

Kommunale Entschuldungsfonds – Weg aus der Schuldenfalle?

Vortrag auf der Fachtagung der KfW
„Kommunen zwischen angespannter Finanzlage und der
Bewältigung zukünftiger Herausforderungen“
am 17.04.2012 in Berlin

Benjamin Holler

Agenda

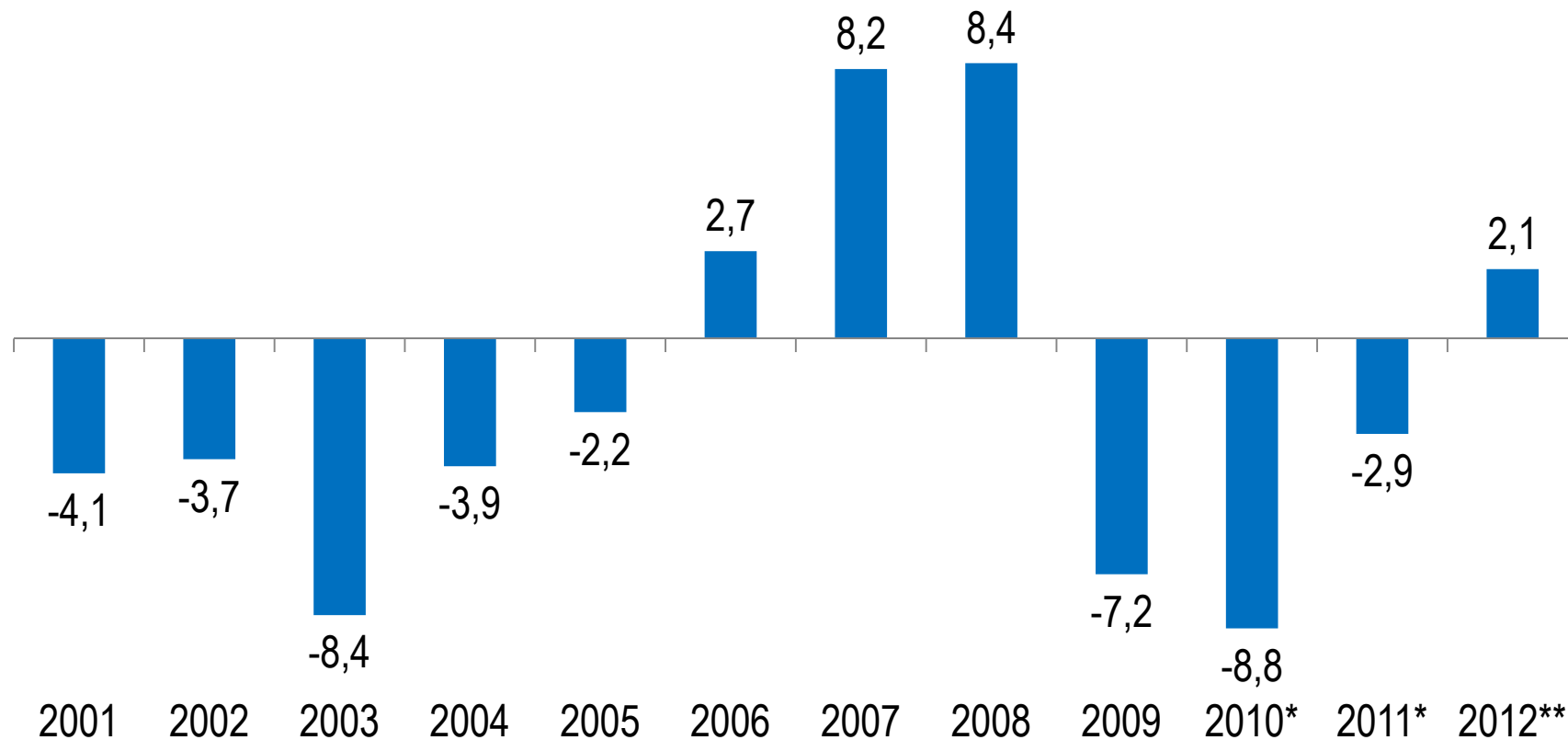
- Die Situation der Kommunal финанzen 2012
 - warum Entschuldungsprogramme notwendig sind
- Der kommunale Bail-Out aus finanzwissenschaftlicher Perspektive
 - warum Entschuldungsprogramme machbar sind und wie sie sinnvoll ausgestaltet werden können
- Die kommunalen Entschuldungsprogramme in der Praxis
 - ob sie leisten können, was sie leisten sollen



DIE SITUATION DER KOMMUNALFINANZEN 2012

- Warum Entschuldungsprogramme notwendig sind

Finanzierungssaldo Gemeinden/Gv. 1991-2012, in Mrd. Euro

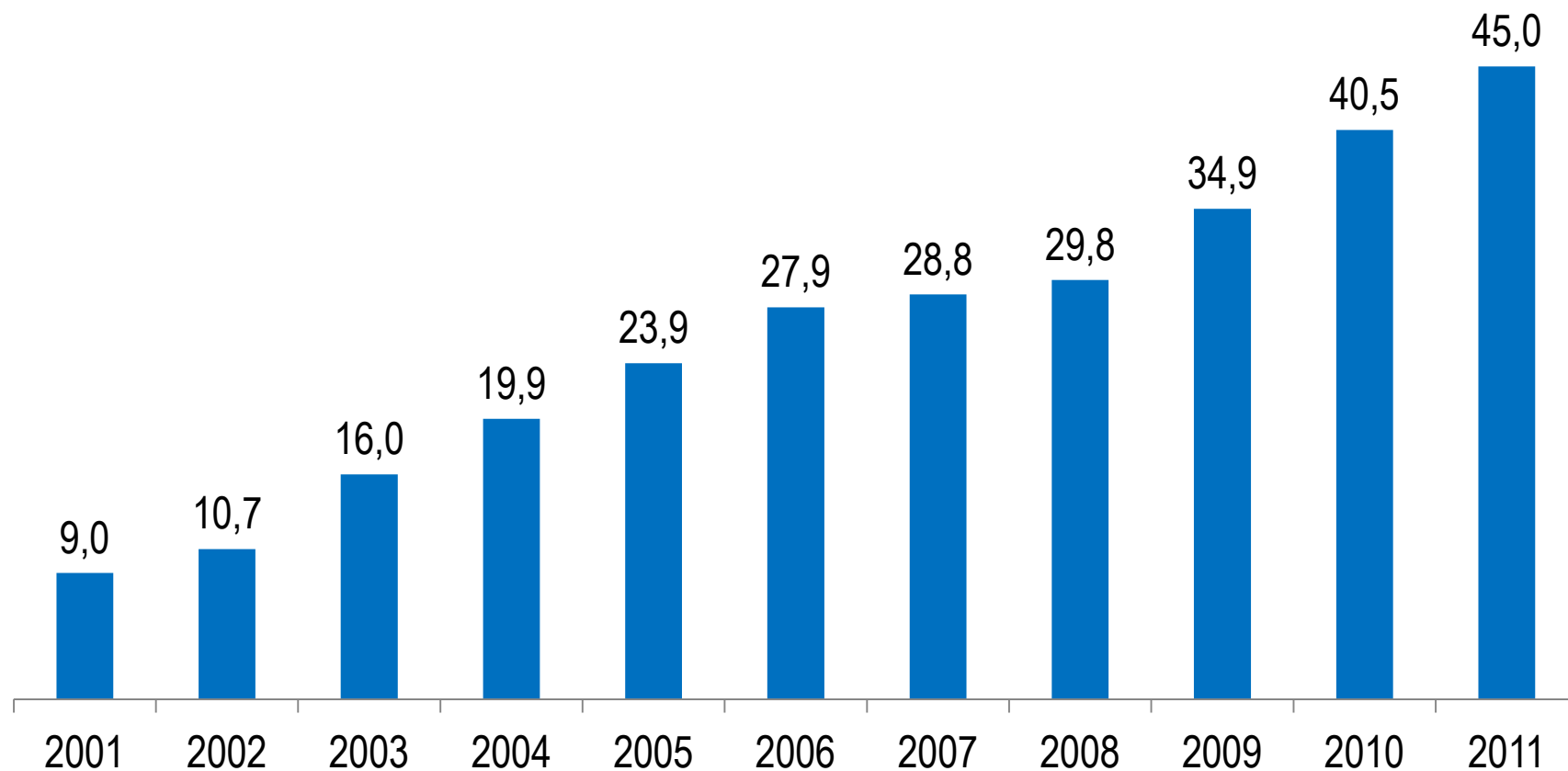


Statistisches Bundesamt

*) Kassenstatistik inkl. Extrahaushalte

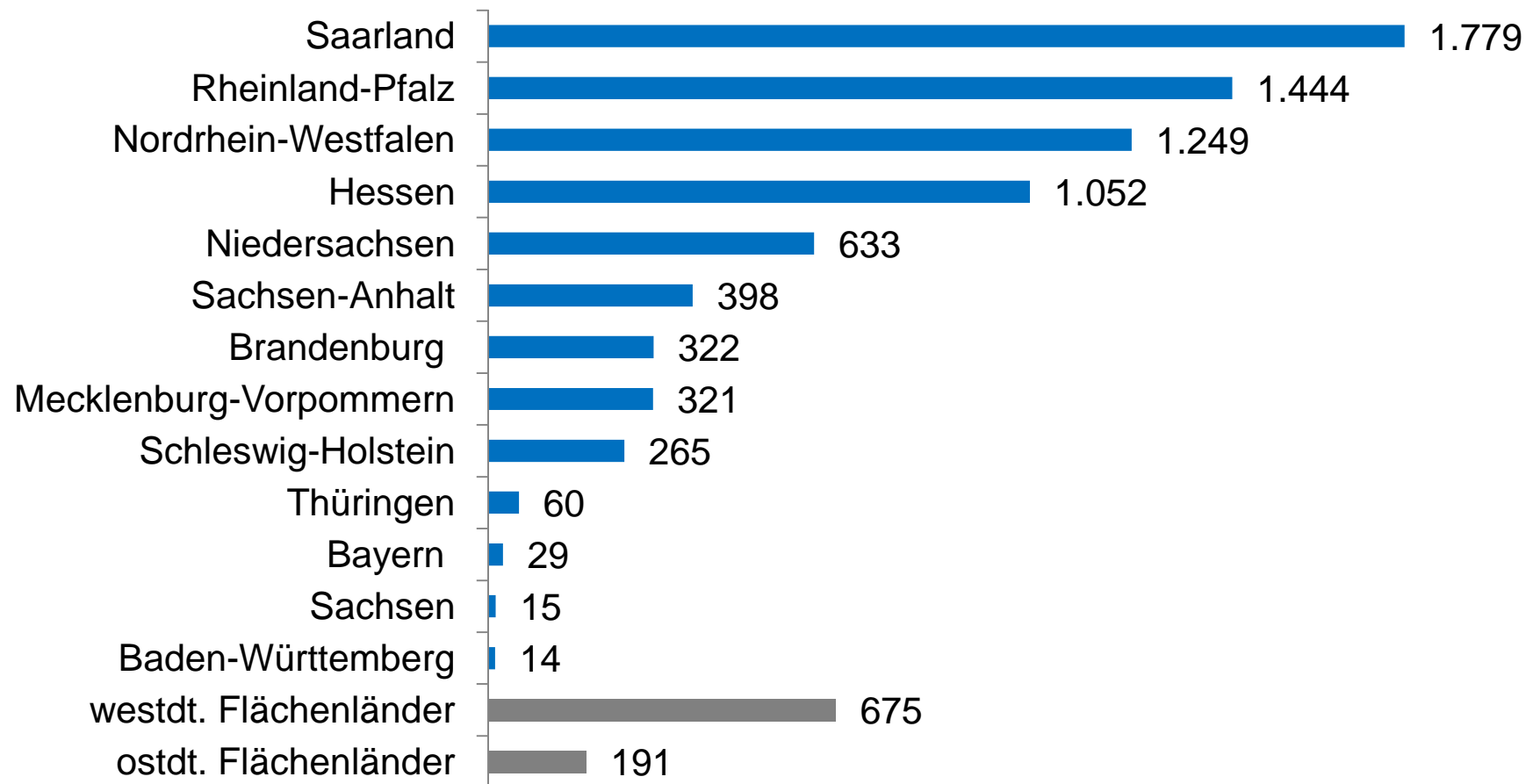
***) 2012 nach Schätzungen des Städte- und Gemeindebundes

Entwicklung der kommunalen Liquiditätsschulden Flächenländer insgesamt, jew. 31.12., in Mrd. Euro



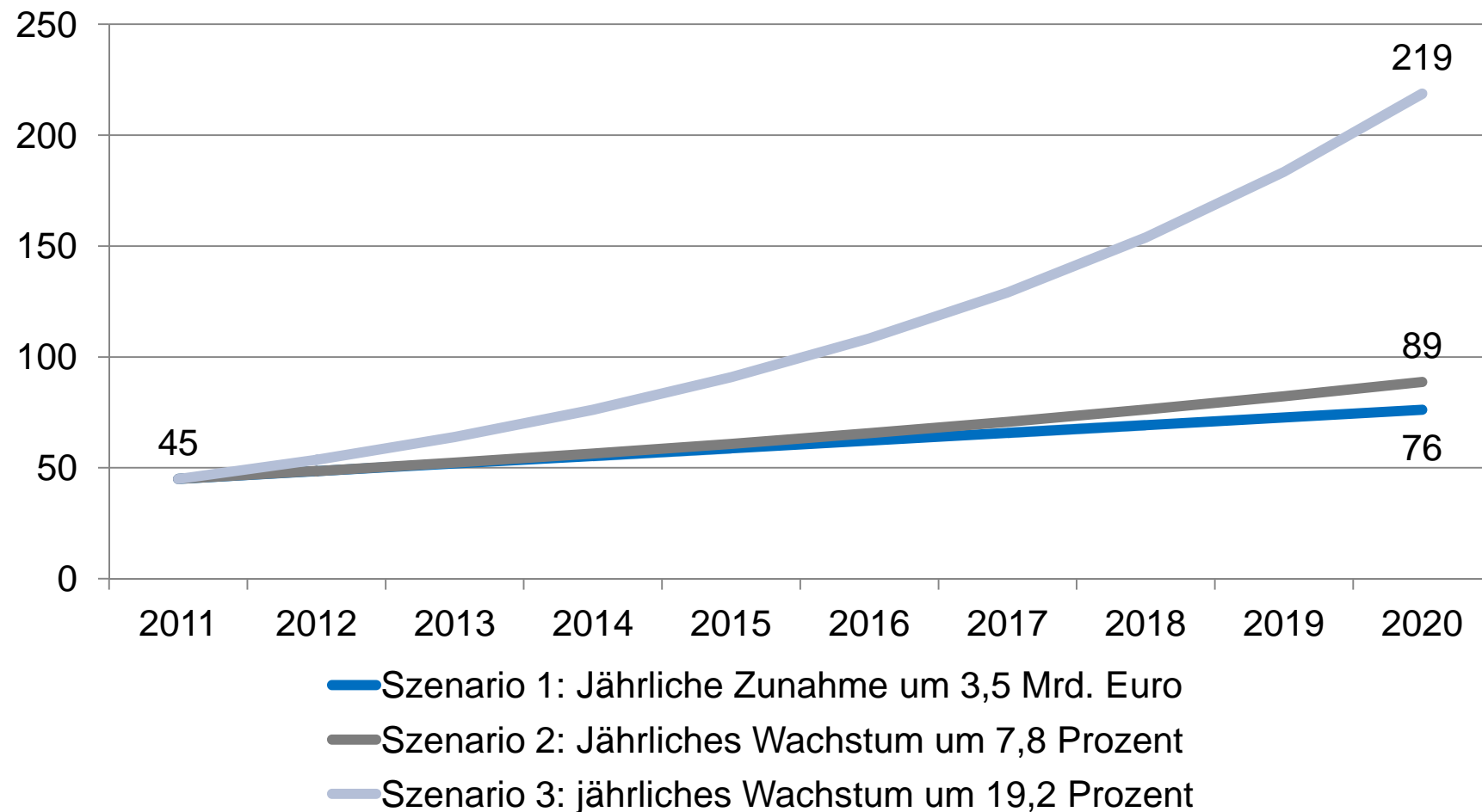
Statistisches Bundesamt

Kommunale Kassenkredite in den Flächenländern zum 31.12. 2011, in Euro je Einwohner




Statistisches Bundesamt

Kommunale Kassenkredite – Entwicklung und Prognose alle Flächenländer, in Mrd. Euro



Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen



BAIL OUT ?
- Warum Entschuldungs-
programme machbar sind und
wie sie sinnvoll ausgestaltet
werden können

Das ökonomische Verbot eines Bail-Outs...

Effektivitätsrisiken

- Moral-hazard - Probleme gefährden die Wirksamkeit der Hilfsmaßnahmen

Effizienzrisiken

- Die externen Finanzhilfen werden anstatt eigener Konsolidierungsanstrengungen verwendet

Boettcher, Florian (2012): Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften. Forschung für Kommunen-Arbeitspapier 02/2012.

...und warum Hilfsprogramme dennoch angezeigt sind

Institutionelle Inkongruenz

- sowohl einnahmen- wie ausgabenseitig sind die eigenen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen eng umgrenzt
- im föderalistischen 3-Ebenen-Mischsystem ist eine klare Verantwortungs-zuordnung nicht möglich

Finanzpolitisches Gefangenendilemma

- Schuldenfinanzierung ist aus individueller (stimmen-maximierender) Perspektive stets die beste Lösung
- die konsolidierungspolitischen Spielräume der Akteure sind durch die Wettbewerbssituation beschränkt

Vermeidung externer Effekte

- die haushaltspolitische Krisensituation in den Zentren führt zum Rückgang des Leistungsangebots
- kleinere Umland-Gemeinden müssen das Angebot von Zentrenleistungen übernehmen

Boettcher, Florian (2012): Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften. Forschung für Kommunen-Arbeitspapier 02/2012.

Hilfsmaßnahmen müssen Fehlanreize vermeiden

Einmalige Krisenhilfe

- Bewältigung von Altlasten
- belastungsorientiert
- flächendeckend
- eigene Konsolidierungsanstrengungen der Hilfeempfänger

strukturelle Verbesserung der Finanzausstattung

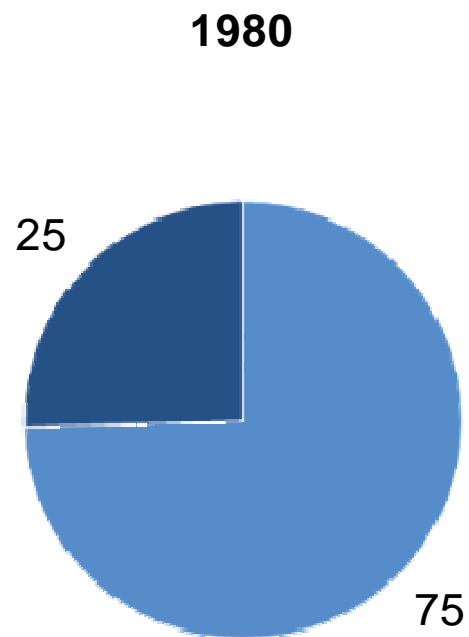
- Sozillastenmitfinanzierung durch den Bund
- Angemessene Finanzausstattung durch die Länder (trotz Schuldenbremse)
- belastungsorientierte Ausgestaltung der Finanzausgleichssysteme

Haushaltkontrolle

- Präventive Beobachtung
- Frühzeitiges und striktes Eingreifen zur Vermeidung neuer Haushaltsschiefenlagen

Ausgabenstruktur der westdeutschen Kommunen

1980 und 2006, Anteile in Prozent

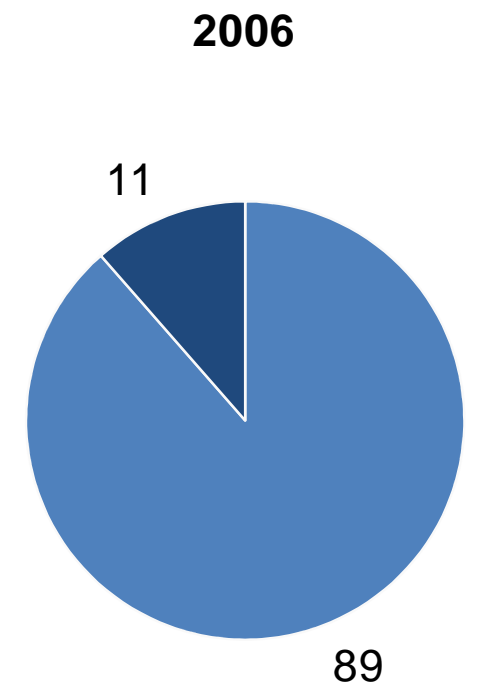


- Anteil stark regulierter Aufgaben (Epl. 0, 1, 2, 4, 6)
- Anteil wenig regulierter Aufgaben (Epl. 3, 5, 7, 8)

Statistisches Bundesamt , eigene Berechnungen

strukturelle Verbesserung der Finanzausstattung

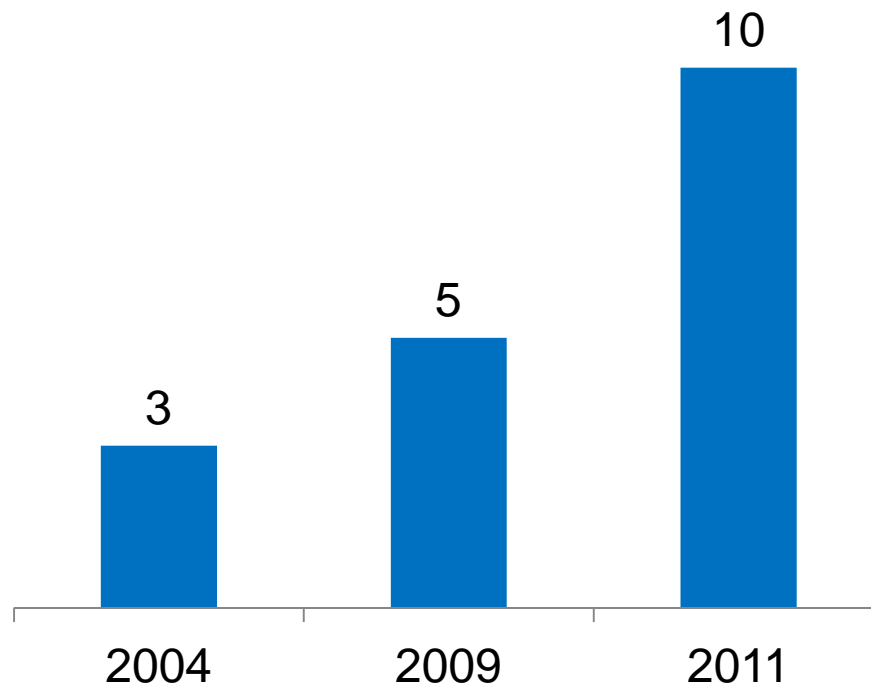
- Sozillastenmitfinanzierung durch den Bund
- Angemessene Finanzausstattung durch die Länder (trotz Schuldenbremse)
- belastungsorientierte Ausgestaltung der Finanzausgleichssysteme



- Anteil stark regulierter Aufgaben (Epl. 0, 1, 2, 4, 6)
- Anteil wenig regulierter Aufgaben (Epl. 3, 5, 7, 8)

Bedeutung der kommunalen Haushaltsaufsicht

Höchstlaufzeit Kassenkredite in Jahren (NRW)



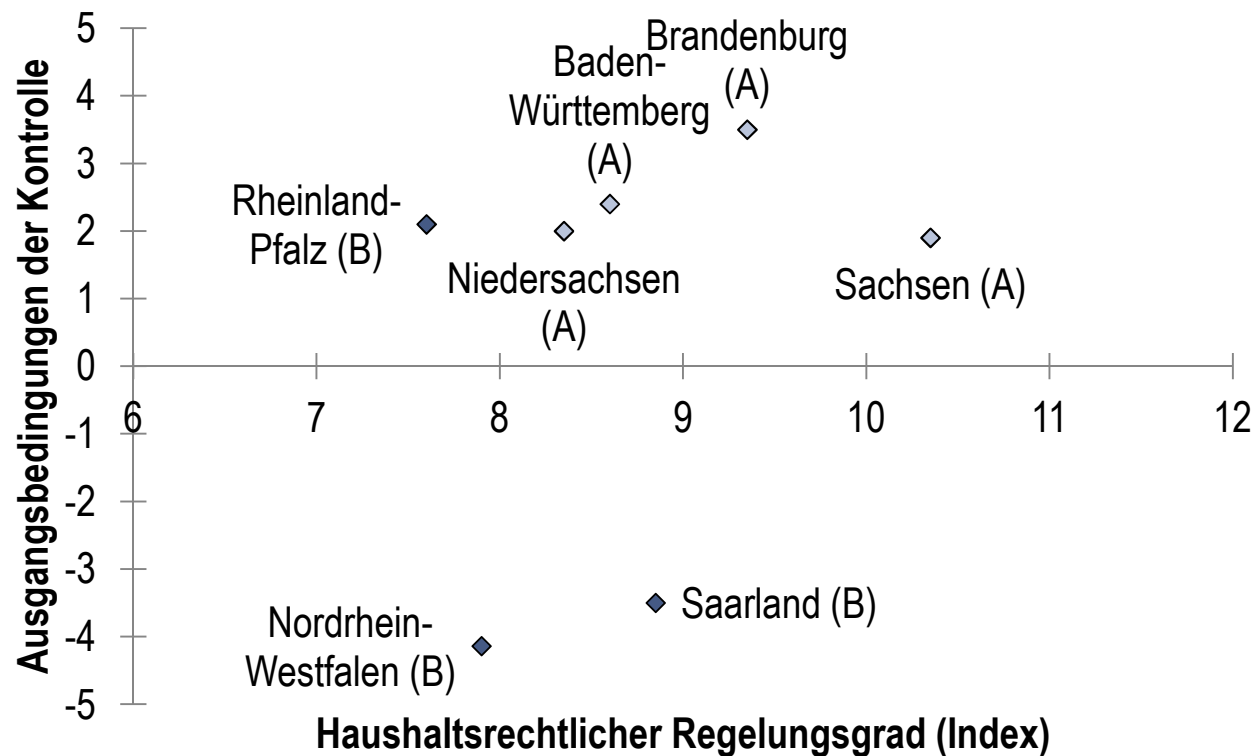
Haushaltkontrolle

- Präventive Beobachtung
- Frühzeitiges und striktes Eingreifen zur Vermeidung neuer Haushaltsschieflagen

Runderlasse des Innenministers vom 30.08.2004, 04.09.2009 und April 2011.

Bedeutung der kommunalen Haushaltsaufsicht

Indexwerte im Ländervergleich



Haushaltkontrolle

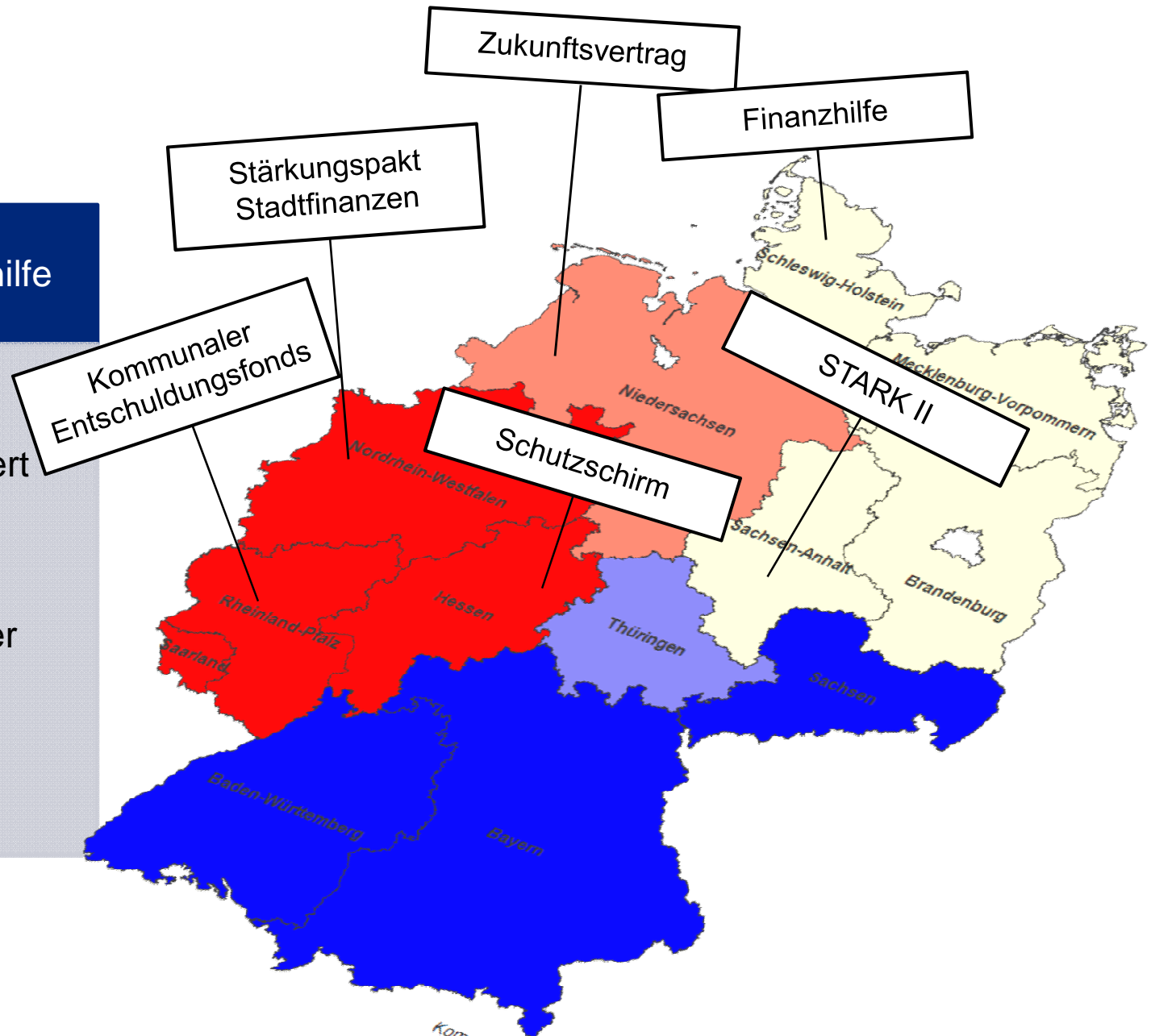
- Präventive Beobachtung
- Frühzeitiges und striktes Eingreifen zur Vermeidung neuer Haushaltsschief lagen

Holler, Benjamin (2012): Liquiditätskredite außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. Forschung für Kommunen-Arbeitspapier 01/2012.

Krisenhilfe

Einmalige Krisenhilfe

- Bewältigung von Altlasten
- belastungsorientiert
- flächendeckend
- eigene Konsolidierungsanstrengungen der Hilfeempfänger





KOMMUNALE ENTSCHULDUNGSPROGRAMME IN DER PRAXIS - Was sie leisten können

Anforderungen an eine kurzfristige Krisenhilfe

- Haushaltsausgleich vor Schuldenabbau
- Auswahl der Empfänger und Verteilung der Mittel anhand von eindeutigen - vergangenheitsbezogenen - Indikatoren
- belastungsorientierte Mittelvergabe in Verbindung mit lückenlosen und konsensfähigen Verhaltensvorgaben
- wirksame, indikatorengestützte Überwachung und sanktionsbewehrte Kontrolle der Zielerreichung

	Niedersachsen „Zukunftsvertrag“	Schleswig-Holstein „Finanzhilfen“	Sachsen-Anhalt „STARK II“
Primäres Ziel	(Teil-)Entschuldung finanzschwacher Kommunen	Haushaltsausgleich (langfristig)	(Teil-)Ablösung investiver Schulden/ Zinsentlastung
Zieloperationalisierung	Übernahme von 75% d. Kassenkredite	-	Max. Ablösung von 30% der investiven Schulden
Hilfsvolumen und Finanzierung	70 Mio. Euro p.a. (35 Mio. Land, 35 Mio. KFA)	95 Mio. Euro p.a. (65 Mio. Euro Umschichtung, 15 Mio. Euro Land, 15 Mio. Euro KFA)	400 Mio. Euro Tilgung, 113 Mio. Euro Zinsentlastung bis 2025 (Landesinvestitionsbank)
Empfängerauswahl	Auf Antrag	min. 5 Mio. Euro Fehlbetrag, min. 5 aus 8 Jahre im Defizit	Auf Antrag
Bedingungen	Gemeindefusion oder Haushaltsausgleich im ersten Jahr	Individueller Konsolidierungsvertrag	Individueller Konsolidierungsvertrag (sanktionsbewehrt)

Zipfel, Frank (2010): „Bail-Out“ für Kommunen? Das bündische Prinzip in der Praxis. Deutsche Bank Research Briefing, eigene Recherchen.

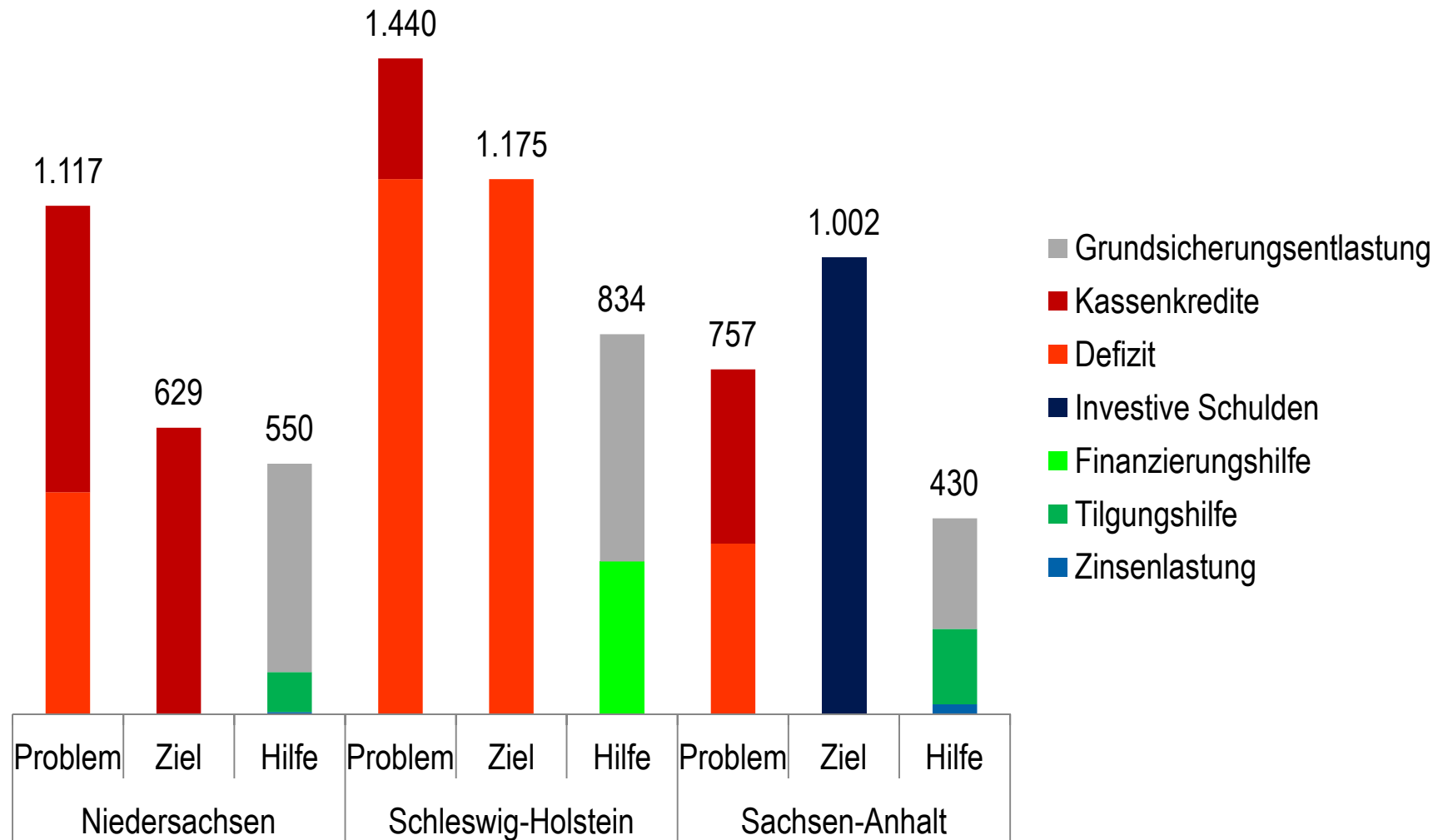
Problemdimension und Hilfsvolumen

Legende

- „Dauerhaftes Defizit“: Ordentliches Ergebnis Ø 2006-2009; aggregierte Defizite der Gemeinden/Gv.
- Kassenkredite (Stand 31.12.2011)
- Kreditmarktverschuldung (Stand 31.12.2011)
- Finanzhilfen
- Tilgungshilfen
- Zinsentlastung (Zinshilfe + Effekte der Tilgungshilfe)
- Grundsicherungsentlastung (Bund)*

*) Die Grundsicherungsentlastung ist keine unmittelbare Krisenhilfe und kommt daher zu Teilen auch in Kommunen an, die nicht von Haushaltsproblemen betroffen sind.

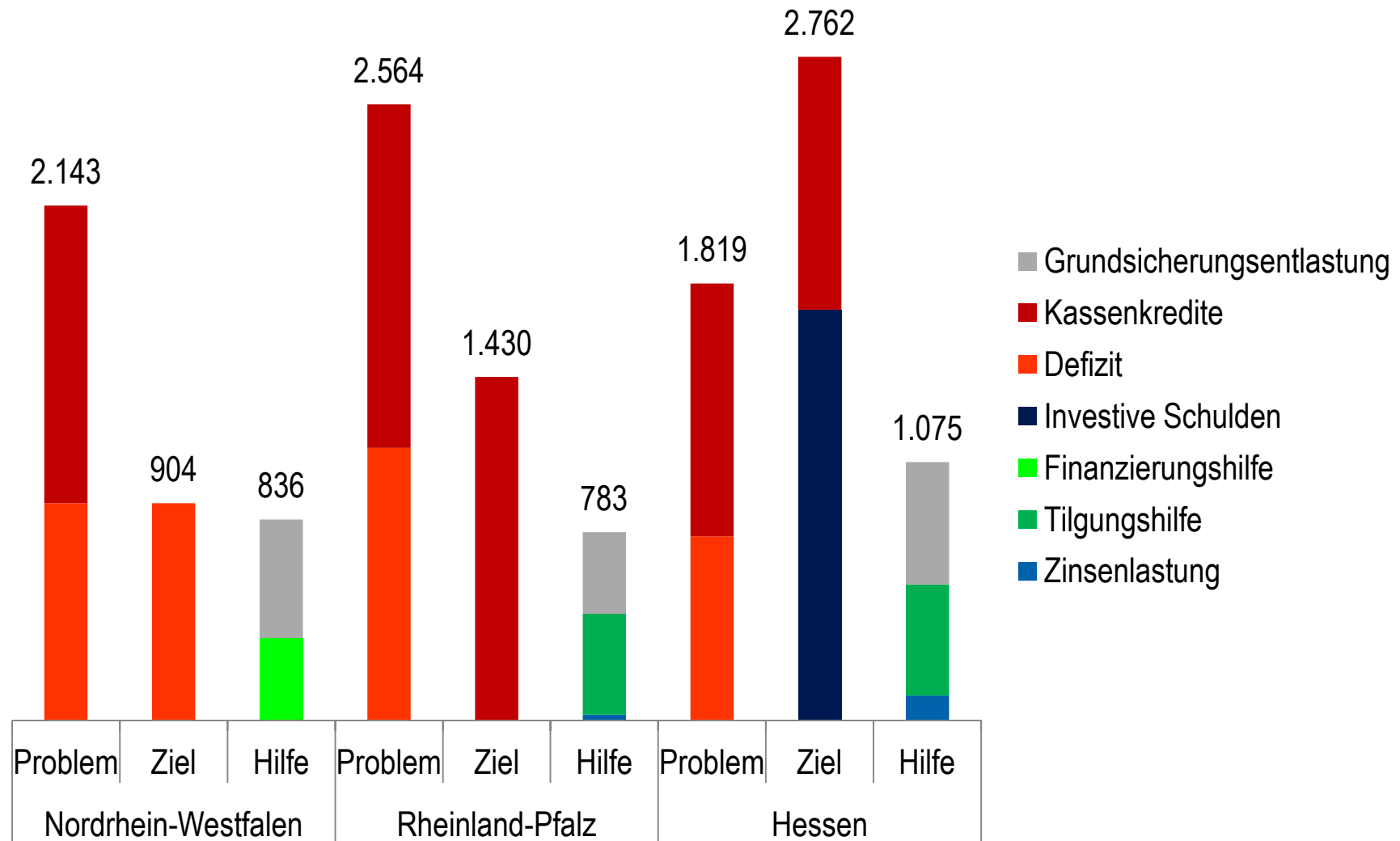
Problemdimension und Hilfsvolumen über 10 Jahre, in Euro je Einwohner



	NRW „Stärkungspakt Stadtfinanzen“	Rheinland-Pfalz „Entschuldungs- fonds“	Hessen „Kommunaler Schutzschirm“
Primäres Ziel	Haushaltsausgleich	(Teil-)Entschuldung finanzschwacher Kommunen	generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik
Zieloperatio- nalisierung	Haushaltsausgleich aus eigener Kraft bis 2020	Übernahme von 2/3 d. Kassenkredite	Gesamtschuldentilgung i.H.v. 34-46%, Zinshilfen
Hilfsvolumen und Finanzierung	bis zu 660 Mio. Euro (350 Mio. Euro Land, 65/115 Mio. Euro KFA, 195 Mio. Euro ab 2014 ungeklärt)	170 Mio. Euro p.a. (85 Mio. Euro Land, 85 Mio. Euro KFA)	2,8 Mrd. Euro Tilgungshilfen, 400 Mio. Euro Zinshilfen (3,2 Mrd. Euro Land)
Empfänger- auswahl	indikatorengestützt (Überschuldung), teilw. verpflichtend	Freiwilliger Beitritt (bei aufsichtsrechtlich vorausgesetzter Alternativlosigkeit)	Freiwillige Teilnahme nach indikatoren- gestützter Kandidaten- auswahl
Bedingungen	Haushaltsausgleich binnen 5-7 Jahren	Individueller Kon- solidierungsvertrag und eigener Abbau von 1/3 d. Kassenkredite	Individueller Kon- solidierungsvertrag

Zipfel, Frank (2010): „Bail-Out“ für Kommunen? Das bündische Prinzip in der Praxis. Deutsche Bank Research Briefing, eigene Recherchen.

Problemdimension und Hilfsvolumen über 10 Jahre, in Euro je Einwohner



Fazit

- Alle Beteiligten am föderalen Finanzverbund (Bund, Länder und Kommunen) müssen jetzt Maßnahmen ergreifen, um der fortschreitenden Krisenentwicklung der Kommunalfinanzen Einhalt zu gebieten.
- Trotz der damit verbundenen Risiken sollten belastungsorientierte Entschuldungsprogramme Teil dieser Maßnahmen sein...
- ...solange Fehlanreize weitgehend vermieden werden können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



www.prof-junkernheinrich.de

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
TU Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie
Pfaffenbergstr. 95
67663 Kaiserslautern
junkernheinrich@arcor.de
0631 - 205 4513



www.forschung-für-kommunen.de

Benjamin Holler, M.A.
TU Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie
Pfaffenbergstr. 95
67663 Kaiserslautern
benjamin.holler@ru.uni-kl.de
0631 - 205 5082