiteren Anstieg.

Stadtwerke und Städte vor finanziellen Herausforderungen

Doch die Entwicklungen müssen differenzierter betrachtet werden. Denn nicht alle Branchen profitieren gleichermaßen vom Wachstum. So ist beispielsweise die Energiewirtschaft vor dem Hintergrund der Energiewende mit hohen Investitionen, unrentabel gewordenen konventionellen Kraftwerken und intensiverem Wettbewerb konfrontiert. Dies schwächt viele traditionelle Energieversorger, sodass bei einem deutschen Energieriesen in den Jahren 2015 und 2016 sogar die Dividenden ausfielen. Leidtragende waren auch die kommunalen Eigentümer. Deren Energieversorger sind ebenfalls gefordert, häufigen regulatorischen Veränderungen und gesellschaftlichen Entwicklungen wie der Digitalisierung standzuhalten. Eine Untersuchung von mehr als 400 Stadtwerken zeigt, dass ihre EBITDA-Marge seit 2011 jährlich tendenziell gesunken ist.⁴

Die Städte als Gesellschafter der Stadtwerke stehen ihrerseits vor großen finanziellen Aufgaben, denn längst nicht alle profitieren von dem steuerlichen Einnahmewachstum. Und gerade die ohnehin finanziell schwachen Kommunen stehen Altschuldenbergen gegenüber, die nicht kleiner werden. Der kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung bescheinigt ein wachsendes Gefälle und zunehmende Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Jede fünfte Kommune stecke dauerhaft in der Haushaltskrise, schwachen Kommunen gelänge es kaum, ihre Altschulden abzubauen.⁵

¹ Das Institut für den öffentlichen Sektor e. V. hat die Studie „Der Konzern Kommune in der Krise?“ von 2016 mit jüngerem Datenmaterial aktualisiert.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Pressemitteilung Nr. 120 vom 3.4.2018

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Pressemitteilung Nr. 011 vom 11.1.2018

⁴ Eigene Auswertung für die Jahre 2009 bis 2015, in Anlehnung an: KPMG (2016): Stadtwerke auf dem Weg in die Krise

⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2017): Kommunaler Finanzreport



Stadtwerke beeinflussen Kommunalfinzenzen

Die Finanzlage der Kommunen wird auch von ihren eigenen Unternehmen beeinflusst. Eine besondere Rolle spielen die Stadtwerke. Sie erfüllen mit der Strom- und Wasserversorgung oder dem Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nicht nur zentrale Aufgaben der Daseinsvorsorge, sondern gelten auch als wichtige finanzielle Stütze für Kommunen.⁶ Häufig planen Letztere Ausschüttungen der Stadtwerke fest in ihren Haushalt ein, sie profitieren von Konzessionsabgaben und der Subventionierung defizitärer Sparten im Querverbund. Die direkte Finanzierung etwa des ÖPNV bleibt so vielen Kommunen erspart.⁷

Das eigene Unternehmen kann zum Risiko für die Kommune werden

Geraten die Stadtwerke jedoch finanziell unter Druck, ist im Extremfall die Kommune als Konzernmutter gefragt. Statt Ausschüttungen zu vereinnahmen, muss sie ihre Unternehmen unter Umständen sogar finanziell stützen. Das eigene Unternehmen kann dann sogar zum Risiko für die Kommune werden. Ein prominenter Fall war die Insolvenz der Stadtwerke Gera im Sommer 2014. Aktuelle Studien deuten darauf hin, dass Stadtwerke weiterhin mit den Auswirkungen der Energiewende und Digitalisierung zu kämpfen haben. Die europäische Ratingagentur Euler Hermes prognostiziert zum Beispiel, dass sich die finanziellen Kennzahlen der Stadtwerke bis 2020 „erheblich verschlechtern“ würden.⁸

Institut untersucht die finanzielle Lage im Konzern Kommune

Um die finanziellen Risiken im „Konzern Kommune“ umfänglich zu berücksichtigen, reicht es nicht aus, Kommunen und Stadtwerke getrennt voneinander zu betrachten. In einer ersten Studie von Anfang 2016 untersuchte das Institut für den öffentlichen Sektor die finanzielle Lage der 100 größten Stadtkonzerne in Deutschland. Kommunale Kernhaushalte und Unternehmen wurden gemäß ihrer finanziellen Lage anhand einer Ampel-Wertung eingestuft.

⁶ Vgl. zu den finanziellen Verflechtungen zwischen Kommunen und Stadtwerken: Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der „Konzern Kommune“ in der Krise?

⁷ Vgl. ebenda

⁸ Vgl. Euler Hermes Rating GmbH (2017): Verdrängen neue Technologien deutsche Stadtwerke?

Zum Studiendesign

Untersuchungsgruppe

Die Untersuchungsgruppe umfasst die 100 größten Städte in Deutschland (ohne Stadtstaaten) mit ihren zugehörigen Stadtwerken. Da für einen Teil der Unternehmen keine Daten vorlagen, enthält die Untersuchungsgruppe nur 91 kommunale Konzerne (im Jahr 2016 waren dies 93).

Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der Stadtwerke (zum Beispiel unterschiedliche Gliederung nach Sparten oder andere Unternehmensstrukturen) wurde jeweils die oberste Konzernebene in den Blick genommen. Rund 82 Prozent der betrachteten Unternehmen sind eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bei etwa 15 Prozent handelt es sich um Aktiengesellschaften und weitere 3 Prozent sind Anstalten öffentlichen Rechts.

Untersuchungszeitraum

Konzernabschlüsse und Lageberichte der Stadtwerke: Durchschnittswerte der Jahre

2013 bis 2016, bzw. letztes verfügbares Jahr (Vorgängerstudie von 2016: 2011 bis 2014).

Kommunale Kernhaushalte: 2013 bis 2017, dabei 2016 und 2017 als Planjahre (Studie von 2016: 2011 bis 2015)

Datengrundlage

Die Studie beruht ausschließlich auf öffentlich verfügbaren Daten. Die Analyse der kommunalen Haushaltsdaten erfolgte auf Grundlage der Haushaltspläne. Die Kennzahlen der Stadtwerke-Konzerne stammen aus der „Amadeus“-Datenbank⁹, die wiederum auf den im Bundesanzeiger veröffentlichten Konzernabschlusszahlen basiert. Darüber hinaus wurden die im Bundesanzeiger veröffentlichten Lageberichte und die Jahresabschlüsse der Verkehrsgesellschaften ausgewertet.

Analytische Vorgehensweise

Die Methodik aus der Studie von 2016¹⁰ wurde unverändert übernommen. Kommunen und Unternehmen wurden nach einer Ampel-

Wertung mit den Kategorien „Rot“ für eine angespannte, „Gelb“ für eine eher unbefriedigende und „Grün“ für eine gute wirtschaftliche Lage bzw. Haushaltslage eingestuft.

Kommunen: Die Finanzlage der Kommunen ist deutschlandweit nicht auf Basis der Jahresabschlussdaten vergleichbar. Daher wurden Kriterien entwickelt, die sich an der Methodik des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einstufung der kommunalen Haushaltslage orientieren (siehe Abbildung 2, Seite 10).

Stadtwerke: Die Indikatorenauswahl zur Einstufung der Stadtwerke orientiert sich an den Verpflichtungen für Kreditnehmer in Kreditverträgen (Financial Covenants). Die verwendeten Schwellenwerte entsprechen branchenüblichen Werten, die sich mit den Erfahrungswerten von KPMG-Experten decken.¹¹ Für die einzelnen Indikatoren wurden Durchschnittswerte über den Beobachtungszeitraum gebildet (siehe Abbildung 3, Seite 11).

Das Ergebnis der damaligen Untersuchung: Ein Viertel der betrachteten kommunalen Konzerne wurde der kritischen Kategorie „Rot-Rot“ zugeordnet. In diesen Städten ist sowohl die finanzielle Lage des Kernhaushalts als auch die des Stadtwerks angespannt.

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat nun die Analyse aus dem Jahr 2016 wiederholt und die Ergebnisse zur finanziellen Lage der kommunalen Konzerne mit neuem Datenmaterial aktualisiert. Methodik und Untersuchungsgruppe (siehe Textkasten „Zum Studiendesign“) sind unverändert geblieben, sodass direkte Vergleiche zu den früheren Studienergebnissen gezogen werden können.

Aktuelles Ergebnis: Lage hat sich nicht verbessert

Abbildung 1 auf Seite 9 spiegelt die neuen Resultate: Trotz positiver gesamtwirtschaftlicher Entwicklung muss weiterhin knapp ein Viertel (23 Prozent) der untersuchten kommunalen Konzerne in die kritische Kategorie „Rot-Rot“ eingestuft werden. Hier besteht das Risiko, dass die kommunale Konzernmutter gegebenenfalls mit geringeren Ausschüttungen bzw. Zuschussbedarf konfrontiert wird. Umgekehrt könnte die Kommune aufgrund ausgeschöpfter eigener Kreditobergrenzen unter Umständen daran gehindert sein, ihr Stadtwerk im notwendigen Umfang aus dem eigenen Haushalt zu stützen. Nur zwei kommunale Konzerne (und damit vier weniger als in der Studie von 2016) konnten in der komfortablen Kategorie „Grün-Grün“ eingeordnet werden.

Auch wenn sich die Haushaltslage vieler Kommunen im Vergleich zum letzten Untersuchungszeitraum verbessert hat, laufen in den meisten Städten, die bereits in der

⁹ Siehe <https://amadeus.bvdinfo.com>

¹⁰ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016): Der „Konzern Kommune“ in der Krise?, S. 13–15

¹¹ Dies bedeutet nicht, dass in allen Kreditverträgen die gleichen Schwellenwerte vereinbart werden. Die hier verwendeten Werte entsprechen dem branchenüblichen Durchschnitt.

Abbildung 1: Lage im Konzern Kommune

Kommunale Konzerne n = 91*		Stadtwerke-Konzerne		
		Grün	Gelb	Rot
n		22 (+/- 0)	29 (-5)	40 (+3)
Kommunen	Grün	12 (-7)	2 (-4)	5 (+1)
	Gelb	34 (+8)	11 (+3)	14 (+4)
	Rot	45 (-3)	9 (+1)	15 (-2)

*Zwei Konzerne (in der Vorgängerstudie von 2016 „Rot-Rot“) konnten aufgrund fehlender Daten nicht weiter berücksichtigt werden. Daher ergibt die Gesamtsumme der Vergleichszahlen zu 2016 (Werte in Klammern) -2.

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Vorgängerstudie „Rot“ eingestuft waren, noch immer Haushaltssicherungs- oder Entschuldungsprogramme. Dies geht mit strengeren Auflagen der Kommunalaufsicht einher, weshalb weiterhin 45 von 91 untersuchten Kommunen der Kategorie „Rot“ zugeordnet wurden.¹²

Insgesamt gibt es wenig Verschiebungen bei der Einstufung der Kommunen. Aufgrund einer nachhaltigen Verbesserung der Haushaltslage wurden zwei Kommunen nicht länger in der Kategorie „Rot“, sondern nunmehr in „Gelb“ eingeordnet, eine Kommune konnte sich aufgrund durchgängig ausgeglichener Haushalte aktuell sogar von „Gelb“ nach „Grün“ verbessern.

Insgesamt neun Kommunen mussten wegen ihrer Haushaltslage in eine schlechtere Kategorie eingestuft werden, als sie noch in der Vorgängerstudie erzielt hatten. Da eine Kommune seit der Vorgängerstudie in die Haushaltssicherung eingetreten ist, hat sich diese von „Gelb“ nach „Rot“ verschlechtert. Deutlicher ist die Verschiebung bei den Kommunen von „Grün“ zu „Gelb“: Acht Kommunen konnten nicht länger in der Kategorie „Grün“ für eine gute Haushaltslage eingestuft werden, da sie mehr als ein negatives Planjahr oder nicht mehr mindestens drei Jahre in Folge ein ausgeglichenes Ergebnis vorweisen. Dies trifft unter anderem Städte im Süden Deutschlands, die laut Medienberichten offenbar teils über ihren Verhältnissen leben und mehr ausgeben, als sie mit ihren Einnahmen decken können. Unter anderem belasten umfangreiche Sanierungen der Infrastruktur die Haushalte. In anderen Städten sind aufgrund der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer Einnahmen weggebrochen. Hier ergibt sich oftmals bereits eine Gefährdung der Haushaltsplanung, wenn ein großes Unternehmen weniger Steuern bezahlt als anvisiert. Aufgrund der bislang soliden Haushaltslage ist die Pro-Kopf-Verschuldung in diesen Städten jedoch weiterhin moderat oder gering.

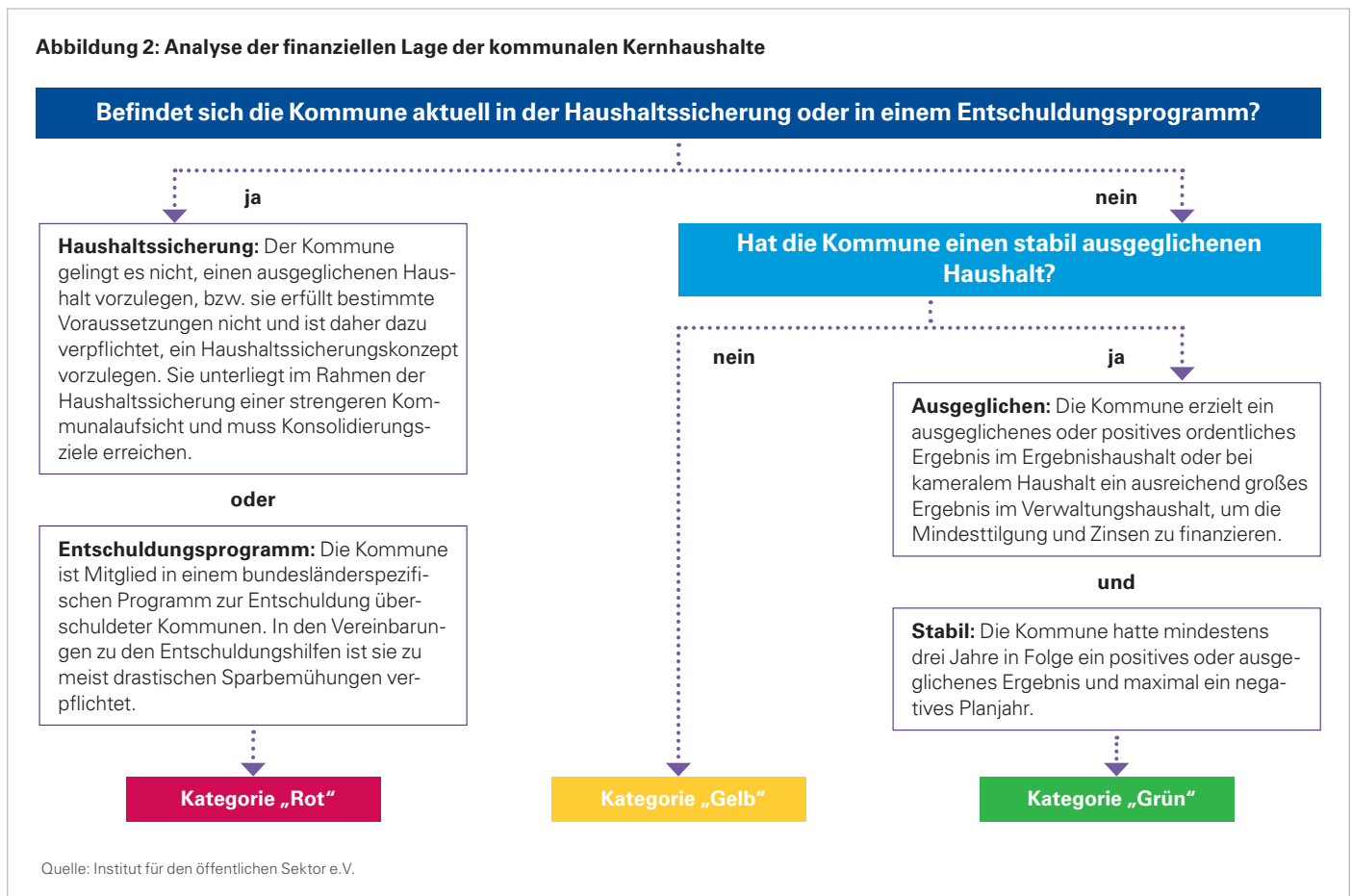
Leichte Verschlechterung einzelner Städte von „Grün“ zu „Gelb“

Noch immer Mehrzahl der Stadtwerke rot eingestuft

Bei den untersuchten Stadtwerke-Konzernen zeigen sich ebenfalls keine deutlichen Verbesserungen, wobei die Gesamtsituation weiterhin etwas positiver ausfällt als bei den kommunalen Eigentümern. Immerhin 22 von 91 Stadtwerken konnten der Kategorie „Grün“ zugeordnet werden (bei den Kommunen trifft dies auf nur zwölf zu). Insgesamt zehn der untersuchten Stadtwerke konnten sich im Vergleich zur Vorgängerstudie verbessern (vier von „Rot“ nach „Gelb“; sechs von „Gelb“ nach „Grün“).

¹² Zwei Fälle, die in der Vorgängerstudie von 2016 in die Kategorie „Rot“ eingestuft wurden, konnten aufgrund unzureichenden Datenmaterials nicht weiter berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Analyse der finanziellen Lage der kommunalen Kernhaushalte



Allerdings haben sich 14 Unternehmen aufgrund einer erhöhten Nettoverschuldung verschlechtert (fünf von „Grün“ nach „Gelb“, acht von „Gelb“ nach „Rot“ und ein Unternehmen von „Grün“ nach „Rot“). Für das schlechte Abschneiden (Einstufung in die Kategorie „Rot“) von 44 Prozent der hier betrachteten Stadtwerke-Konzerne ist in erster Linie die hohe Verschuldung ausschlaggebend: 95 Prozent der in diese Kategorie „Rot“ eingestuften Unternehmen kennzeichnet ein zu hohes Verhältnis der Nettoschulden zum bereinigten Ergebnis (Nettoverschuldung/EBITDA liegt höher als 3,5). Etwas weniger als die Hälfte (41 Prozent) weisen eine zu geringe Zinsdeckung auf und bei lediglich zehn Prozent entscheidet die Eigenkapitalquote über die „rote“ Einstufung.

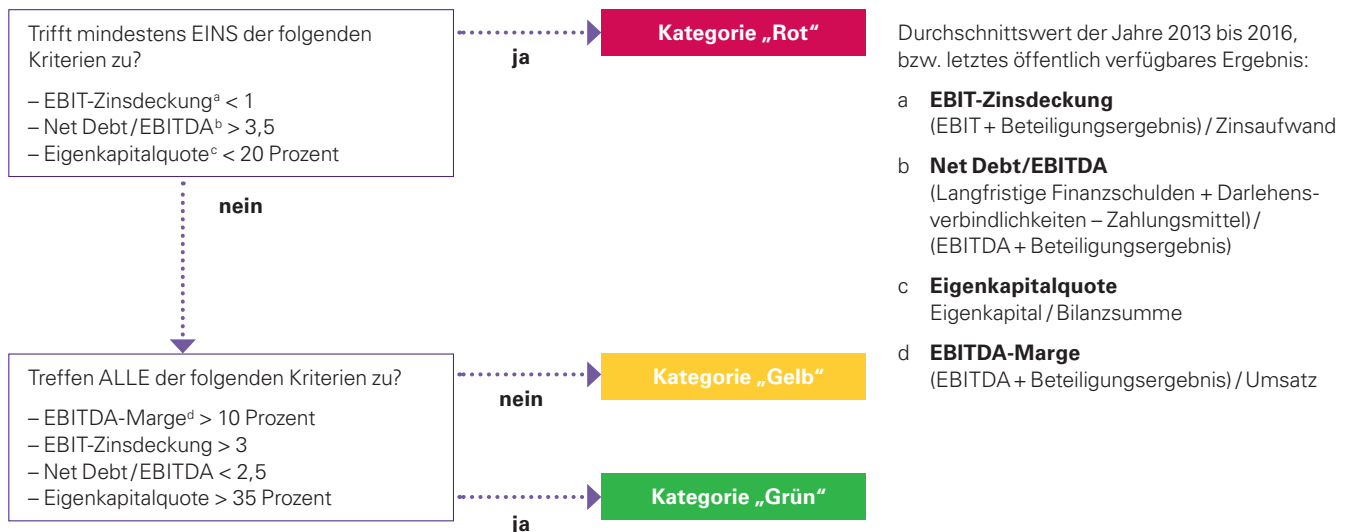
Hohe Nettoverschuldung belastet die Stadtwerke

So hat sich die durchschnittliche Nettoverschuldungsquote aller untersuchten Stadtwerke gegenüber der Vorgängerstudie von 4 auf 5 erhöht. Die EBITDA-Marge der Stadtwerke, eine Kennzahl für die Rentabilität eines Unternehmens, hat sich von durchschnittlich 15,6 Prozent auf 13,2 Prozent verringert. Die durchschnittliche Zinsdeckung ist von 3,8 auf 3,4 gesunken, nur die Eigenkapitalquote ist mit durchschnittlich 40 Prozent unverändert geblieben.

Energiewende und Wettbewerbsdruck: Ursachen für die Situation der Stadtwerke-Konzerne

Anhand der Lageberichte wurden die 40 in der „roten“ Kategorie eingeordneten Stadtwerke-Konzerne näher untersucht, um die Gründe für deren Situation zu erfahren.

Drei Viertel (76 Prozent) der in diese schlechteste Kategorie eingestuften Stadtwerke nennen in ihren Geschäfts- und Lageberichten die Energiewende als Grund für ihre

Abbildung 3: Analyse der wirtschaftlichen Lage der Stadtwerke-Konzerne

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

unbefriedigende wirtschaftliche Lage oder sehen darin ein wesentliches Risiko. Damit hat die Energiewende als Risikofaktor offenbar an Bedeutung gewonnen, in der ersten Studie wurde diese Ursache nur von gut 60 Prozent der rot kategorisierten Unternehmen angegeben. Mit 71 Prozent ebenfalls häufig angeführt wird der gestiegene Preis- und Wettbewerbsdruck – ein Thema, das für die Stadtwerke-Konzerne offenbar zunehmend wichtiger wird und bei der Analyse vor zwei Jahren noch deutlich seltener genannt wurde.

Weitere Ursachen, die in Einzelfällen angeführt werden, betreffen zum Beispiel die Herausforderungen des demografischen Wandels (Bevölkerungsrückgang, hohe Pensionsrückstellungen) oder Aufwendungen für die Reorganisation bzw. Neuaufstellung des Portfolios.

ÖPNV-Gesellschaften belasten Stadtwerke-Konzerne

Von allen rot klassifizierten Stadtwerken benennt die überwiegende Mehrzahl (87 Prozent) in ihren Lageberichten einzelne Konzernsparten, die aus Sicht der Geschäftsleitungen ein finanzielles Risiko oder eine wirtschaftliche Belastung für das Unternehmen darstellen. Dazu werden im Wesentlichen Verkehrsbetriebe, aber auch Bädergesellschaften oder kulturelle Einrichtungen innerhalb des Stadtwerke-Konzerns gezählt. Mit 76 Prozent am häufigsten wird der ÖPNV als chronisch defizitäre Sparte genannt.

Sinken die Gewinnmargen in den profitablen Sparten, werden die durch den Ausgleich der defizitären Konzernbereiche erzeugten Lasten zunehmend schwieriger zu tragen. Die Analysen zeigen, dass 95 Prozent der rot klassifizierten Stadtwerke-Konzerne über eine Verkehrssparte verfügen. Im Vergleich dazu: Bei den grün eingestuften Stadtwerken sind es mit knapp 64 Prozent deutlich weniger.

Welche finanzielle Belastung die ÖPNV-Gesellschaften konkret für einen Stadtwerke-Konzern darstellen, zeigt eine Analyse der Erträge aus Verlustübernahme der konzern-eigenen Verkehrsgesellschaften. 60 der 91 untersuchten Stadtwerke-Konzerne beinhalten eine ÖPNV-Gesellschaft mit eigenem Jahresabschluss, wobei aufgrund zum Teil unzureichenden Datenmaterials nur 47 Gesellschaften in die Untersuchung

Verlustausgleich bei ÖPNV-Gesellschaften rund 37 Prozent des Umsatzes

einbezogen werden konnten. Die Erträge aus Verlustübernahme, die diese Verkehrsgesellschaften aus der Holding erhalten, entsprechen durchschnittlich 37 Prozent der eigenen Umsätze.¹³ Dabei variiert die Höhe der Verlustübernahme stark. Im Extremfall mussten Verluste in Höhe von mehr als 100 Prozent des Umsatzes ausgeglichen werden. Bei einem Fünftel der untersuchten Verkehrsgesellschaften war der Verlustausgleich höher als 50 Prozent des Umsatzes.

Den Konzern Kommune im Blick behalten

Trotz voller Steuerkassen und rosiger Zeiten für die Wirtschaft hat sich die Lage der kommunalen Konzerne in den größten Städten Deutschlands insgesamt kaum verbessert. Während sich nur wenige Stadtwerke aus der Kategorie „Rot“ herausbewegen konnten, sind insgesamt mehr in diesen Bereich abgerutscht. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den kommunalen Eigentümern: Die überwiegende Mehrheit verharrt in der Kategorie „Rot“. Wie passt das zusammen?

Die Ursache liegt in der Verschuldung. In vielen Kommunen laufen Haushaltssicherungskonzepte weiter, um einen weiteren Schuldenabbau zu ermöglichen. Andere Kommunen mussten trotz guter konjunktureller Lage ihren Schuldenstand sogar weiter erhöhen, vor allem steigende Sozialausgaben belasten ihre Finanzen.¹⁴ Auch für die Situation der „roten“ Stadtwerke ist die Verschuldung das ausschlaggebende Kriterium. Anpassungen der Organisationsstruktur, der Aufbau neuer Geschäftsfelder oder Investitionen in erneuerbare Energien können enorme Kosten verursachen. Zusammen mit den insgesamt weiterhin hohen Ausschüttungsquoten steigert dies den Kreditbedarf.¹⁵ Der Druck auf die Stadtwerke nimmt tendenziell zu, denn die Digitalisierung oder autarke Stromversorgung könnten traditionelle Geschäftsfelder zunehmend gefährden.

Dies erfordert, dass von den Städten und Ländern der gesamte „Konzern Kommune“ noch stärker in den Blick genommen wird. Denn die Situation ist besonders dann kritisch, wenn sich sowohl das Stadtwerk als auch die kommunale Eigentümerin in einer angespannten finanziellen Lage befinden und sich die Verschuldungslagen gewissermaßen kumulieren. Notwendig ist daher auch ein aktives Beteiligungsmanagement, das die eigenen Unternehmen vorausschauend steuert und eine Risikoanalyse für den gesamten Stadtkonzern durchführt.

Jetzt handeln – bevor Zinsen wieder steigen

In der aktuellen Phase niedriger Zinsen und steigender Steuereinnahmen erscheinen Schuldenabbau und Neustrukturierungen generell möglich, daher ist jetzt die richtige Zeit, um zu handeln. Wenn zukünftig die Zinsen steigen und die Wirtschaft wieder stagniert, dürfte die Gelegenheit dafür verstrichen sein – dies sollten Bund, Länder und Gemeinden berücksichtigen und den kommunalen Schuldenabbau vorantreiben. |

Franziska Holler, Benjamin Oehlschlägel, Sören Gaum

¹³ Für den Zeitraum 2013 bis 2015 wurden alle Jahresabschlüsse von 47 Verkehrsgesellschaften analysiert, die Teil der Konzernstruktur der in dieser Studie untersuchten Stadtwerke-Konzerne sind. Der Posten „Ertrag aus Verlustübernahme“ der Gewinn- und Verlustrechnung wurde in Relation zum Umsatz der jeweiligen Verkehrsgesellschaft gesetzt. Sonstige Fördermittel und Zuschüsse, zum Beispiel vom jeweiligen Bundesland, konnten aufgrund der unterschiedlichen bilanziellen Abbildung nicht berücksichtigt werden.

¹⁴ Vgl. EY-Kommunenstudie (2017): 57 Prozent der Kommunen, die eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2.000 Euro aufweisen, haben ihren Schuldenstand im Jahr 2016 noch erhöht.

¹⁵ Vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft (Nr. 9, 2017): Weiter Löwenanteil für die Mama, S. 15