Altschuldenabbau und Schuldenvermeidung - Zwischen Holzwegen und Problemlösungen -

Abbau und Vermeidung kommunaler Kassenkredite
- Wie könnte es gehen? -
Altschuldentagung des Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Berlin, 26. November 2019

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Agenda

- Bailout für Kommunen
  - Pro und Contra -
- Abbau alter Schulden
  - Umgang mit lokalen Spitzenlasten -
- Vermeidung neuer Schulden
  - Neustart des System -

Gründe für eine nachsorgende Lösung - solidarische Entschuldung (Bail-Out)

Gründe

Nachsorgende Lösung

- Problemdimension entzieht sich der Eigensteuerung
  - vor allem in hochbelasteten Kommunen
- Problemaufbau mit hohem externen Anteil
  - Soziallastenfinanzierung
  - mangelnde Haushaltsaufsicht
- Zinsänderungsrisiko und Problemverschärfung
  - Zeitfaktor
- gesamtstaatliches Interesse an Problemreduktion
  - Vermeidung einer Kreditklemme
  - Rückführung staatlicher Hilfen
- fiskalische Chancengleichheit im Raum
  - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Argumente gegen nachsorgende Entschuldungshilfen

- „Hoch verschuldete Kommunen können nicht mit Geld umgehen.“ (Verursachungshypothese)

Forschungsstand: Ursachen von Liquiditätskrediten I

Eltges (2012): Kommunale Kassenkredite

- nichtparametrische Analyse für Ost-/Westdeutschland
- ausgeprägter Zusammenhang zw. LQK und Personen in Bedarfsgemeinschaften
- Schrumpfung der Bevölkerungszahl korreliert statistisch hoch signifikant negativ mit LQK

Bogumil/Holtkamp/Junkernheinrich/Wagschal (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

- SGB-II-Quote hat deutlichen Einfluss auf kommunale Verschuldung
- Personalausgaben aber auch Gewerbesteuereinnahmen leisten wichtigen Erklärungsbeitrag

Böttcher (2013): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

- Varianz kommunaler Haushaltslagen ist in hohem Maße durch die sozio-ökonomischen und räumlichen Umfeldbedingungen als gemeindespezifisch-exogene Faktoren geprägt
- 85 Prozent der Einnahmedisparitäten ließen sich durch strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen erklären

Forschungsstand: Ursachen von Liquiditätskrediten II

Seuberlich (2017): Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen

- Regression zeigt hohen Einfluss exogener Variablen
- Kommunale Finanzlage wird durch sozioökonomische Faktoren

Südekum/Dauth/Findeisen (2016): Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland

- von der Globalisierung negativ betroffene Regionen haben größtenteils hohe LQK

AG Altschulden der „Gleichwertigkeitskommission“:
enger Zusammenhang zwischen LQK und hohen KdU-Belastungen

Korrelationskoeffizienten nach Spearman zwischen Liquiditätskrediten 2017 je EW und exogenen Erklärungsvariablen für NRW

Exogene Variablen	NRW
Mindestsicherungsempfänger je 100 EW	**0,784**
Empfänger von Sozialgeld je 100 EW	**0,801**
Empfänger von Grundsicher. im Alter u.b. Erwerbsm. n. d. SGB XII je 100 EW	**0,645**
Realsteuerkraft (abzüglich Umlage) 2017 in Euro/EW	**-0,334**
Veränderung der ET 2000/2017	**-0,597**

Werte in Fettdruck sind von Null verschieden mit einen Signifikanzniveau von alpha=0,05

Regressionsanalyse 53 Gesamtkreise und kreisfreie Städte Nordrhein-Westfalen

Abhängige Variable: Liquiditätskredite in Euro je EW 2017

Exogene Variablen	Korrigiertes R^2	Regressionskoeffizient
Realsteuerkraft (abzüglich Umlage) 2017 in Euro/EW	65,5 %	-0,025*** (-3,284)
Empfänger von Sozialgeld je 100 EW		14,462*** (8,915)

Realsteuerkraft (abzüglich Umlage) 2017 in Euro/EW	61,1 %	-0,025*** (-2,878)
Empfänger von Grundsicher. im Alter u.b. Erwerbsm. n. d. SGB XII je 100 EW		32,285*** (5,571)
Veränderung der Erwerbstätigen 2000/2017		-106,61*** (-4,378)

t-Werte in Klammern. ***: signifikant auf dem 1%-Niveau, **: signifikant auf dem 5%-Niveau, *: signifikant auf dem 10%-Niveau

Argumente gegen nachsorgende Entschuldungshilfen

- „Hoch verschuldete Kommunen können nicht mit Geld umgehen.“ (Verursachungshypothese)
- „Verfassungsrechtlich sind die Länder in der Verantwortung.“ (Zuständigkeitshypothese)
- „Eine Altschuldenhilfe des Bundes birgt ein hohes Anreizproblem für das Handeln der Länder.“
  (Wirkungshypothese I: moral hazard der Länder)
- „Wenn die Kommunen wissen, dass man sie notfalls rettet, werden sie in Zukunft erst recht hohe Schulden machen.“
  (Wirkungshypothese II: moral hazard der Kommunen)

Haushaltsausgleich und Altschuldenabbau in vier Schritten

Neustart des Gemeinde-finanzsystems

Konsolidierung

Erreichung des Haushaltsausgleichs

Erhöhung der Wirtschaftlichkeit
Anspannung von Steuern und Abgaben
Ausgleich struktureller Defizite
temporäre Finanzhilfen

Stabilisierung

Dauerhafter Haushaltsausgleich

Konjunkturfestigkeit der Aufgabenerfüllung
höhere Beteiligung an den dynamisch aufwachsenden Soziallasten
Abbau von Unwuchten im Gemeindefinanzsystem
Weiterentwicklung der Haushaltsaufsicht

Vermeidung künftiger Defizite

Erwirtschaftung von

Entschuldung

Altschuldenabbau

Entlastung des Haushalts um kreditfinanzierte Ausgaben aus *früheren* Perioden

Annuitäten

Zukunfts-festigkeit

Fiskalische Gleichwertigkeit – Chancengerechtigkeit im Raum –

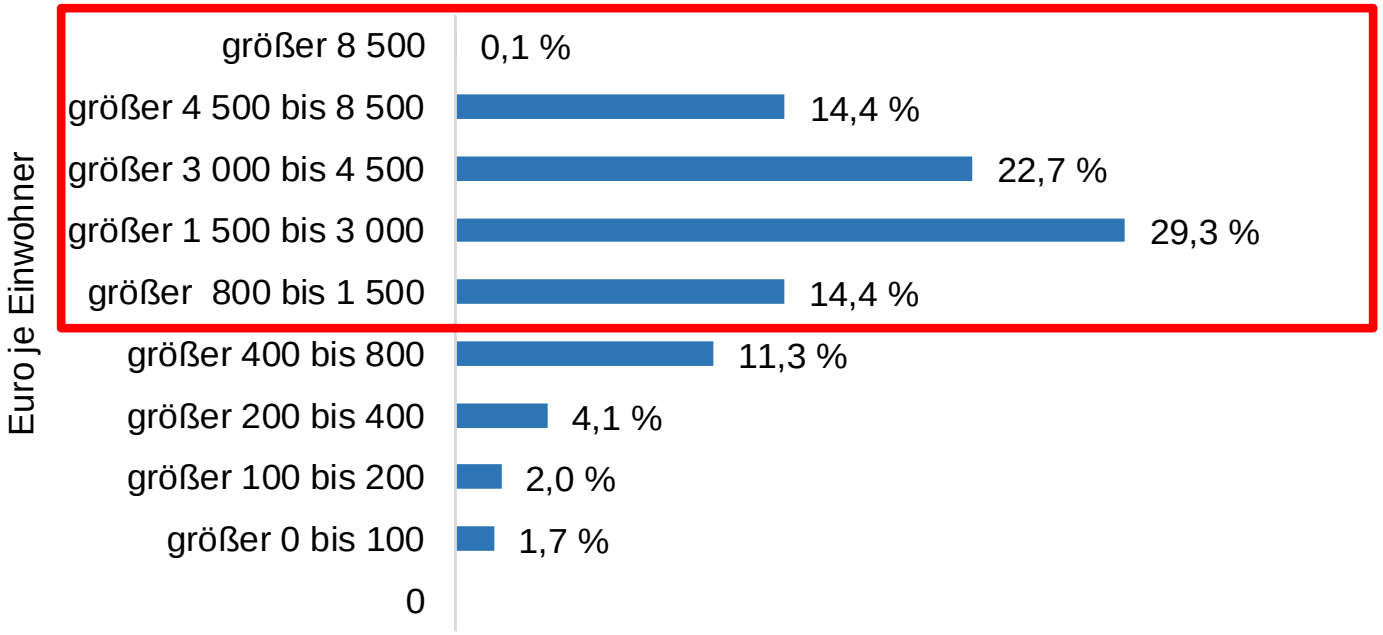
Erhöhung und Verstetigung der Investitionen
Absenkung der Realsteuerhebesätze
Anpassung der Leistungen

Investitionskraft

Hohe Konzentration der Altschuldenbelastung

80,9 % der Liquiditätskredite entfallen auf 796 Kommunen (28,4 %) mit einem Kreditbetrag von **mehr als 800 Euro je Einwohner**

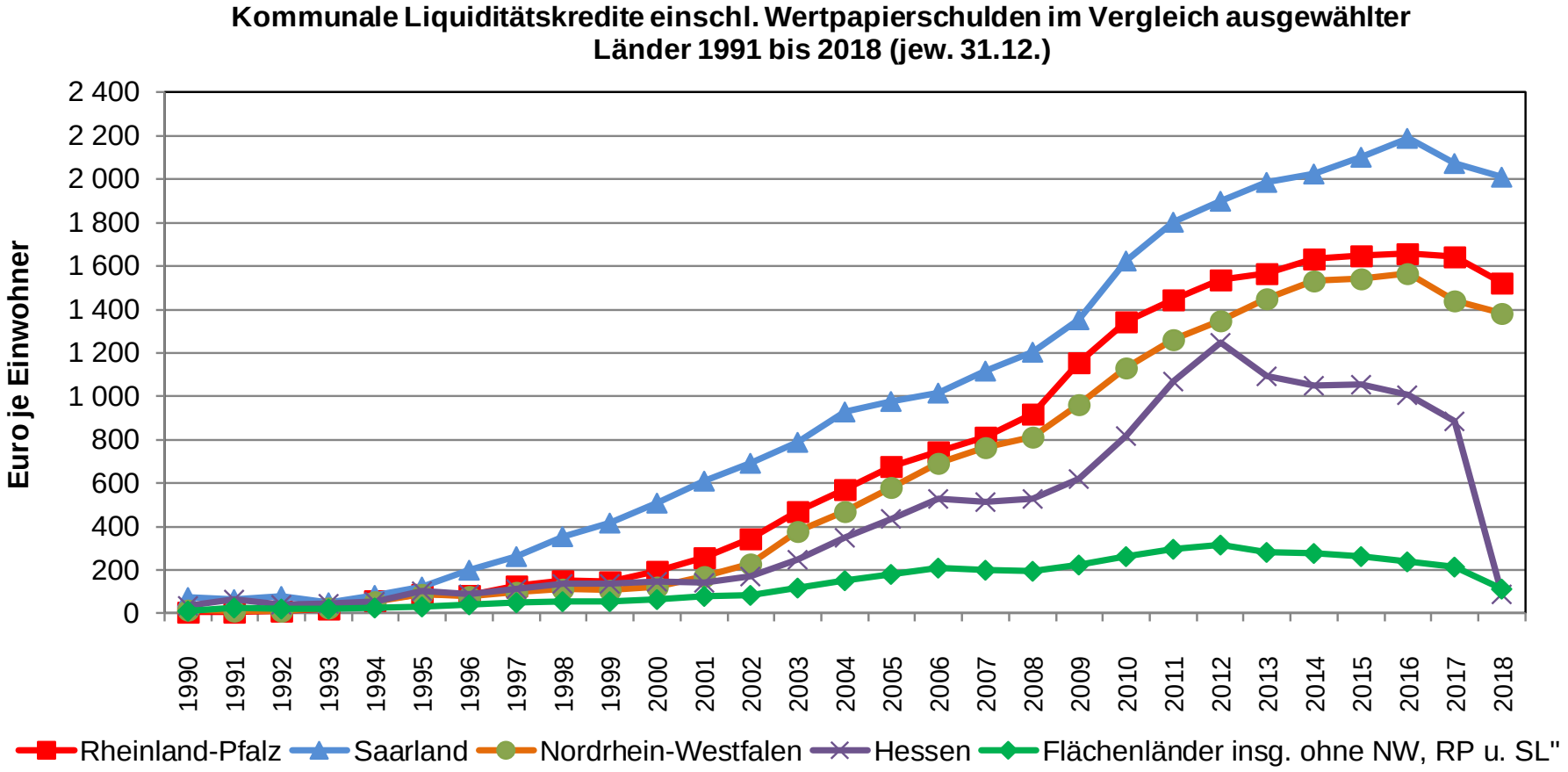
Liquiditätskredit* der Kommunen nach der Höhe des Pro-Kopf-Betrages - Anteile in % (31.12.2017)



* Einschließlich Wertpapierschulden für Liquiditätszwecke.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.

Liquiditätskredite 1990 bis 2018



* Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich; oh. Schulden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Quelle: Angaben von DESTATIS und eigene Berechnungen.

Entschuldungskosten und Finanzierungsbedarf

Ermittlung des Entschuldungsbetrages (Basis: 31.12.2017)

Bundesland	Liquiditäts-kredit	Sockelbetrag	Anteil des ausgeschlossenen Sockelbetrages	Entschuldungs-betrag
	1 000 Euro		%	1 000 Euro
Schleswig-Holstein	637 767	120 255	18,9	517 512
Niedersachsen	2 033 565	322 297	15,8	1 711 269
Nordrhein-Westfalen	25 810 877	1 397 362	5,4	24 413 515
Hessen	5 523 228	384 770	7,0	5 138 457
Rheinland-Pfalz	6 767 706	297 167	4,4	6 470 540
Baden-Württemberg	214 091	81 729	38,2	132 361
Bayern	180 346	99 814	55,3	80 532
Saarland	2 061 047	84 501	4,1	1 976 546
Brandenburg	801 357	52 309	6,5	749 048
Mecklenburg-Vorpommern	568 935	57 845	10,2	511 090
Sachsen	122 163	42 364	34,7	79 799
Sachsen-Anhalt	1 385 143	154 229	11,1	1 230 914
Thüringen	122 825	38 107	31,0	84 718
Summe	**46 229 050**	**3 132 749**	**6,8**	**43 096 301**
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.				

Kommunalentschuldung: Hessenkasse

- Das Land Hessen übernimmt 50% der kommunalen Liquiditätskredite.
- Alle betroffenen Kommunen müssen bis zur Tilgung der ihnen verbleibenden Liquiditätskredite 25 Euro je Einwohner zahlen.
- Nach 30 Jahren immer noch nicht getilgte Schulden werden dann vom Land übernommen.

aber:

- Alle hessischen Kommunen haben Mindereinnahmen aus dem KFA.

Kernfragen und Modelloptionen

- Übernahme der Liquiditätskredite in die Bundesschuld

  versus

  Bildung eines Fonds mit Zinskonditionen des Bundes

  (der über 30 Jahre durch Bund, Länder und Gemeinden getilgt wird)

- vollständiger Schuldenabbau (bis auf Sockelbetrag)

  versus

  Absenkung des Schuldenniveaus

- anteilige Mitfinanzierung durch Kommunen

  versus

  Glättung bei kommunalen Spitzenlasten

Entschuldungskosten und Finanzierungsbedarf

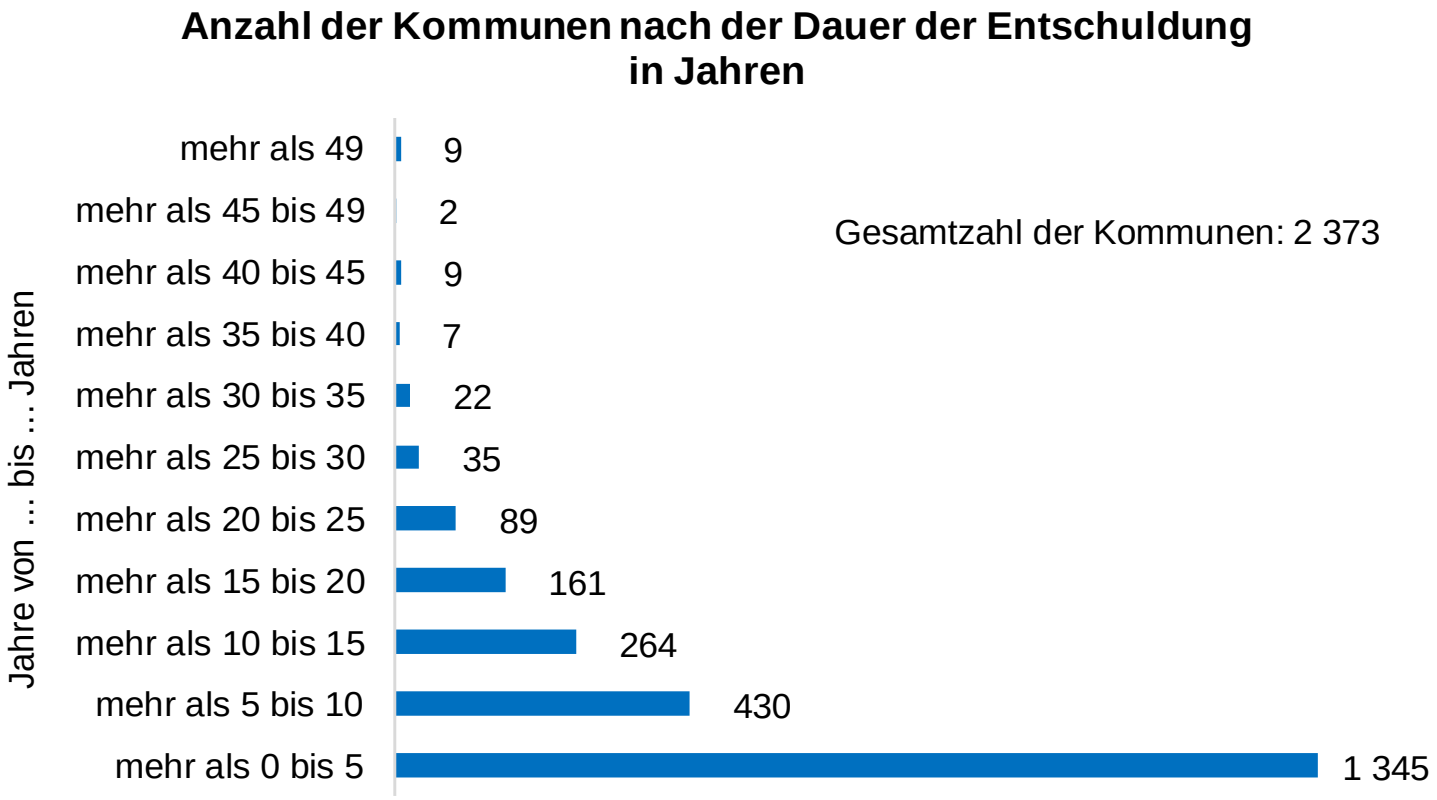
Städte	Entschuldungsbetrag		Annuitäten Laufzeit 30 Jahre Insgesamt bei Zinsen von			
			1,0 %	2,0 %	1,532 %	
	Mio. Euro	Euro/Ew.	Mio. Euro			Euro/Ew.
Oberhausen	1 596	7 533,5	61,9	71,3	66,8	**315,1**
Essen	2 193	3 764,3	85,0	97,9	91,7	**157,5**
Bottrop	181	1 542,2	7,0	8,1	7,6	**64,5**
Herten	293	4 768,6	11,4	13,1	12,3	**199,5**
Kamen	71	1 628,7	2,7	3,2	3,0	**68,1**
Hamm	131	731,5	5,1	5,9	5,5	**30,6**
Altena	42	2 443,5	1,6	1,9	1,8	**102,2**
Jülich	93	2 870,8	3,6	4,2	3,9	**120,1**
Kaiserslautern	670	6 742,9	25,9	29,9	28,0	**282,0**
Cottbus	253	2 509,4	9,8	11,3	10,6	**105,0**

Entschuldungskosten und Finanzierungsbedarf

Städte	Annuitäten Laufzeit 30 Jahre			Festbetragsmodell (50 : 25 : 25) Annuität 20 Euro/Ew. + Zinsen				
	kommunaler Anteil			Annui-tät	Tilgung nach … Jahren	Restschulden nach … Jahren		
	M-A1	M-A2	M-B1	M-C1				
	25,0 %	33,3 %	50,0 %			30	40	50
	Euro/ Ew.					Mio. Euro		
Oberhausen	**78,8**	105,0	157,6	**48,9**	50	239,2	167,5	84,1
Essen	**39,4**	52,5	78,7	**34,4**	35	108,7	-	-
Bottrop	**16,1**	21,5	32,3	**25,9**	17	-	-	-
Herten	**49,9**	66,5	99,7	**38,3**	42	26,9	6,1	-
Kamen	**17,0**	22,7	34,1	**26,2**	17	-	-	-
Hamm	**7,6**	10,2	15,3	**22,8**	8	-	-	-
Altena	**25,6**	34,1	51,1	**29,4**	25	-	-	-
Jülich	**30,0**	40,0	60,0	**31,0**	28	-	-	-
Kaiserslautern	**70,5**	94,0	141,0	**45,8**	50	92,5	58,9	19,8
Cottbus	**26,2**	35,0	52,5	**29,6**	25	-	-	-

Entschuldungsweg mit Bundesbeteiligung

Teilungsverhältnis 50 : 25 : 25
Kommunaler Festbetrag maximal 20 Euro/Ew. + Zinsen (Modell C1)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.

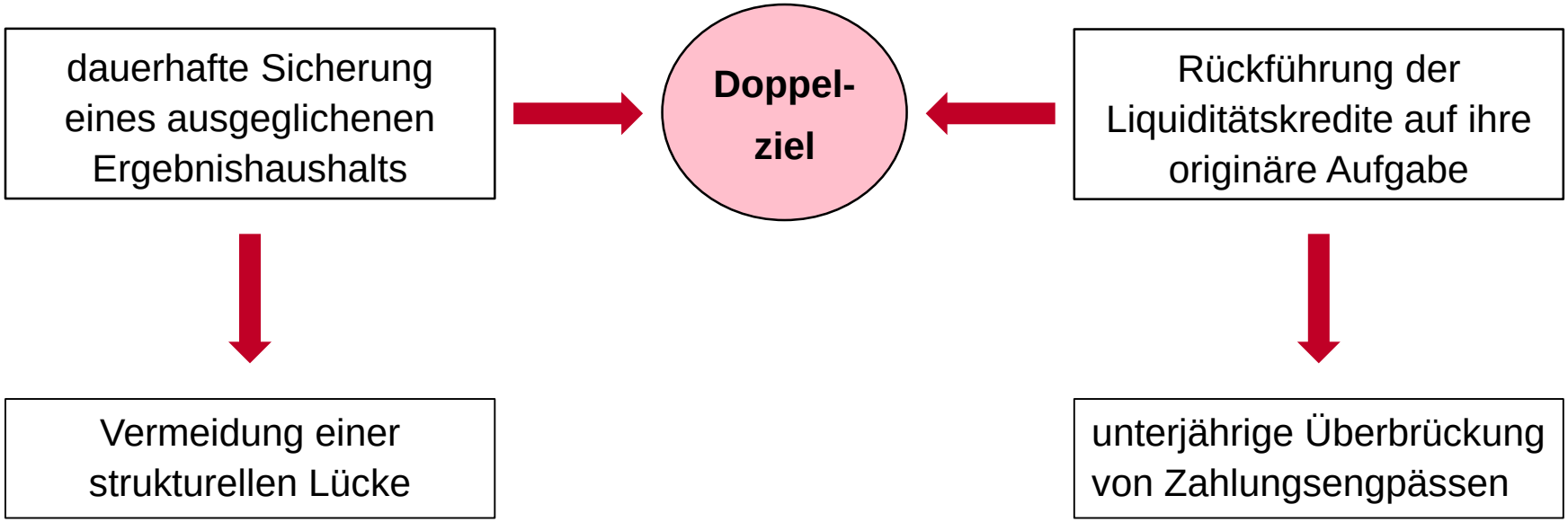
Gemeinschaftsaufgabe (50/25/25)

Tabelle 1: Modell Gemeinschaftsaufgabe – Annuitäten und Finanzierungsbedarf von Kommunen, Ländern und Bund
– Laufzeit 30 Jahre, durchschnittlicher Zinssatz 1,532 % –

Bundesland	Annuitäten		Gesamtfinanzbedarf einschließlich Zinsen	
	Kommunen/Land jeweils	Bund	Kommunen/Land jeweils	Bund
	in 1 000 Euro			
Schleswig-Holstein	5 412	10 823	162 350	324 700
Niedersachsen	17 895	35 790	536 846	1 073 692
Nordrhein-Westfalen	255 294	510 588	7 658 822	15 317 644
Hessen	53 733	107 467	1 611 998	3 223 995
Rheinland-Pfalz	67 663	135 326	2 029 888	4 059 777
Baden-Württemberg	1 384	2 768	41 523	83 047
Bayern	842	1 684	25 264	50 528
Saarland	20 669	41 338	620 067	1 240 134
Brandenburg	7 833	15 666	234 986	469 971
Mecklenburg-Vorpommern	5 345	10 689	160 335	320 671
Sachsen	834	1 669	25 034	50 068
Sachsen-Anhalt	12 872	25 744	386 153	772 306
Thüringen	886	1 772	26 577	53 154
Summe	**450 661**	**901 323**	**13 519 843**	**27 039 686**

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.

Fiskalisches Doppelziel



Instrumente zur Vermeidung neuer Liquiditätskredite

- Bundeshilfe zum Altschuldenabbau erfordert – analog zu den Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen – Verträge mit den Ländern über Finanzierung und Pflichten (und Sanktionen)
- Berichtswesen zur laufenden Evaluierung und Sicherung des Schuldenabbaus
- Einführung einer verbindlichen Obergrenze für Liquiditätskredite
- Liquiditätskreditaufnahme oberhalb der Obergrenze nur über das Land (Berücksichtigung bei der Kontrolle der Schuldenbremse -> Stabilitätsrat)
- funktionsfähige Kommunalaufsicht bei aufgabenangemessener Finanzausstattung (-> Konnexitätsprinzip, Aufgabenmoratorium)
- sozialorientierte Umverteilung von Finanzströmen (Kosten der Unterkunft, Übernahme der Hilfen für geduldete Flüchtlinge, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)

Wie könnte die Problemlösung aussehen? Ausgewählte Schlussfolgerungen

- Mit dem Schuldenabbau ist ein konsequenter Politikwechsel einzuleiten. Darin liegt der ordnungspolitische Charme einer nachhaltigen Problemlösung.
- Ohne den Bund geht es wohl in den stark belasteten Ländern und Kommunen nicht (wenn das Problem in 30 Jahren gelöst sein soll). Das gilt besonders für die kommunale „Spitzenlastproblematik“.
- Parallel müssen die Länder den dauerhaften Haushaltsausgleich sicherstellen, auch bei sich verschlechternder Konjunktur (System von Pflichten und Sanktionen).
- Dazu braucht es einer Fortführung von Entlastungen bei der Soziallastenfinanzierung (die auch bei den finanzschwachen Kommunen ankommt).
- Die Rolle der Haushaltsaufsicht ist zu schärfen, die aufgabenangemessene Finanzausstattung ist zu sichern.
- Die kommunalen Liquiditätskredite sind in die „Schuldenbremse“ einzubeziehen (Überwachung durch den Stabilitätsrat).

TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Zur Fortsetzung des Diskurses:

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

junkernheinrich@arcor.de
www.m-junkernheinrich.de