

Kommunalfinanzen Mit dem Überschuss zur Entschuldung!? Am Beispiel der Stadt Wuppertal

Finanzausschuss der Stadt Wuppertal
14. Mai 2019

Gerhard Micosatt
FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH

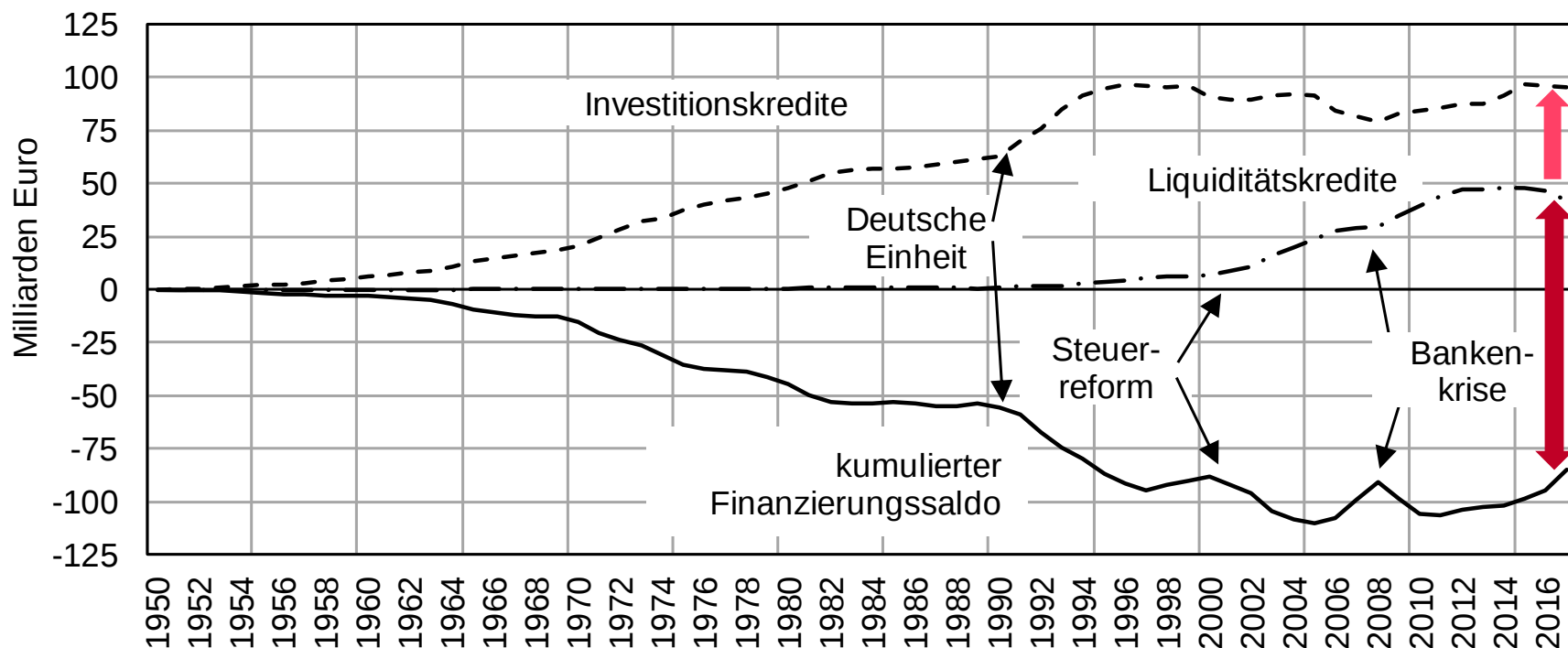
Agenda

- Ein Blick zurück:
Problementstehung
- Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen:
Kommunalhaushalte mit Überschüssen
- Ein Blick nach vorn:
Sicherung von Haushaltsausgleich und Kommunalentschuldung

Ein Blick zurück: Finanz- und Schuldenentwicklung

Der Weg in die kommunalen Verschuldung

Kumulierter Finanzierungssaldo sowie Investitions- und Liquiditätskredite* der Kommunen in Deutschland 1950 bis 2017
in Mrd. Euro (nominale Werte)**



* Kredite beim öffentl. Bereich, Investitionskredite einschl. Wertpapierschulden (Kern- u. Extrahaushalte).

** Ab 1991 einschließlich der ostdeutschen Bundesländer.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Das fünffache Dilemma

**+ kommunale Fehleinschätzungen
und Anpassungsmängel**

**geringe Steuerbemessungsgrundlage – hohe Sozialausgaben –
niedrige Investitionen – hohe Steuersätze – hohe Altschulden**

Angaben für die Städte im Arbeitskreis des Aktionsbündnisses NRW 2017

Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer

- Steuern: Grundbetrag *Gewerbesteuer*: -20,1%
 Grundbetrag *Grundsteuer B*: -8,3 %
 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer: -18,7 %
- Sozialausgaben: +49,7 % (netto)
- Investitionen: -55,9 %
- Steuersätze: *Gewerbesteuer*: +22,9%
 Grundsteuer B: +47,0%
- Altschulden: +491,0 % → Zinsausgaben +91,9 %

**Mehrausgaben im Ruhrgebiet 2017:
268 Euro/Ew. bzw. 1,36 Mrd. Euro**

**Minderausgaben im Ruhrgebiet
Durchschnitt 2011/17:
144 Euro/Ew. bzw. 0,73 Mrd. Euro**

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Kommunaler Finanzmittelsaldo 2017 – Kernhaushalt –

bundesweit: + 10,00 Mrd. Euro = 131 Euro/Ew.

NRW: + 2,11 Mrd. Euro = 118 Euro/Ew.

AK Kämmerer: + 0,47 Mrd. Euro = 99 Euro/Ew.

Wuppertal: + 0,03 Mrd. Euro = 74 Euro/Ew.

➔ Finanzrechnung !!

nicht Ergebnisrechnung !!

vorläufig, weil vierteljährliche Kassenstatistik

Ergebnis der Stadt Wuppertal 2017: 0,003 Mrd. Euro

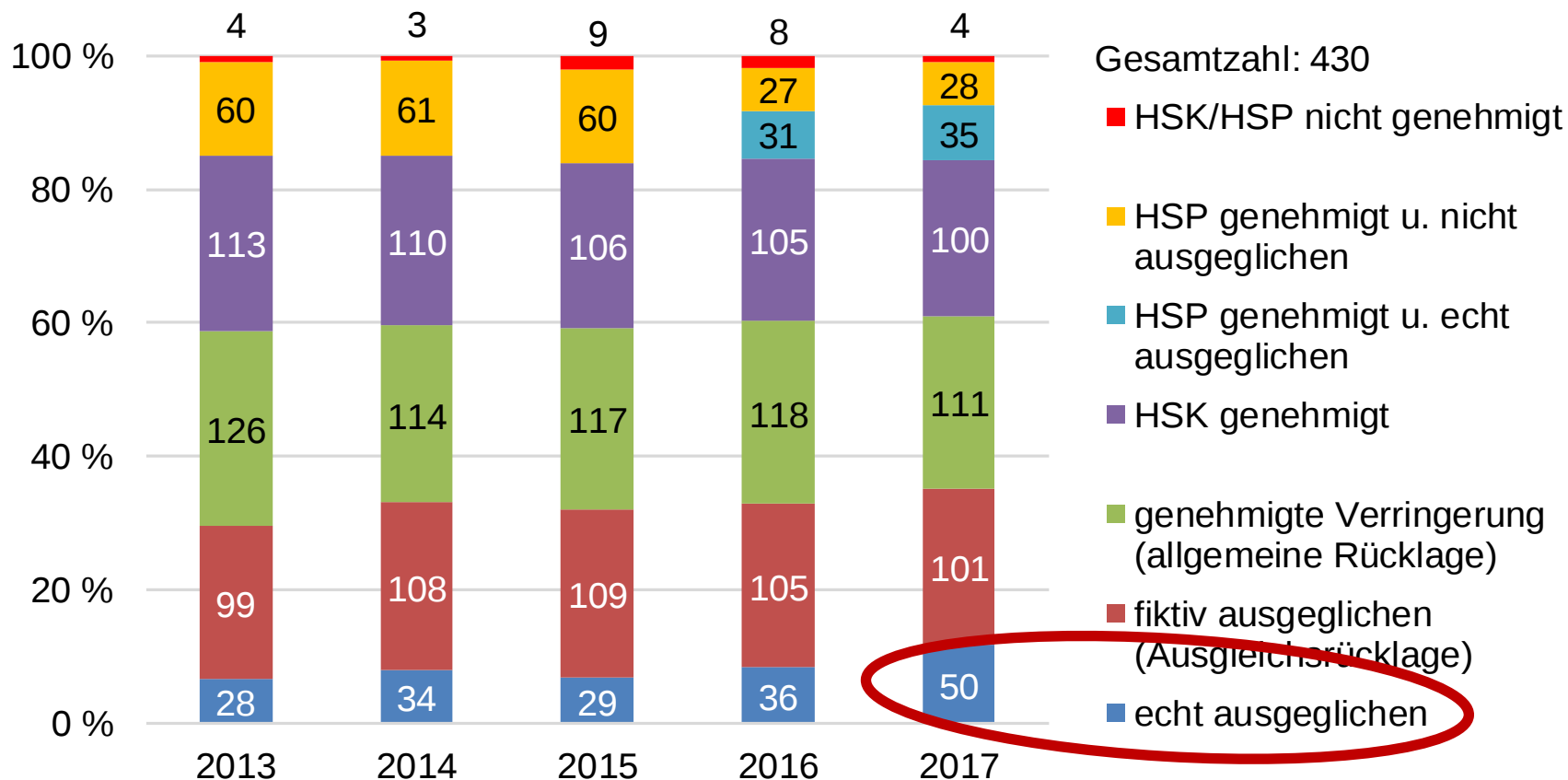
Hinweis

- Alle Aussagen in der Öffentlichkeit zu den Kommunalhaushalten basieren – immer noch – auf der **Finanzrechnung**. Allein sie wird flächendeckend von der amtlichen Statistik erhoben.
- ➔ Die Finanzrechnung gibt nicht das wider, worüber Sie in ihren Haushaltsberatungen befinden. Es ist eine Näherung. Wenn hier von einem Überschuss oder Defizit gesprochen wird, ist der – kamerale – **Finanzierungssaldo** gemeint. Er liegt der politischen Diskussion auf allen Ebenen zugrunde liegt.
- ➔ NRW-Ergebnis 2018 nach Finanzplanung: annähernd -1 Mrd. Euro

(Quelle: MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2019): Kommunalfinanzbericht 2017 für das Land Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 15.)

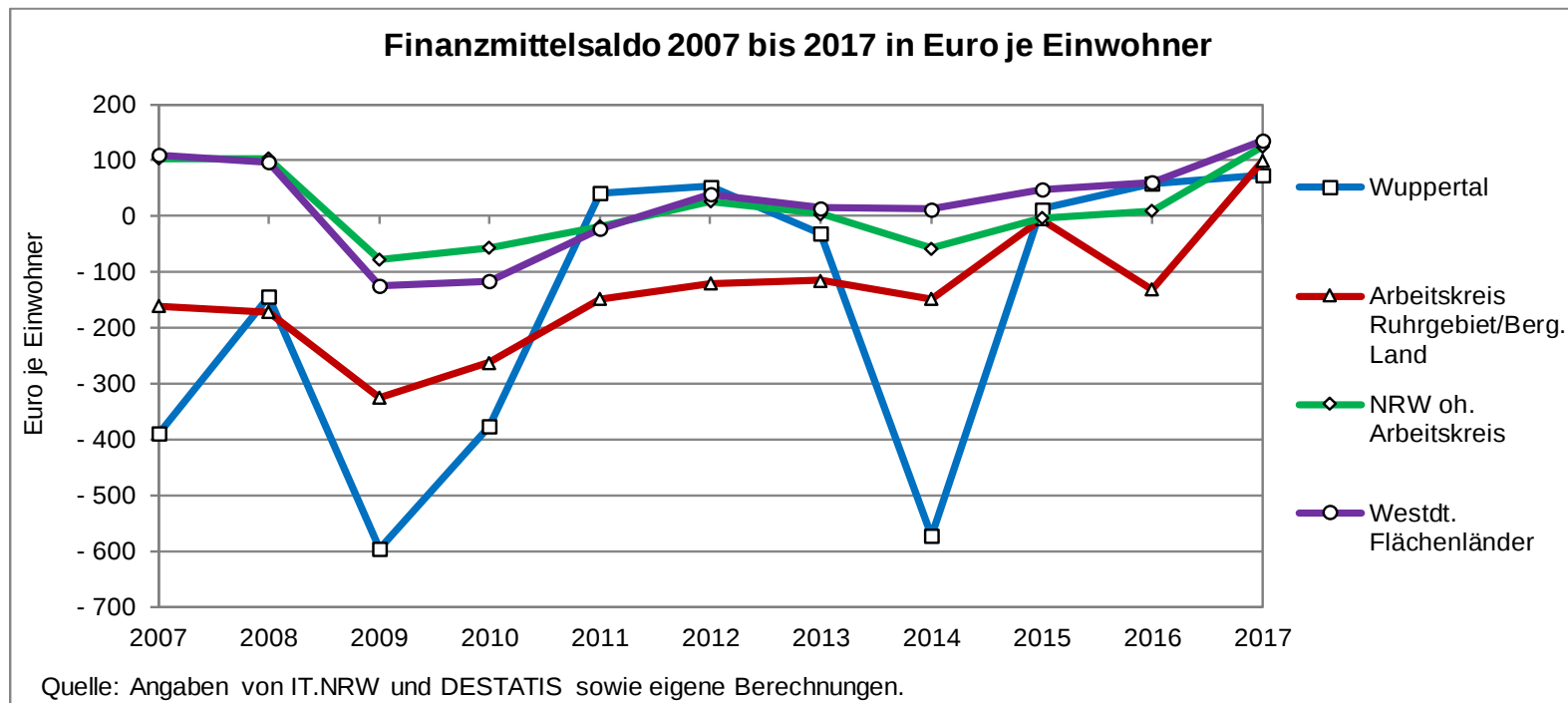
Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Haushaltsstatusmeldungen der nordrhein-westfälischen Kommunen (jew. 31.12.)



Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Kommunalfinanzbericht 2017 für das Land Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 129.

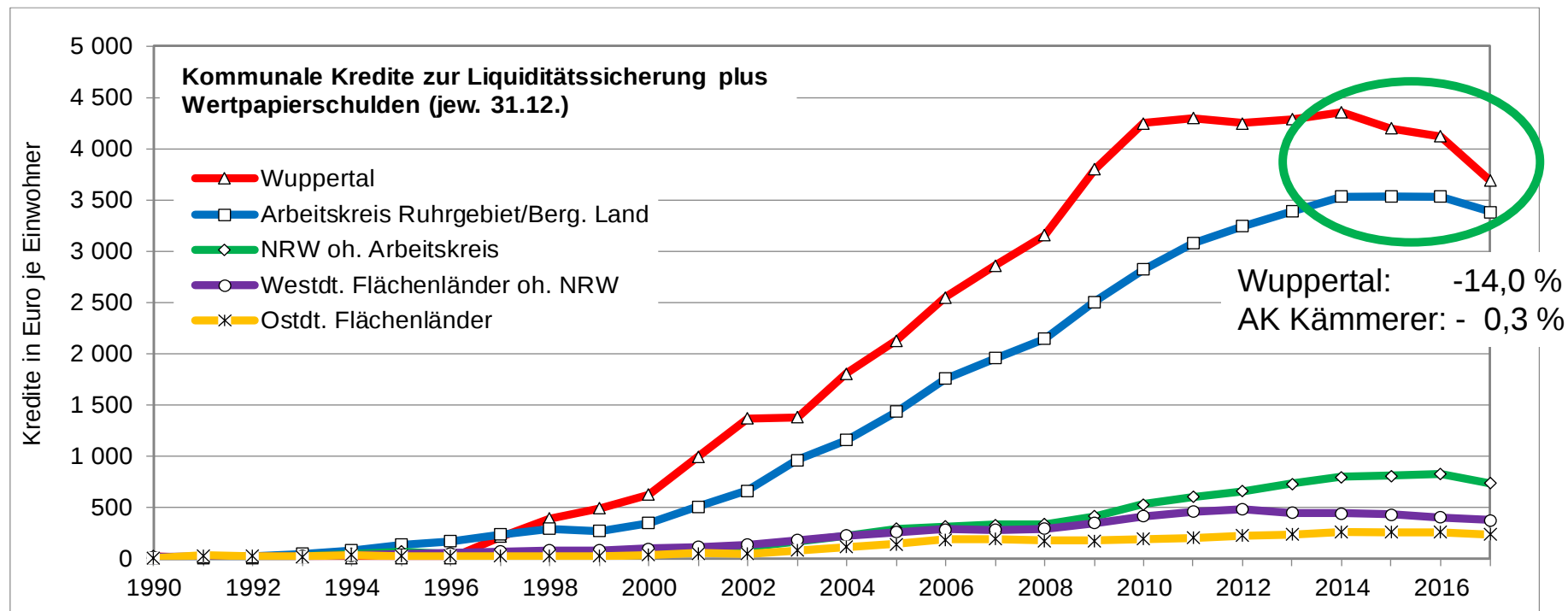
Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen



Wuppertal: mit 74 Euro je Einwohner Überschuss

Einschließlich der Unterstützung durch den *Stärkungspakt Stadtfinanzen*.

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

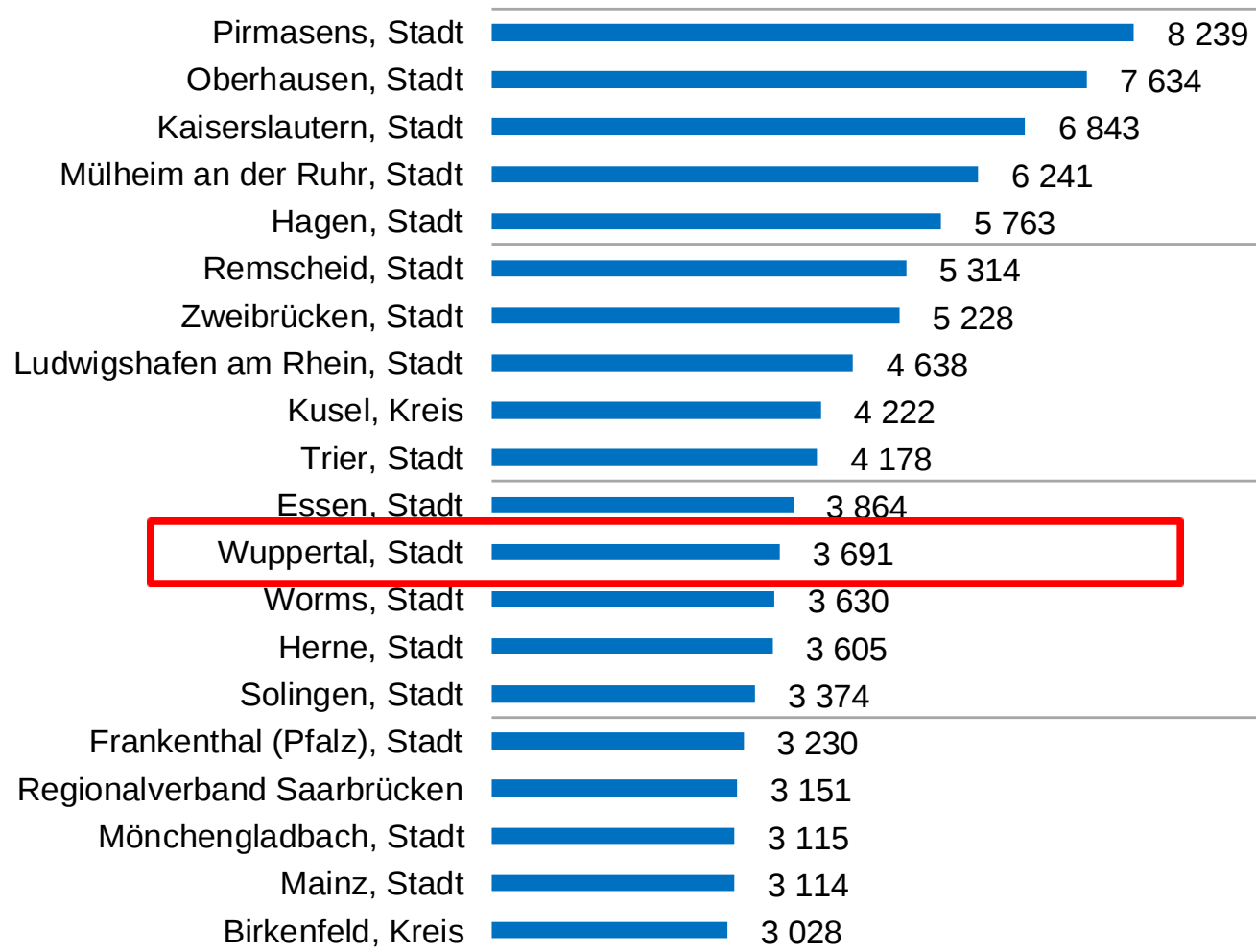


Verschuldungsvolumina, die es zu tilgen gilt (Stand 31.12.2017):

- Wuppertal: 1,3 Mrd. Euro 3 691 Euro/Ew.
- AK Kämmerer: 15,9 Mrd. Euro 3 381 Euro/Ew.
- NRW Insgesamt 25,7 Mrd. Euro 1 432 Euro/Ew.
- Flächenländer 46,0 Mrd. Euro 600 Euro/Ew.

Altschulden- belastung

Liquiditätskredite* der 20 am höchsten verschuldeten Kommunen am 31.12.2017 in Euro je Einwohner



* Einschließlich Wertpapiersschulden für Liquiditätszwecke.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter.

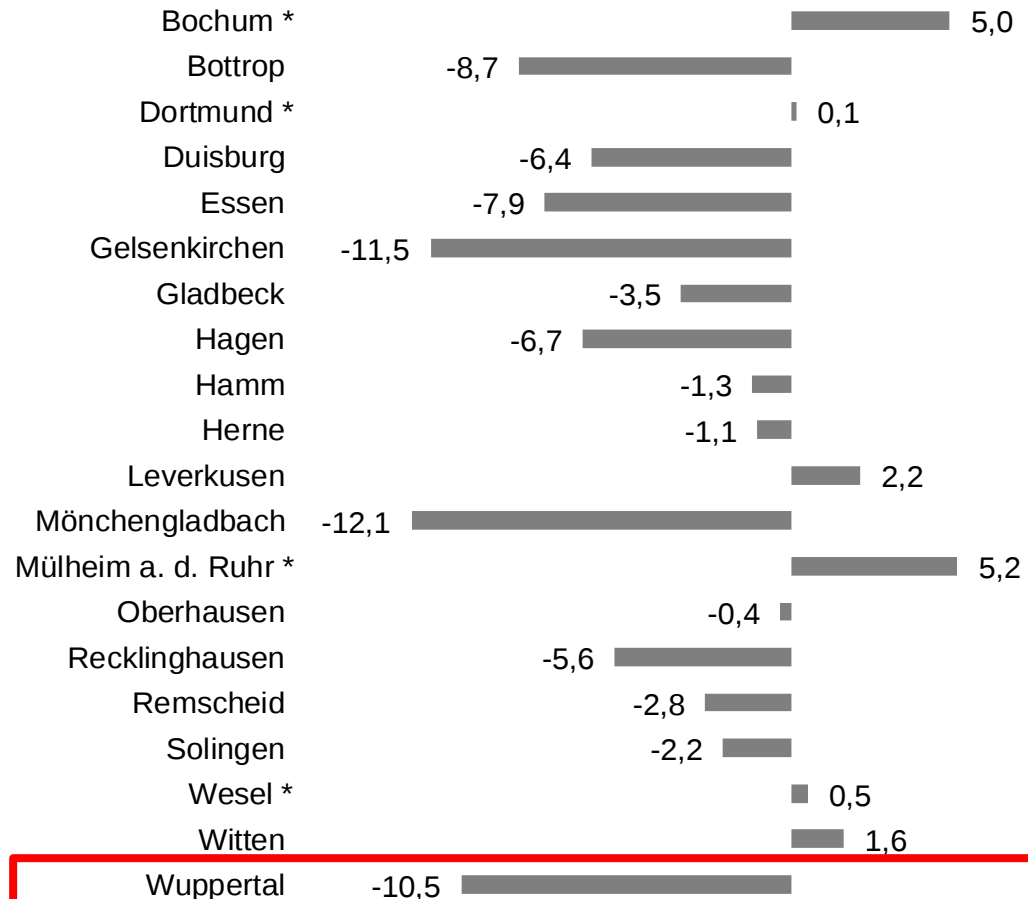
Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Es gibt durchaus schon deutliche Tilgungsbeiträge.

Drei Fragen:

- Bestehen die Überschüsse auf Dauer?
- Reichen die Überschüsse aus, um die Tilgung allein zu schaffen?
- Können Überschüsse für einen langen Zeitraum vor anderen Interessen so geschützt werden, dass sie auch in die Tilgung fließen?

Liquiditätskreditentwicklung einschl. Wertpapierschulden im Kernhaushalt 2016/2017 (jew. 31.12.) in Prozent



* Städte ohne Mittelzuweisung aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

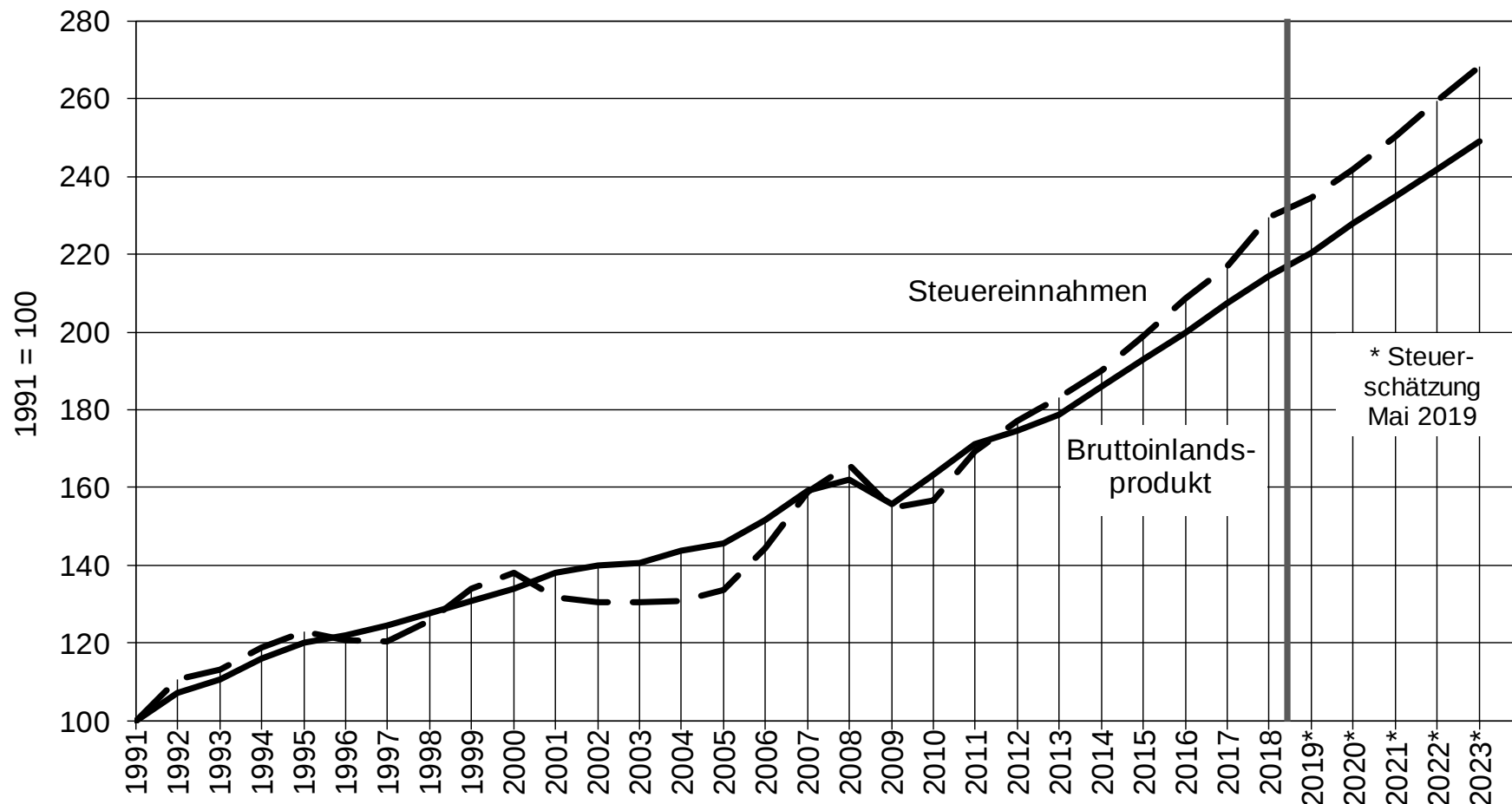
Die Überschüsse beruhen auf einer „Gemengelage“ unterschiedlicher Faktoren:

- konjunkturbedingt hohe Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen,
- niedrige Zinsen,
- Anstieg der Bundesbeteiligung an kommunalen Soziallasten,
- hohe Realsteuerhebesätze und geringe Investitionen,
- zeitlich befristete Hilfen des Landes NRW: „Stärkungspakt Stadtfinanzen“.

➔ Die Überschüsse dürfen (noch) nicht als „Normalfall“ angesehen werden.

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
1991 bis 2023* (in jeweiligen Preisen, 1991 = 100)

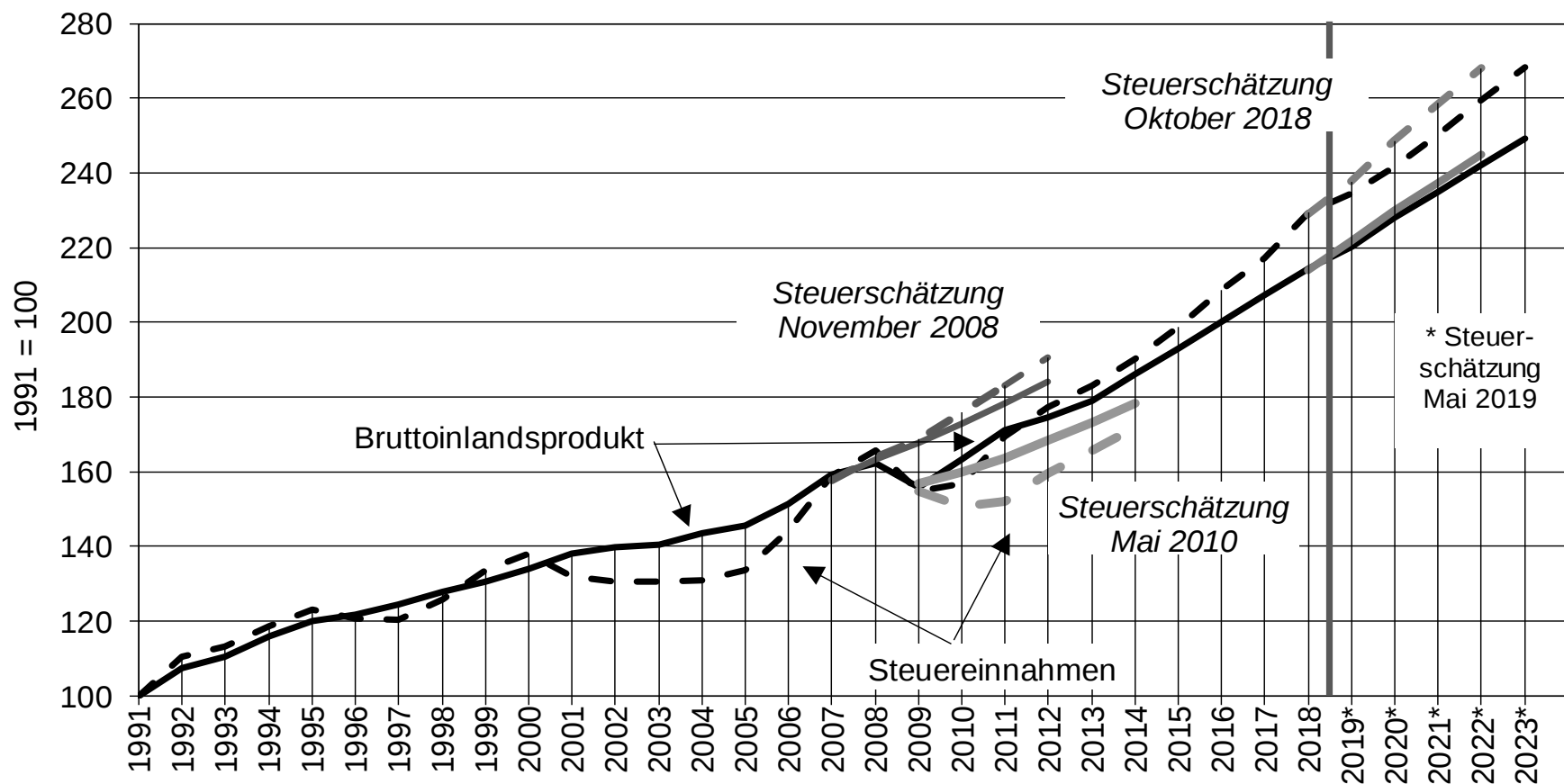


* Steuerschätzung Mai 2019

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF und Statistisches Bundesamt.

Aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen

Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
1991 bis 2023* - Schätzung 11/2015 zu 5/2010 und 11/2008 -
(in jeweiligen Preisen, 1991 = 100)

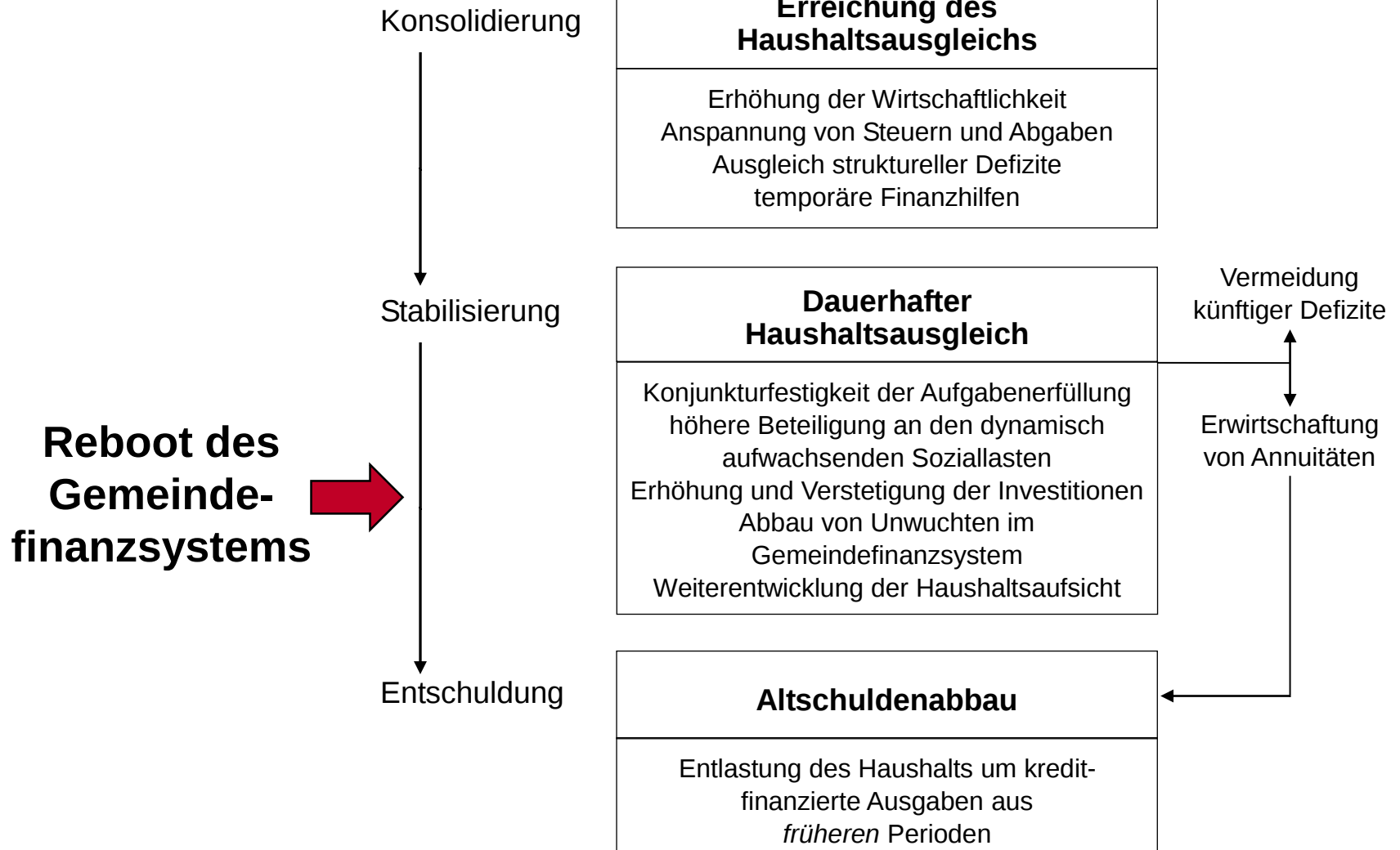


* Steuerschätzung Mai 2019

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF und Statistisches Bundesamt.

Ein Blick nach vorn: Sicherung von Haushaltsausgleich und Kommunalentschuldung

Haushaltsausgleich und Altschuldenabbau in drei Schritten



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.

Entschuldungsoptionen im Vergleich

	Laufzeitmodell	Festbetragsmodell	Kombinationsmodell
Tilgungszeitraum	30 / 40 / ??? Jahre		
Annuität	ergibt sich aus Schuldenhöhe, Tilgungszeitraum und Zinssatz	Festbetrag: - einheitlich für alle - Tilgungsbetrag plus Zinsen nach Schulden- höhe	Annuität nach Laufzeitmodell bis zu einem definierten Festbetrag als Obergrenze
Entschuldung	vollständig	bis auf einen Restbetrag	
Problem abhängig von	Belastbarkeit	Restschuldenlösung	
	Umfang solidarischer Hilfen		
Lösungsmöglichkeiten	Verlängerung des Tilgungszeitraums speziell für hochverschuldete Kommunen		
Steuerung	verpflichtende Tilgung in Eigenregie bei geringer Verschuldung, wenn die derzeitigen Zinskonditionen dafür günstiger sind		
	Zentrale Überwachung einer eigenverantwortlich durchgeführten Entschuldung mit externen Unterstützungsleistungen		
	Zentrale Schuldenmanagement über einen Fonds, der die zu entschuldenden Kredite aufnimmt und an den die Entschuldungsbeiträge zu leisten sind		

Belastungsrechnung für Nordrhein-Westfalen

- Liquiditätskreditstand 31.12.2017: 25,7 Mrd. Euro
- Abzug eines Sockelbetrages für „normale“ Liquiditätskredit:
 - kreisfreie Städte: 100 Euro/Ew.
 - kreisangehörige Gemeinden: 75 Euro/Ew.
 - Kreise: 25 Euro/Ew.

➔ Zu entschuldigendes Kreditvolumen: 24,4 Mrd. Euro

➔ Bundesweit: 43,1 Mrd. Euro

Modellrechnung:

- Tilgung über 30 Jahre
- fester Zinssatz von 1,532 % (Durchschnittszinssatz Hessenkasse)

Wer finanziert den Altschuldenabbau?

Finanzierungsbeiträge (verursachungsorientiert)

- kommunaler Eigenbeitrag
- Beitrag des Landes
- Beitrag des Bundes

Modelloptionen

- Bund / Land / Kommune jeweils ein Drittel (A2), 30 Jahre
- Bund / Land / Kommune 50 : 25 : 25 (A1), 30 Jahre
- Landeslösungen Land / Kommune 50 : 50 (B1), 30 Jahre
- Landeslösungen Land / Kommune 25 : 75 (B2), 30 Jahre
- Kommunaler Festbetrag 20 Euro/Ew. + Zinsen + Laufzeit bis 50 Jahre
+ Restschuldenübernahme?
- Bund / Land 50 : 50 für Spitzenlasten
(darunter Landeslösungen Land / Kommunen 50 : 50)

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
Wuppertal	1 268	3 591,2	49,1	56,6	53,0	150,2
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
Cuxhaven	115	2 378,3	4,5	5,2	4,8	99,5
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
Saarbrücken	725	4 013,1	28,1	32,4	30,3	167,9
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

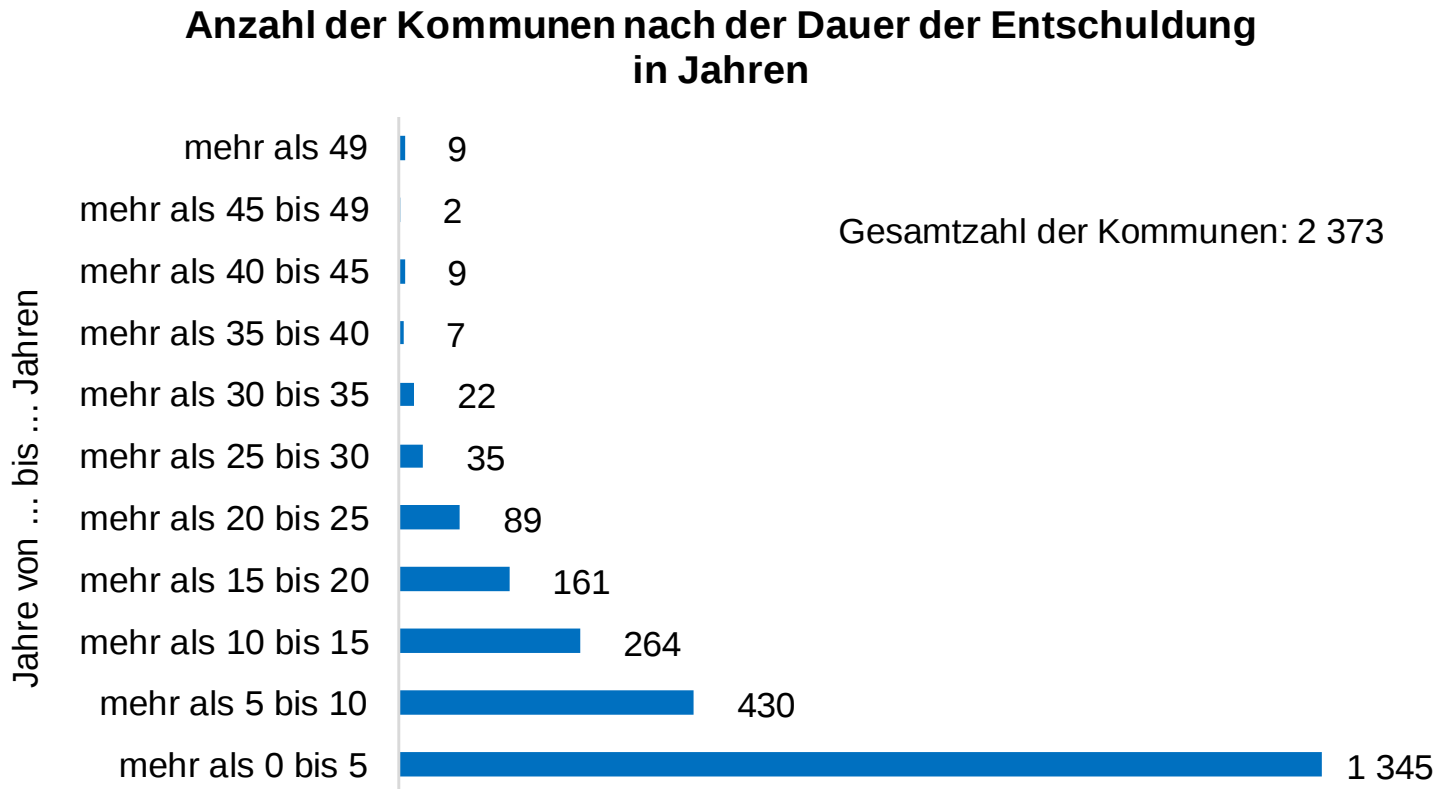
Entschuldungskosten und Finanzierungsbedarf

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		30	40	50
	25,0 %	33,3 %	50,0 %					
	Euro/ Ew.					Mio. Euro		
Oberhausen	78,8	105,0	157,6	48,9	50	239,2	167,5	84,1
Wuppertal	37,6	50,1	75,1	33,8	34	50,6	-	-
Bottrop	16,1	21,5	32,3	25,9	17	-	-	-
Herten	49,9	66,5	99,7	38,3	42	26,9	6,1	-
Cuxhaven	24,9	33,2	49,7	29,1	24	-	-	-
Hamm	7,6	10,2	15,3	22,8	8	-	-	-
Altena	25,6	34,1	51,1	29,4	25	-	-	-
Saarbrücken	42,0	55,9	83,9	35,4	37	44,9	-	-
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.

Kommunalentschuldung

Finanzquellen für den kommunalen Eigenbeitrag zur Entschuldung und zum dauerhaften Haushaltsausgleich

- Zinsentlastung
- Verwendung künftiger Entlastungen, z. B.
 - Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage,
 - Wegfall der Befrachtung „Stärkungspakt“ im KFA
 - Mehreinnahmen im KFA über die LFA-Aufstockung der Länder durch den Bund ab 2020,
 - Nochmals erhöhte Bundesbeteiligung an Sozialausgaben ??
- Konjunktur ?? ➔ Strukturwandel !
- Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven
 - gemeindeintern
 - Ausweitung von Kooperationen
- Aufgabenverzicht
- Entlastung im Sozialbereich durch Arbeitsmarktprogramm

Absicherung des dauerhaften Haushaltsausgleichs durch Entlastungen im Sozialbereich

- Dynamisierung der 5-Milliarden-Entlastung des Bundes im Sozialbereich,
- Stärkung der KDU-Beteiligung und Übernahme der Hilfen für geduldete Flüchtlinge,
- sozialorientierte Ausrichtung des Verteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

Die alleinige Verstärkung des Soziallastenausgleichs durch den Bund reicht aber nicht, weil daraus erzeugte Überschüsse die Zweiteilung der Kommunen nur fortsetzen: investierende und entschuldende Kommunen.

Haushaltsausgleich und Entschuldung sind zwei unterschiedliche Aufgaben!

Resümee

- Auf dem Weg zum Haushaltsausgleich konnten deutliche Erfolge erzielt werden.
- Jetzt ist der Zeitpunkt den Altschuldenabbau zu forcieren. Dieses Problem ist nur in guten Zeiten zu lösen.
- Das Problem der kommunalen „Spitzenlasten“ ist besonders schwer zu lösen. Ohne den Bund geht es wohl in den stark belasteten Ländern und Kommunen nicht (wenn das Problem in 30 Jahren gelöst sein soll).
- Parallel muss der dauerhafte Haushaltsausgleich sichergestellt werden, auch bei sich wieder verschlechternder Konjunktur (Vermeidung neuer Schulden).
- Dazu braucht es einer Fortführung von Entlastungen bei der Soziallastenfinanzierung (die auch bei den finanzschwachen Kommunen ankommt).
- In dieser Kombination aus Sozialentlastung für viele Kommunen und Schuldenhilfe für wenige Kommunen („nachholende Konnexität“) kann der „package deal“ liegen.
- Die Rolle der Haushaltsaufsicht ist zu schärfen, die aufgabenangemessene Finanzausstattung ist zu sichern.

Vervollständigung eines Neustarts mit einer Altschuldenlösung

- Erhöhung und Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit
- Abbau hoher Realsteuerhebesätze (-> NRW)
- gezielte Förderung zur Behebung besonderer Probleme in strukturell belasteten Regionen und Kommunen (Schule, Infrastruktur, Sicherheit etc.)
- Finanzierung sozialer Ausgleichsanliegen,
z.B. Sicherstellung einer sozialverträglichen Gebührenbelastung bei Leistungen, die der Chancengerechtigkeit dienen (z.B. Kita-Gebühren)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Gerhard Micosatt

Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH

fora.micosatt@arcor.de