



IW-Policy Paper 5/19

Ein Zukunftsfonds zur Tilgung der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen

Handlungsempfehlungen für die Politik
Martin Beznoska, Tobias Hentze

Köln, 12.08.2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Skizzierung eines kommunalen Entschuldungsprogramms	5
2.1 Referenzprogramme zur Unterstützung der Kommunen	5
2.2 Grundsätzliche Ableitungen für NRW	7
2.3 Klassifizierung der Kommunen	11
2.4 Finanzierung des Zukunftsfonds	14
2.5 Umsetzung einer sofortigen Entschuldung der Kommunen	16
3 Fazit	17
Literatur	18
Anhang: Methodik des strukturellen Schuldenrankings	20
Abstract	22
A debt relief program for municipalities in North Rhine-Westphalia	22
Tabellenverzeichnis	23
Abbildungsverzeichnis	23

JEL-Klassifikation:

H63 – Staatsverschuldung und Schuldenmanagement

H72 – Staats- und Kommunalhaushalte und Ausgaben

H74 – Kreditaufnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene

Zusammenfassung

Die Verschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) hat in den vergangenen 20 Jahren deutlich zugenommen. Dabei haben sich Bürgermeister und Kämmerer großzügig an Kassenkrediten bedient, die lediglich zur Liquiditätssicherung vorgesehen sind. Der kontinuierliche Anstieg der Kassenkredite zeigt jedoch, dass diese zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden.

Um Städten und Gemeinden wieder mehr Handlungsspielraum zu geben, ist ein Schuldenschnitt in Verbindung mit einer Konsolidierung der Aufwendungen in vielen Fällen erforderlich. Dabei sollten die Kassenkredite im Fokus stehen. Die Überschüsse der öffentlichen Hand bieten die Chance, Altschulden mittels eines „kommunalen Zukunftsfonds NRW“ zurückzuführen. Für die Konzeptionierung des „Zukunftsfonds“ kann sich die Politik an vergleichbaren Programmen in Hessen und Niedersachsen orientieren, die ebenfalls bei den Kassenkrediten ansetzen und einen Schuldenschnitt mit einer Haushaltskonsolidierung verknüpfen. Um solide wirtschaftenden Kommunen nicht vor den Kopf zu stoßen, sollte der Schuldenschnitt um eine Investitionsoffensive für Kommunen ohne oder mit nur geringen Kassenkrediten (bis maximal 750 Euro je Einwohner) ergänzt werden, die dafür nicht am Entschuldungsprogramm teilnehmen können.

Nach diesen Kriterien nähmen 143 Kommunen in NRW an einem Schuldenschnitt teil, 253 Kommunen würden Investitionszuschüsse erhalten. Je nach Ausgestaltung würde der „Zukunftsfonds NRW“ Finanzmittel in Höhe von bis zu 25 Milliarden Euro erfordern. Wichtig ist dabei, dass die Kommunen beim Entschuldungsprogramm einen Eigenanteil leisten. Das Land müsste danach rund 18 Milliarden Euro beisteuern. Als Einmalbetrag wirkt dieser Wert aus Landessicht zweifelsfrei hoch, bei einer Streckung auf mehrere Jahre relativiert sich jedoch der Umfang.

1 Einleitung

Die Entwicklung der kommunalen Verschuldung – nicht nur in NRW – hat dazu geführt, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (2019) Handlungsempfehlungen zum Abbau kommunaler Schulden ausarbeitet hat. Als problematisch werden dabei vor allem die Kassenkredite gesehen, die lediglich zur Liquiditätssicherung vorgesehen sind, offenbar jedoch in großem Ausmaß zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden.

Insgesamt wird zwar die Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung von Städten und Gemeinden betont, gleichwohl soll der Bund die Kommunen bei einer Entschuldung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen unterstützen (Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, 2019, S.21). Innerhalb der in der Kommission zuständigen Facharbeitsgruppe war dies ein offener Streitpunkt. Vertreter von Ländern und Gemeinden votierten für eine Unterstützung durch den Bund, während der Bund selbst die Verantwortung bei den Ländern sieht und auf die sehr unterschiedliche regionale Situation verweist (Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“, 2019, S. 11f). In der Tat beschränken sich hohe kommunale Kassenkredite von mehr als 1.000 Euro pro Einwohner vornehmlich auf die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (NRW), Rheinland-Pfalz und das Saarland. Diese drei Länder sowie Hessen werden als „Krisenquartett der Kommunalfinanzen“ tituiert (Bertelsmann-Stiftung, 2019, D, S.12), wobei Hessen bereits eine Reduktion der kommunalen Verschuldung in Angriff genommen hat (Dieter, 2018).

Insgesamt weisen die Kommunen in NRW Kassenkredite in Höhe von 23 Milliarden Euro auf. Mit rund 1.300 Euro je Einwohner sind die Kassenkredite in NRW im Bundesländervergleich am dritthöchsten – nur Rheinland-Pfalz und das Saarland erreichen noch höhere Werte. Nur noch jede dritte Kommune in NRW kommt aktuell ohne Kassenkredite aus, im Jahr 2000 waren es noch knapp vier von fünf Kommunen. Besonders hoch sind die kommunalen Kassenkredite im Ruhrgebiet und den südlich angrenzenden bergischen Städten und Landkreisen. Hinzu kommen einzelne Kommunen im Sauerland, der Eifel und in Ostwestfalen. Den höchsten Wert erreicht Oberhausen mit Kassenkrediten von mehr als 7.600 Euro je Einwohner. Es folgen Mülheim an der Ruhr, Hagen und Remscheid mit jeweils mehr als 5.000 Euro je Einwohner (Beznoska/Hentze, 2019).

Unabhängig von der neuerdings vorhandenen Bereitschaft des Bundes, die Kommunen bei der Rückführung der Kassenkredite zu unterstützen, bleibt es in erster Linie Aufgabe des jeweiligen Landes, die Handlungsfähigkeit von Städten und Gemeinden sicherzustellen. Denn staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen Teil der Bundesländer. Für die nordrhein-westfälische Landesregierung stellt sich daher die dringliche Aufgabe, im Sinne von gleichwertigen Lebensverhältnissen die Handlungsfähigkeit hoch verschuldeter Kommunen durch Hilfe beim Abbau der Altschulden wiederherzustellen.

2 Skizzierung eines kommunalen Entschuldungsprogramms

2.1 Referenzprogramme zur Unterstützung der Kommunen

Die finanziellen Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen in NRW sind kein außergewöhnliches Phänomen.¹ Vielmehr ist eine Heterogenität beim kommunalen Schuldenstand auch in anderen Bundesländern der Fall. Da das Schuldenniveau eng mit der Finanzkraft korreliert ist, gleichen die Flächenländer die Finanzkraft der Städte und Gemeinden mittels eines kommunalen Finanzausgleichs aus. Allerdings hat dieser Ausgleich in einigen Bundesländern nicht verhindern können, dass einzelne Kommunen immer weiter neue Schulden aufnehmen und dabei die eigene Handlungsfähigkeit Stück für Stück verlieren. Vor diesem Hintergrund haben einige Bundesländer in den vergangenen Jahren weitergehende Programme aufgelegt, um notleidende Kommunen aus ihrer Lage zu befreien. Dabei geht es nicht um eine Zuweisung von Verantwortung für die finanzielle Schieflage, sondern um effektive Hilfe. Denn ein geringerer Schuldenstand erhöht den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand.

NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland haben bereits Entschuldungsprogramme konzipiert (Weber/Beck, 2013). Die Entschuldungsprogramme unterscheiden sich dabei nicht nur nach ihrem Volumen, sondern auch hinsichtlich der Teilnahmekriterien und Selbstverpflichtungen der Kommunen. Im Folgenden werden zunächst die relativ umfassenden Programme in Niedersachsen und Hessen dargelegt, bevor die Situation in NRW beleuchtet wird.

In Niedersachsen wurde im Jahr 2009 zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden der Zukunftsvertrag vereinbart (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017). Ausgangspunkt war das gestiegene Volumen an Liquiditätskrediten, die längst als selbstverständliches Mittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung aufgenommen wurden. Das Grundprinzip des niedersächsischen Modells lautete „Hilfe zur Selbsthilfe“. Ziel war ein nachhaltiger Haushaltsausgleich, der auch dadurch möglich gemacht werden sollte, dass die Zinsaufwendungen aufgrund des Entschuldungsprogramms sinken sollten. Gleichzeitig mussten sich die Kommunen zu eigenen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten. Beispielsweise durften die Aufwendungen im Vergleich zu den anderen Kommunen nur unterdurchschnittlich stark steigen. Zudem wurden Gebietsfusionen gefördert.

Die Entscheidung über die konkreten Maßnahmen oblag dabei den Kommunen. Voraussetzung für die Teilnahme waren relativ geringe Steuererträge und relativ hohe Kredite. Dabei wurden ausschließlich die Kernhaushalte berücksichtigt. Ziel war es, bis zu 75 Prozent der Liquiditätskredite abzubauen. Bei besonders finanzschwachen Kommunen wurden die Ziele weniger ambitioniert formuliert, da der Haushaltsausgleich zunächst nicht realistisch erschien. Die Konsolidierungsfortschritte wurden in jährlichen Berichten festgehalten und überwacht. Das Volumen des Fonds betrug 2 Milliarden Euro. Weitere Zuführungen wurden je hälftig von Land und

¹ Abschnitt 2.1 sowie Teile des Abschnitts 2.2 entstammen Beznoska/Hentze, 2019.

Gemeinden erbracht, wobei der kommunale Anteil vorab dem kommunalen Finanzausgleich entnommen wurde. Durch ein Forderungsverkaufsmodell konnten die Kommunen kurzfristig Geld zur Entschuldung erhalten, während die Zuführungen jährlich erfolgten. Hierbei verkaufen die Kommunen die künftigen Ansprüche aus dem Zukunftsvertrag – also die Finanzhilfe – an einen Finanzintermediär und erhalten den Gegenwartswert, um sich sofort zu entschulden. Somit konnten auch Zinsänderungsrisiken vermieden werden. 68 der mehr als 900 Kommunen nahmen an dem Entschuldungsprogramm teil. 90 Prozent davon haben die Haushaltsziele erreicht. Das Land Niedersachsen wertet die im Jahr 2016 ausgelaufenen Zukunftsverträge daher als Erfolg. Auch nach Beendigung des Programms soll es weiter spezielle Förderungen von stark defizitären Gemeinden geben.

In Hessen hat die Landesregierung die „Hessenkasse“ ins Leben gerufen, die an den „Kommunalen Schutzschirm“ als bisheriges Hilfsprogramm für die Kommunen anknüpft. Entscheidend bei der Hessenkasse ist der vorgesehene Schuldenschnitt. Damit sollen finanzschwache Kommunen neue Handlungsfähigkeit erlangen. Zudem soll mit parallelen Konsolidierungsmaßnahmen verhindert werden, dass sich der Prozess der kontinuierlichen Kassenkreditaufnahme wiederholt. Land und Kommunen steuern insgesamt 7 Milliarden Euro zur „Hessenkasse“ bei, wovon 5 Milliarden Euro für die Tilgung und 2 Milliarden Euro für Zinszahlungen kalkuliert sind. Das Land trägt etwa ein Viertel der Gesamtsumme, den Rest bringen die Städte und Gemeinden im Programm direkt auf beziehungsweise indirekt alle Kommunen über Landesmittel, die ihnen zugestanden hätten und jetzt für die Zwecke der Hessenkasse eingesetzt werden. Je Einwohner muss eine teilnehmende Kommune pro Jahr 25 Euro in die Hessenkasse einzahlen. Diese Höhe des Eigenbeitrags wurde als notwendig angesehen, um auf einen angemessenen Eigenanteil am Entschuldungsvolumen zu kommen und gleichzeitig die Belastungsobergrenze der Kommunen so weit wie möglich auszureizen, ohne diese zu überschreiten (Dieter, 2018).

Um finanzpolitisch solide Kommunen nicht vor den Kopf zu stoßen, wird gleichzeitig ein Investitionsprogramm aufgelegt, das in Höhe von 600 Millionen Euro vom Land finanziert wird und das sich an Kommunen richtet, die aufgrund ihrer guten Finanzpolitik kein Kandidat für die „Hessenkasse“ sind. Kritisch ist allerdings, dass es einige Kommunen gibt, die weder von der Hessenkasse noch vom Investitionsprogramm profitieren können. Ein Streitpunkt bleibt, ob die hohe Verschuldung der Gemeinden in Hessen Folge einer strukturellen Unterfinanzierung durch das Land oder auf individuelles Versagen zurückzuführen ist (Dieter, 2018). Die Gründe für den permanenten Schuldenaufbau können vielfältig sein. Auf individueller Ebene kann ein hoher politischer Wettbewerb zu höheren Leistungsversprechen führen, ebenso kann eine Konkurrenzsituation zwischen Bürgermeister und Kämmerer eine solide Haushaltspolitik gefährden (Boettcher, 2012).

Auch in NRW gibt es mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ein Hilfsprogramm für die Kommunen. Das Programm besteht zusätzlich zum kommunalen Finanzausgleich, der die Finanzprobleme einzelner Kommunen nicht allein strukturell lösen kann (FiFo, 2013). Beim Stärkungspakt lautet das Grundprinzip, dass Landeshilfe mit Konsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene einhergehen soll. So wird aus 1 Euro Förderung ein Konsolidierungsumfang in Höhe von 2,4 Euro. Die Konsolidierung erfolgte in vielen Fällen über die Ertragsseite, indem die Realsteuererhebesätze insbesondere bei der Grundsteuer erhöht wurden. Das Volumen des

Stärkungspakts in Höhe von 5,8 Milliarden Euro entspricht lediglich rund 10 Prozent des heutigen Schuldenstands, weshalb der Fokus auf besonders finanzschwachen Kommunen lag (Rap-
pen, 2017).

Die schwierige Finanzlage einzelner Kommunen zieht sich seit den ersten Haushaltssicherungs-
konzepten in den 1980er Jahren. Heute sind ungefähr 150 bis 200 Kommunen in der Haushalts-
sicherung. Der Stärkungspakt zielt auf einen Haushaltsausgleich und das Verhindern neuer
Schulden durch Konsolidierung und erst in zweiter Linie auf einen direkten Abbau der Altschul-
den wie im niedersächsischen oder hessischen Modell. Unter der neuen schwarz-gelben Lan-
desregierung wurde die sogenannte Solidaritätszulage abgeschafft, die von den Kommunen fi-
nanziert wurde und einen horizontalen Ausgleich darstellte. Grund für die Abschaffung war,
dass sich mehrere Kommunen zu Einzahlungen gezwungen sahen, obwohl sie selbst mit dem
Haushaltsausgleich zu kämpfen hatten. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der „Stärkungspakt
Stadtfinanzen“ zusätzlich zum kommunalen Finanzausgleich für einzelne Kommunen eine Hilfe
auf dem Weg zum Haushaltsausgleich darstellt und gleichzeitig zu höheren Realsteuerhebesät-
zen geführt hat, wodurch die wirtschaftliche Dynamik gebremst wird (MIK NRW, 2015; Rap-
pen, 2017).

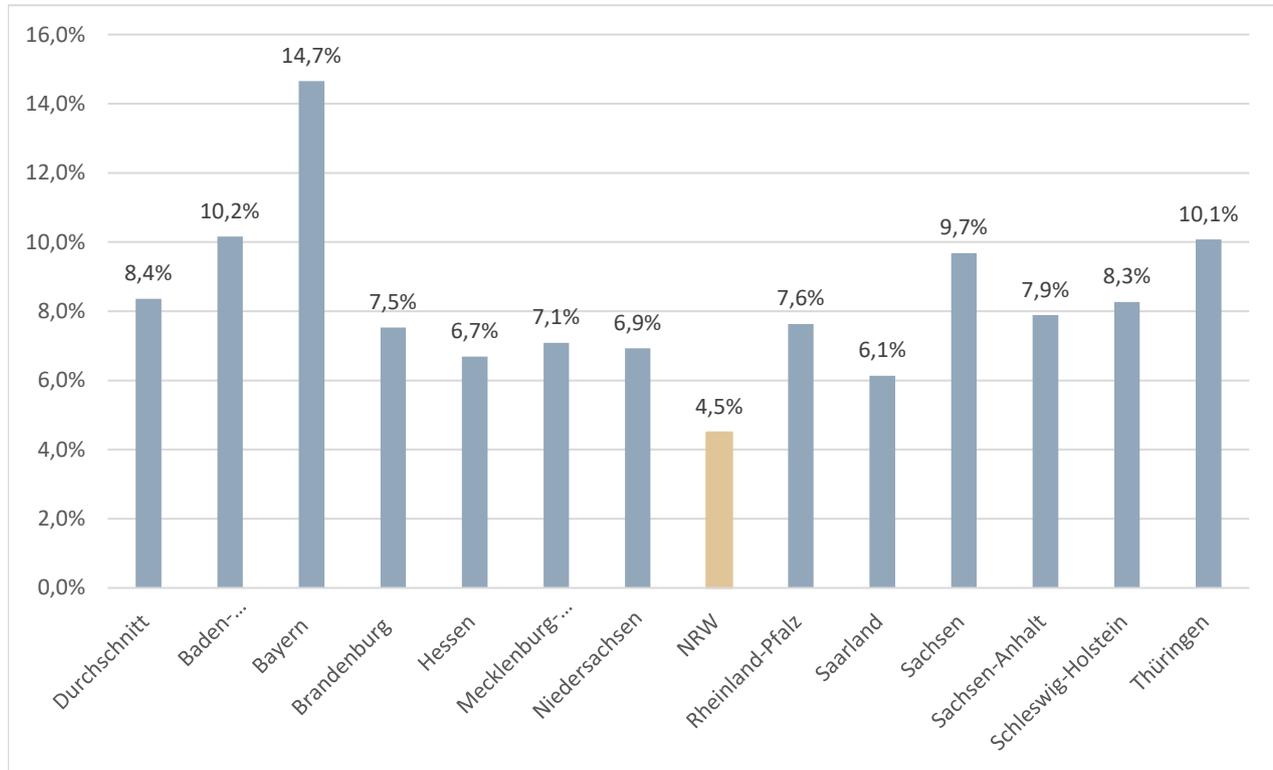
2.2 Grundsätzliche Ableitungen für NRW

Mit Blick auf den Umfang der kommunalen Verschuldung in NRW ist offenkundig, dass der Stär-
kungspakt jenseits der Frage einer sinnvollen Ausgestaltung bei Weitem nicht ausreicht, um zum
nachhaltigen Abbau der Altschulden beizutragen. Vor diesem Hintergrund wäre ein zusätzliches
Instrumentarium erforderlich, um erreichte Haushaltsverbesserungen bei einem Anstieg des
Zinsniveaus nicht zu gefährden und den Kommunen weiteren Handlungsspielraum zu ermögli-
chen. Angesichts eines festgestellten Investitionsdefizits der Gemeinden in Deutschland von
138 Milliarden Euro erscheint dies zielführend (KfW, 2019). Die Herausforderungen steigen wei-
ter, zum Beispiel durch demografisch bedingte Remanenzkosten. Die Kommunen in NRW inves-
tieren zudem vergleichsweise wenig in die Infrastruktur. Die kommunalen Bauinvestitionen in
Bayern sind in Relation zu den Gesamtaufwendungen mehr als dreimal so hoch wie in NRW
(Abbildung 2-1).

Ein Lösungsansatz wäre es, als Ergänzung zum kommunalen Finanzausgleich und zum Stärkungs-
pakt „Stadtfinanzen“ eine direkte Hilfe bei der Altschuldentilgung einzuführen und mit einer
Konsolidierung auf der Aufwendungsseite zu kombinieren. Die Modelle in Niedersachsen und
Hessen könnten dabei als Orientierung für einen „kommunalen Zukunftsfonds NRW“ dienen.
Eine grundlegende Herausforderung besteht darin, notleidenden Kommunen zu helfen, ohne
die Anreize zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik zu verschlechtern. An der Bedeutung einer
Begrenzung der Verschuldung im Sinne einer handlungsfähigen und generationsgerechten Poli-
tik bestehen dabei keine Zweifel.

Abbildung 2-1: Bauinvestitionen der Gemeinden

In Prozent der Gesamtausgaben für die 13 Flächenländer für das Jahr 2018 (Kern- und Extrahaushalte)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019

Die folgenden Aspekte sind für einen „kommunalen Zukunftsfonds“ von hoher Relevanz:

1. Fokus auf Altschuldentilgung:

Eine Grundfrage lautet, ob die Unterstützung primär dem Haushaltsausgleich oder dem Schuldenabbau dienen soll (Junkernheinrich et al., 2011). Angesichts der Fokussierung des Stärkungspakets „Stadtfinanzen“ auf den Haushaltsausgleich sollte der „Zukunftsfonds“ die Tilgung insbesondere der Kassenkredite ins Auge fassen. Dazu ist es notwendig, Zielvorgaben für den Grad des Schuldenabbaus zu setzen, beispielsweise ob die gesamten Kassenkredite oder zunächst ein Teil – wie in Niedersachsen und Hessen – getilgt werden sollen. Dies hängt vor allem von der Finanzierung ab. Wie geschildert, erfüllen die Kassenkredite anders als Investitionskredite keine langfristige Funktion.

2. Anreize für Haushaltssanierung:

Nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ sind eigene Konsolidierungsanstrengungen der Gemeinden gleichzeitig essenziell. Strukturelle Haushaltsverbesserungen bieten die Chance auf eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Situation einzelner Kommunen. Die Aussicht auf einen Schuldenschnitt sollte daher an Eigenanstrengungen der Kommunen geknüpft werden. Da auf der Ertragsseite zum einen die Hebel der Gemeinden begrenzt sind und zum anderen Erhöhungspotenziale nicht zuletzt im Zuge des

Stärkungspakts „Stadtfinanzen“ bereits ausgereizt wurden – sowohl der Hebesatz der Gewerbesteuer als auch der Grundsteuer B ist von den Flächenländern in NRW am höchsten (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019) –, sollte der Fokus auf der Aufwendungsseite liegen. Konkret könnten Ziele für die Dynamik von Personal- und Sachkosten gesetzt werden, zum Beispiel ein Plus bei den Aufwendungen maximal in Höhe der Inflationsrate, um reale Steigerungen zu verhindern.

3. **Kontrollmechanismus:**

Finanzwirtschaftliche Haushaltsregeln genügen für sich genommen noch nicht aus. Vielmehr bedarf es zudem Sanktionsmöglichkeiten der übergeordneten Stelle, also der Kommunalaufsicht oder des Landes (Boettcher, 2012). Ein wichtiger Baustein ist daher die Etablierung einer kompetenten und durchsetzungsstarken Aufsichtsinstitution (Junkernheinrich et al., 2011). Dabei geht es nicht um das Einrichten zusätzlicher Bürokratie, sondern um effektive Kontrolle. Ohne fiskalische Kontrolle tendiert die Verschuldung nach oben (Christofczik/Kessing, 2014). Dazu kann auch gehören, die Aufnahme von Kassenkrediten grundsätzlich oder ab einem Schwellenwert genehmigungspflichtig zu machen (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 2011). Aufgrund der Einstandspflicht der Länder für die Kommunen wäre dies weniger ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung als vielmehr ein Mechanismus im Sinne nachhaltiger öffentlicher Finanzen.

4. **Deckungsmittel und Konnexitätsprinzip:**

Eine mögliche Erklärung für die hohen Kassenkredite ist die Aufwendungsstruktur der Gemeinden, die teilweise jedoch nicht selbstbestimmt ist. Aufgrund der im Wesentlichen vom Bund gesetzlich bestimmten Sozialleistungen ist ein Großteil des kommunalen Budgets gebunden. Die Deckungsmittel, also die Erträge ohne definitive Zweckbindung, stellen daher lediglich einen theoretischen Gestaltungsspielraum der Kommunen dar (Bertelsmann-Stiftung, 2010). Vor diesem Hintergrund ist die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips erforderlich, das heißt, wenn der Bund eine von den Gemeinden umgesetzte soziale Leistung gesetzlich beschließt, muss er für deren Finanzierung aufkommen (Junkernheinrich et al., 2011). In dieser Hinsicht ist der Bund in der jüngeren Vergangenheit einige Schritte auf Länder und Gemeinden zugekommen, gleichwohl sollte das Aufgabenspektrum der Gemeinden einschließlich der jeweiligen Finanzierung noch einmal genau überdacht werden. Insbesondere bei Gemeinden mit vergleichsweise hohen Sozialaufwendungen aufgrund der sozioökonomischen und demografischen Struktur könnte unterstützend eingegriffen werden, um interkommunale Belastungsunterschiede auszugleichen (Geißler/ Boettcher, 2016).

5. **Teilnahmekriterien:**

Eine zentrale Frage für einen landesweiten Tilgungsplan ist, ob Kommunen auf freiwilliger Basis daran teilnehmen können oder dazu verpflichtet werden. Die Verantwortung des Landes für die Kommunen legt eine verpflichtende Teilnahme für Kommunen nahe, die bestimmte Kriterien erfüllen (Junkernheinrich et al., 2011). Die Kriterien sind stichtagsbezogen genau festzulegen. Der Stichtag sollte in der Vergangenheit liegen, um

unerwünschte Verhaltensanpassungen zu vermeiden (Boettcher, 2012). Gleichwohl könnten jedoch Anreize gesetzt werden, Haushaltsverbesserungen zum Beispiel innerhalb eines Jahres zu berücksichtigen.

6. Finanzierung:

Ein entscheidender Faktor eines „Zukunftsfonds NRW“ ist unabhängig von der gewählten Konzeptionierung die Finanzierung. Die Schaffung eines Fonds bietet sich dafür an, auch wenn Sondervermögen die Transparenz des Haushalts mindern (Eicker-Wolf et al., 2017). Aus Landessicht hätte ein Sondervermögen den Vorteil, dass es nicht von der ab 2020 geltenden Schuldenbremse tangiert wäre. Die Einrichtung eines „Zukunftsfonds“ ohne ein angemessenes Volumen wäre wirkungslos (Boettcher, 2012). Aufgrund des beschränkten Einflusses der Gemeinden auf ihre Ertragsseite obliegt dem Land daher eine große Verantwortung bei der finanziellen Ausstattung des Fonds. Allerdings könnte angesichts der hohen Sozialaufwendungen, die Land und Kommunen in NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern zu tragen haben, auch eine Beteiligung des Bundes in Betracht gezogen werden.

Dieses Spannungsfeld spricht für eine Fokussierung auf Kassenkredite, wie es in Niedersachsen und Hessen der Fall war. Dort lag die Höhe der Kassenkredite je Einwohner allerdings lediglich bei gut zwei Drittel (Hessen) und ein Fünftel (Niedersachsen) des Wertes in NRW. Die außergewöhnliche Höhe der kommunalen Verschuldung in NRW, die durch strukturelle Probleme, aber auch durch mangelndes Bewusstsein für die schädlichen Anreizwirkungen einer kurzfristigen Verschuldung in Kassenkrediten hervorgerufen wurde, stellt eine historisch besondere Situation dar. Eine hinsichtlich der Nachhaltigkeit umsichtige Umsetzung des „Zukunftsfonds NRW“ würde die einmalige Maßnahme der Einrichtung des Sondervermögens rechtfertigen.

2.3 Klassifizierung der Kommunen

Eine Beschränkung auf die Kassenkredite stellt eine realistische Zielvorgabe sicher. Im Einzelfall führt dies aber dazu, dass Kommunen mit einem hohen Gesamtschuldenstand, aber einem geringen Anteil an Kassenkrediten weniger stark vom Schuldenschnitt profitieren. Neben der Begrenzung des Fondsvolumens sprechen allerdings zwei weitere Gründe für eine Beschränkung auf Kassenkredite: Zum einen sind die Investitionskredite zwischen den Kommunen nicht vergleichbar, da mit ihnen unterschiedliche Investitionsvorhaben realisiert werden und dementsprechend auch unterschiedliche Vermögenswerte entgegenstehen. Zum anderen profitieren de facto die meisten hoch verschuldeten Kommunen von dem Zukunftsfonds. Von den 100 Kommunen mit den höchsten Gesamtschuldenständen (mindestens 3.000 Euro pro Einwohner) gibt es nur 21 Kommunen mit Kassenkrediten unter 1.000 Euro pro Einwohner und nur sechs Kommunen mit Kassenkrediten unter 500 Euro pro Einwohner.²

Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass einzelne Kommunen aufgrund ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft den Abbau der Kassenkredite aus eigener Kraft stemmen können. Die Entwicklungen in den letzten Jahren bestätigen, dass aufgrund der guten Haushaltslage viele Kommunen in der Lage waren, ihren Schuldenstand pro Einwohner signifikant zu senken. Diese Erkenntnis sollte genutzt werden, um erstens den Kommunen mit niedrigen Schuldenständen an Kassenkrediten die Möglichkeit zu geben, ohne Einfluss von „außen“ die Haushalte weiter zu konsolidieren, und zweitens den nach den definierten Kriterien potentiell teilnehmenden Kommunen die Chance einzuräumen, sich bis zum Start des Programms durch Konsolidierung diesem noch zu entziehen. Diese Option existiert auch bei der Hessenkasse und wurde dort als „Günstigerprüfung“ eingeräumt (Dieter, 2018).

Ähnlich wie in Hessen sollte auch der „Zukunftsfonds NRW“ mit einer Investitionsoffensive begleitet werden, um solide Finanzpolitik zu fördern und zu belohnen. Die Gewährung von Investitionszuschüssen seitens des Landes ist aus zwei Gründen wesentlich: Zum einen kann dadurch die schwache Investitionstätigkeit auf Gemeindeebene zumindest teilweise aufgefangen werden, zum anderen wird eine implizite Bestrafung der Kommunen verhindert, die in der jüngeren Vergangenheit ihre Haushalte konsolidiert und Schulden abgebaut haben. Indem alle Kommunen an dem Programm partizipieren, kann eine Aufbruchsstimmung initiiert werden. Die Investitionszuschüsse sollten jedoch streng zweckgebunden sein, um in Infrastrukturprojekte zu fließen. Somit können dringend nachholbedürftige Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, Schulgebäude und Kindertagesstätten sowie in die digitale Infrastruktur gefördert werden.

Die Hessenkasse, die einen Eigenbeitrag der teilnehmenden Kommunen von 25 Euro pro Einwohner auf 30 Jahre vorsieht, hat einen Gesamtumfang von 7 Milliarden Euro. Bezogen auf die Bevölkerung ist NRW in etwa dreimal so groß wie Hessen, was analog ein Volumen von ungefähr 20 Milliarden Euro für NRW bedeuten würden. Das Gesamtvolumen der Kassenkredite in NRW im Jahr 2017 betrug 25,1 Milliarden Euro, weshalb Begrenzungen hinsichtlich des Entschuldungsvolumens erforderlich sind.

² Siegburg ist ein Beispiel für eine Kommune mit sehr hohem Schuldenstand (10.843 je Einwohner) und unterdurchschnittlichem Anteil an Kassenkrediten (2.080 je Einwohner).

Ein Ansatz dafür könnte lauten, Kommunen mit Kassenkrediten unter 750 Euro je Einwohner von dem Schuldenschnitt auszuklammern. Diese Grenze ist genau der Eigenbeitrag der Kommunen, wenn diese 30 Jahre lang ihre Kassenkredite in Höhe von 25 Euro je Einwohner tilgen. Die Kommunen unterhalb der Grenze haben den Vorteil, dass sie nicht den Vorgaben zur strukturellen Haushaltsverbesserung und dem Zwang der jährlichen Tilgung unterliegen. Zusätzlich qualifizieren sie sich für ein Investitionsprogramm des Landes, das zum Beispiel für zehn Jahre einen Betrag von 25 Euro je Einwohner vorsehen könnte.

Der Status quo der Zugehörigkeit zum „Zukunftsfonds NRW“ ist in der Karte in Abbildung 2-2 zu sehen. Demnach lassen sich die Kommunen wie folgt kategorisieren:

1. Die Gruppe der Kommunen mit einer Verschuldung in Kassenkrediten bis maximal 750 Euro je Einwohner nimmt am Investitionsprogramm teil. Das trifft auf 253 Kommunen (drei kreisfreie Städte und 250 Gemeinden) und respektive 8,3 Millionen Einwohner zu („grün“ und „gelb“ in Abbildung 2-2).
2. Im Tilgungsprogramm sind demnach 143 Kommunen (19 kreisfreie Städte und 124 Gemeinden), die 9,6 Millionen Einwohner abbilden („rot“ in Abbildung 2-2).

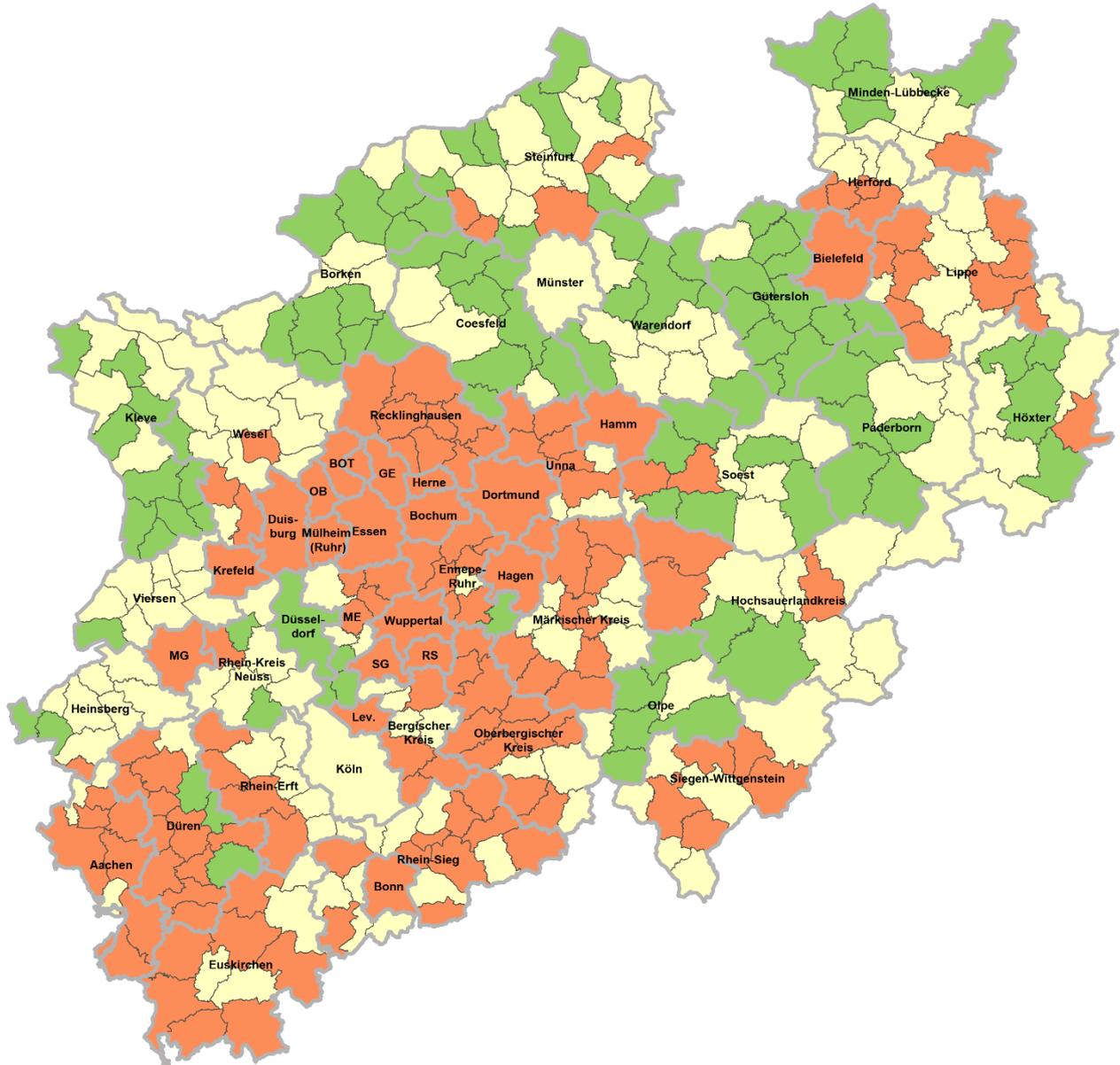
Die Unterscheidung der Kommunen in „grün“ und „gelb“ erfolgt durch eine ökonomische Gewichtung des Gesamtschuldenstands. Diese Gewichtung geschieht basierend auf beobachtbare Strukturparametern der Gemeinden wie zum Beispiel dem Verhältnis von Arbeitslosenzahl zur Bevölkerungszahl, dem Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung, der Grundbeträge bei Grund- und Gewerbesteuer und der Pro-Kopf-Aufwendungen des Kernhaushalts (vgl. detaillierte Beschreibung der Methodik im Anhang). Die Unterscheidung hat zunächst keine Auswirkung auf die Kategorisierung, da alle grünen und gelben Kommunen Teil des Investitionsprogramms sind. Möglich wäre allerdings auch eine Differenzierung der Investitionshilfen nach struktureller Stärke der Kommunen, das heißt „gelbe“ Kommunen würden höhere Investitionszuschüsse erhalten als „grüne“ Kommunen.

Abbildung 2-2: Klassifizierung der Kommunen für den „Zukunftsfonds NRW“

„Grün“ = überdurchschnittlich strukturstark mit Kassenkrediten unter 750 Euro je Einwohner

„Gelb“ = Kassenkredite unter 750 Euro je Einwohner

„Rot“ = Kassenkredite über 750 Euro je Einwohner



Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

2.4 Finanzierung des Zukunftsfonds

Ausgehen vom Stand Ende des Jahres 2017 würde sich das Kassenkreditvolumen der „roten“ Kommunen auf 23,6 Milliarden Euro belaufen. Der Eigenbetrag dieser Kommunen über 30 Jahre betrüge 7,2 Milliarden Euro und würde vom Land um dieselbe Summe ergänzt. Den restlichen Betrag in Höhe von 9,2 Milliarden Euro müsste das Land als zusätzliche Schuldenhilfe gewähren. Hinzu kämen die Kassenkredite der Kreisverwaltungen und der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, die zusammen gut 300 Millionen Euro im Jahr 2017 betragen, sowie die Investitionshilfen für die nicht am Entschuldungsprogramm teilnehmenden Kommunen in Höhe von 2,1 Milliarden Euro.³ Die Kosten für das Land lägen also bei insgesamt ungefähr 18,8 Milliarden Euro auf 30 Jahre verteilt („Maximalvariante“ in Tabelle 2-1).

Um die Kosten für das Land zu reduzieren, wäre alternativ eine Begrenzung der zusätzlichen Schuldenhilfe möglich, so dass nicht alle Kassenkredite getilgt würden. Hierbei wären verschiedene Modelle denkbar, zum Beispiel dass ab einer Pro-Kopf-Verschuldung von 1.500 Euro die weiteren Kassenkredite nur noch mit Abschlag aus dem Fonds getilgt werden. Wenn ab 1.500 Euro Kassenkredite je Einwohner nur noch 80 Prozent der Kassenkredite berücksichtigt werden, reduziert sich die zusätzliche Schuldenhilfe um etwa 2 Milliarden Euro. Bei einem Anteil von 70 Prozent wäre das Volumen eine weitere Milliarde Euro geringer. In der „Minimalvariante“ in Tabelle 2-1 liegt die Schuldenübernahmerate zwischen 1.500 Euro und 2.000 Euro pro Kopf bei 80 Prozent, zwischen 2.000 Euro und 2.500 Euro bei 70 Prozent, zwischen 2.500 Euro und 3.000 Euro bei 60 Prozent und darüber hinaus nur noch bei 50 Prozent. Hier sinkt das Volumen im Vergleich zur „Maximalvariante“ um ungefähr 3,6 Milliarden Euro. Weitere Einsparmaßnahmen für das Land ließen sich über eine Reduktion der Investitionszuschüsse realisieren. Ein Auslaufen des Programms zum Beispiel nach fünf Jahren würde die Aufwendungen proportional von 2,1 Milliarden Euro auf gut 1 Milliarde Euro halbieren.

Durch Verhaltensanpassungen der Kommunen könnte das Volumen des Fonds und damit auch des Landeszuschusses sinken. Denn für eine Kommune im Bereich von 750 Euro bis 1.500 Euro Kassenkredite pro Kopf kann es lohnend erscheinen, vor dem Start des Entschuldungsprogramms die Kriterien für das Investitionsprogramm zu erfüllen. Der Anreiz entsteht dadurch, dass die Kommune nicht vollständig vom Zuschuss des Landes profitieren würde, aber dennoch unter verschärfter Haushaltsaufsicht stände und Konsolidierungsvorgaben erfüllen müsste. Die Erfahrungen der Hessenkasse zeigen, dass die Option dem Entschuldungsprogramm durch kurzfristige Schuldentilgung aus eigener Kraft zu entkommen, durchaus wahrgenommen wurde. So reduzierte sich das Volumen der Hessenkasse zwischen Planung und Start des Programms um 2 Milliarden Euro, das entspricht gut 20 Prozent (Dieter, 2018).

Basierend auf der vorgenommenen ökonomischen Schuldengewichtung der Kommunen und den Entschuldungsbemühungen, die in den Daten der letzten Jahre beobachtet werden, kann eine Prognose für die 62 Kommunen im Schuldenbereich zwischen 750 Euro und 1.500 Euro Kassenkrediten je Einwohner erstellt werden. Im Schnitt konnten die Kommunen, die Schulden

³ Da die Investitionshilfen den Kommunen ebenfalls pro Einwohner gewährt werden sollen, wird in den Rechnungen zum Gesamtvolumen vom Bevölkerungsstand im Jahr 2017 ausgegangen.

abgebaut haben, etwas über 100 Euro pro Kopf zwischen 2016 und 2017 tilgen. Da sich die haushälterischen Bedingungen seitdem eher weiter verbessert haben, wird angenommen, dass alle Kommunen mit Kassenkrediten bis 850 Euro pro Kopf aus dem Programm optieren können. Zusätzlich wird angenommen, dass alle Kommunen, die nicht zum schlechtesten Drittel im strukturellen Ranking aller Kommunen⁴ gehören und maximal 1.100 Euro Kassenkredite pro Kopf haben, auch aus eigener Kraft unter die Grenze von 750 Euro gelangen können. Demnach könnten noch 37 der 62 Kommunen aus dem Entschuldungsprogramm in das Investitionsprogramm wechseln. In der „Maximalvariante“ ständen wegfallenden Kassenkrediten in Höhe von 900 Millionen Euro zusätzliche Investitionszuschüsse in Höhe von 250 Millionen Euro entgegen, so dass das Land 650 Millionen Euro sparen würde (Tabelle 2-1).

Tabelle 2-1: Finanzierung des „kommunalen Zukunftsfonds NRW“

In Milliarden Euro

	Minimalvariante	Maximalvariante
Status quo		
Eigenbeitrag Kommunen "Zukunftsfonds NRW"	7,2	7,2
Beitrag Land	7,2	7,2
zusätzliche Schuldenhilfe des Landes	5,9	9,5
davon für Kassenkredite der Kreisverwaltungen und Landschaftsverbände	0,3	0,3
Investitionshilfen des Landes	1,0	2,1
Summe	21,3	26,0
davon Land NRW	14,1	18,8
Mögliche Verhaltensanpassungen		
zusätzliche Schuldenhilfe des Landes	-0,9	-0,9
Investitionshilfen	0,1	0,3
Summe	20,6	25,3
davon Land NRW	13,4	18,1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Finanzieren könnte das Land den Schuldenschnitt mit dem durch die Niedrigzinsphase gewonnenen Spielraum. Dies hätte zwei Vorteile: Zum einen wäre so ein nachhaltiger Schuldenschnitt auf Gemeindeebene möglich, zum anderen würde das Land dazu gezwungen, selbst eine zinsbereinigte Konsolidierung voranzutreiben, um so auch bei steigenden Zinsen Handlungsspielräume zu bewahren. Die noch anhaltende Niedrigzinsphase dient so als Katalysator für die

⁴ Vgl. Methodik im Anhang.

Wiedererlangung kommunaler Handlungsfähigkeit. Dem Land gibt sie die Chance, ein Sondervermögen zu finanzieren; notleidende Kommunen können den Haushaltsausgleich leichter und schneller schaffen. Zweifelsfrei muss es das Ziel auf kommunaler Ebene sein, keine neuen Schulden aufzunehmen und vielmehr sogar Schulden abzubauen, solange die Niedrigzinsphase andauert. Im Vergleich zum Jahr 2010 zahlt das Land in diesem Jahr rund 2 Milliarden Euro weniger Zinsen. Da sich das Land gleichzeitig auf der Ertragsseite deutlich bessergestellt hat in den vergangenen Jahren, sollte ein ausgeglichener Haushalt mittelfristig dennoch möglich sein. Gleichwohl ist es vorstellbar, dass die Zinsersparnis in den kommenden Jahren abnimmt. Die Differenz wäre dann durch weitere Konsolidierung zu tragen.

Auch eine zusätzliche Beteiligung des Bundes an dem Entschuldungsprogramm – wie von der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (2019) angeregt – wäre angesichts der hohen Sozialaufwendungen, die Land und Kommunen in NRW zu tragen haben, eine Möglichkeit die zusätzliche Schuldenhilfe zu finanzieren.

2.5 Umsetzung einer sofortigen Entschuldung der Kommunen

Da ein Schuldenschnitt von seiner sofortigen Wirkung lebt, könnte das Land NRW nach dem niedersächsischen Vorbild ein Forderungsverkaufsmodell konzipieren (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017). Der Tilgungsplan der gemeinsamen Anstrengung von Kommunen und Land wäre hierfür bereits determiniert und somit müsste das Land noch einen Finanzierungsplan der zusätzlichen Schuldenhilfe aufstellen. Dazu sollte als Startfinanzierung ein Teil sofort verfügbarer Mittel gestellt werden und künftige Einzahlungen (in Form eines Tilgungsplans) festgelegt werden. Steht die Finanzierung, verkaufen die Kommunen ihre Ansprüche auf Finanzhilfen aus dem aufgesetzten Fonds an einen Finanzintermediär, um sich sofort zu entschulden (in der Minimalvariante bliebe entsprechend ein Teil der Kassenkredite erhalten). Die Kassenkredite sind folglich nicht mehr im Kernhaushalt und es existieren nur noch die Tilgungsverpflichtungen an den Zukunftsfonds, der nun ein Sondervermögen des Landes darstellt. Hinzu kämen Zinsverpflichtungen, die weiter je nach Anteil am Gesamtvolumen der Kredite von den Kommunen zu tragen wären. Diese sollten durch die Absicherung und je nach direkter Tilgung durch das Land niedriger liegen als die bisherigen Zinsverpflichtungen der Kommunen durch die Kassenkredite und mit voranschreitender Tilgung weiter sinken. Ein Risiko durch Zinsänderungen wäre durch dieses Konstrukt ausgeschlossen, wenn eine fixe Zinshöhe mit dem Finanzintermediär für die Laufzeit vereinbart wird.

Die Auslagerung der Schulden in ein Sondervermögen auf Landesebene muss im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ein einmaliger Vorgang bleiben. Da diese Maßnahme eine Umgehung der ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse darstellt, bedarf es einer besonderen Rechtfertigung. Die außergewöhnliche Höhe der kommunalen Verschuldung in NRW, die durch strukturelle Probleme, aber auch durch mangelndes Bewusstsein für die schädlichen Anreizwirkungen einer kurzfristigen Verschuldung in Kassenkrediten hervorgerufen wurde, stellt eine historisch besondere Situation dar. Damit sich die Verschuldung in Kassenkrediten in Zukunft nicht wiederholt, muss ein Kontroll- und Sanktionsmechanismus für die Haushalte der betroffenen Kommunen eingerichtet werden (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler,

2011). Eine hinsichtlich der Nachhaltigkeit umsichtige Umsetzung des „Zukunftsfonds NRW“ würde die einmalige Maßnahme der Einrichtung des Sondervermögens rechtfertigen.

Die Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Schuldenabbau auf kommunaler Ebene sind äußerst günstig und sollten von Land und Kommunen gemeinsam genutzt werden. Denn die Wiedererlangung größerer Handlungsfähigkeit in notleidenden Kommunen ist im Sinne eines einvernehmlichen Miteinanders sowohl im Interesse des Landes als auch aller Städte und Gemeinden in NRW.

3 Fazit

Um Städten und Gemeinden wieder mehr Handlungsspielraum zu geben, ist ein Schuldenschnitt in Verbindung mit einer Konsolidierung der Aufwendungen in vielen Fällen erforderlich. Auf der Ertragsseite erscheinen die kommunalen Möglichkeiten angesichts hoher Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer bereits ausgereizt. Da konzeptionell eher die Kassenkredite als problematisch anzusehen sind und ihr Volumen relativ hoch ist, beschränkt sich das vorgeschlagene Entschuldungsprogramm auf die Kassenkredite. Die Überschüsse der öffentlichen Hand bieten die Chance, Altschulden durch gemeinsame Anstrengungen von Land und Kommunen nachhaltig zu tilgen. Dies könnte institutionalisiert im Rahmen eines „kommunalen Zukunftsfonds NRW“ geschehen. Denn die bisherigen Programme – kommunaler Finanzausgleich und Stärkungspakt Stadtfinanzen – setzen nur unzureichend an der bestehenden Schuldenlast an. Für die Konzeptionierung des „Zukunftsfonds“ kann sich die Politik an vergleichbaren Programmen in Hessen und Niedersachsen orientieren, die ebenfalls bei den Kassenkrediten ansetzen und einen Schuldenschnitt mit einer Haushaltskonsolidierung verknüpfen. Um solide wirtschaftenden Kommunen nicht vor den Kopf zu stoßen, sollte der Schuldenschnitt um eine Investitionsoffensive für Kommunen ohne oder mit nur geringen Kassenkrediten (bis maximal 750 Euro je Einwohner) ergänzt werden, die dafür nicht am Entschuldungsprogramm teilnehmen können.

Nach diesen Kriterien nähmen 143 Kommunen in NRW an einem Schuldenschnitt teil, 253 Kommunen würden Investitionszuschüsse erhalten. Je nach Ausgestaltung würde der „Zukunftsfonds NRW“ Finanzmittel in Höhe von bis zu 25 Milliarden Euro erfordern. Wichtig ist dabei, dass die Kommunen beim Entschuldungsprogramm einen Eigenanteil leisten. Das Land müsste danach rund 18 Milliarden Euro beisteuern. Als Einmalbetrag wirkt dieser Wert aus Landessicht zweifelsfrei hoch, bei einer Streckung auf mehrere Jahre relativiert sich jedoch der Umfang. Die in Aussicht gestellte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung würde das Land dabei zumindest teilweise entlasten und die Chancen für eine Umsetzung erhöhen.

Literatur

Bertelsmann-Stiftung, 2019, Kommunalen Finanzreport 2019, Gütersloh

Bertelsmann-Stiftung, 2010, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Verschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen – Problematische Entwicklung der kommunalen Kassenkredite, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler NRW, veröffentlicht als gemeinsame Stellungnahme 17/1672 vom Bund der Steuerzahler NRW und vom Institut der deutschen Wirtschaft zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW

Boettcher, Florian, 2012, Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1, S. 65–84

Borck, Rainald / Fossen, Frank / Freier, Ronny / Martin, Thorsten, 2015, Race to the Debt Trap? - Spatial Econometric Evidence on Debt in German Municipalities, Regional Science and Urban Economics, Vol. 53, S. 20-37

Christofczik, Désirée I. / Kessing, Sebastian G., 2014, Does Fiscal Oversight Matter? CESIFO Working Paper, Nr. 5023

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich, Martin et al., (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, S. 423–437, Berlin

Eicker-Wolf, Kai / Nees, Martin / Truger, Achim, 2017, Kommunalfinanzbericht 2017 – Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf

FiFo – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 2013, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln

Geißler, René / Boettcher, Florian, 2016, Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 212–219

Junkernheinrich, Martin et al., 2011, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag der NRW-Landesregierung, Kaiserslautern et al.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 2011, Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Heft 108, Berlin

Kfw, 2019, KfW-Kommunalpanel 2019, Frankfurt am Main

Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse, 2019, Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Berlin

Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“, 2019, Bericht der Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“, in: Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse, 2019, Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Berlin

MIK NRW – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015, Evaluation des Stärkungspaktgesetzes für die auf Antrag an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden Gemeinden, Bericht der Landesregierung an den Landtag, Düsseldorf

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017, Zwischenbilanz der niedersächsischen Entschuldungsprogramme, Hannover, https://www.mi.niedersachsen.de/download/122951/Zwischenbilanz_der_Nds_Entschuldungsprogramme.pdf [23.8.2018]

Rappen, Hermann, 2017, Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?, rwi Materialien, Heft 120, Essen

Statistisches Bundesamt, 2019, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2018, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019, Hebesätze der Realsteuern – Ausgabe 2018, Düsseldorf

Weber, David / Beck, Stefanie, 2013, Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: Public Governance, Winter 2013, S. 12–15

Anhang: Methodik des strukturellen Schuldenrankings

In Abbildung 2-2 werden die Kommunen, die nicht Teil des Entschuldungsprogramms sind in „grüne“ und „gelbe“ Kommunen unterteilt. Diese Unterscheidung erfolgt durch ein ökonomisches Ranking der Kommunen, indem das strukturelle Verschuldungspotenzial der Kommunen bewertet wird. Folglich sind die grünen Kommunen als strukturell stärker und als weniger von Überschuldung gefährdet zu bewerten als die gelben. Das Ranking erfolgt anhand eines Werts, der die hypothetische Verschuldung einer Kommune basierend auf beobachtbaren ökonomischen und finanzpolitischen Strukturvariablen errechnet. Zu diesen Variablen zählt zum Beispiel das Verhältnis von Arbeitslosenzahl zur Bevölkerungszahl, der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung, die Grundbeträge bei Grund- und Gewerbesteuer und wichtige Pro-Kopf-Aufwendungen des Kernhaushalts. Mithilfe eines Regressionsansatzes, in dem die Pro-Kopf-Verschuldung durch diese Strukturvariablen erklärt wird, können Parameter geschätzt werden, mit denen schließlich die hypothetische Verschuldung errechnet wird. In Abbildung 2-2 sind die Kommunen, deren hypothetische Verschuldung im Jahr 2016 im untersten Viertel aller Kommunen liegt, grün markiert.

Für den Regressionsansatz, in dem die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen durch ökonomische und strukturelle Merkmale erklärt werden soll, wurden die Schuldendaten um entsprechend verfügbare Daten der Gemeinden und kreisfreien Städte ergänzt. Diese Daten stammen aus der öffentlichen Datenbank des Landesbetriebs IT.NRW. Zusätzlich wurden Kreisdaten zum Bruttoinlandsprodukt genutzt, die nicht auf Gemeindeebene verfügbar sind. Die Auswahl der Variablen im Schätzansatz folgt der Studie von Borck et al. (2015). Neben ökonomischen Einflussfaktoren werden in der Regression auch die Bevölkerungsdichte und ein Dummy für kreisfreie Städte als erklärende Variablen verwendet, die allerdings nicht zur Berechnung der hypothetischen Verschuldung verwendet werden, da hier nur ökonomische und finanzpolitische Variablen miteinfließen sollen. Die Unterschiede zwischen Stadt und Land sollen so herausgerechnet werden. Die Daten liegen vollständig für die Jahre 2010 bis 2016 vor und können somit für eine Panelregression genutzt werden. Im Gegensatz zu Borck et al. (2015) wird kein sogenanntes Spatial Durbin Modell geschätzt und somit die räumlichen Korrelationen zwischen den Gemeinden ausgeblendet.

Da der Fokus der Analyse auf den Unterschieden zwischen den Kommunen liegt, deren Variation für das Ranking genutzt werden soll, wird ein Random-Effects-Modell geschätzt. Im Gegensatz zum Fixed-Effects-Modell können hierbei die einzelnen marginalen Effekte nur unter der Annahme, dass die unbeobachteten kommunalen Faktoren nicht mit den beobachteten korreliert sind, konsistent identifiziert werden. Da die konsistente Identifikation der marginalen Effekte jedoch nicht der Schwerpunkt der Analyse ist, wird dies hingenommen. Der Vorteil des Random-Effects-Modells ist hierbei die optimale Ausnutzung der Varianz zwischen den Kommunen zur Erklärung der unterschiedlichen Schuldenniveaus. Die Ergebnisse der Schätzung sind in Tabelle A-1 festgehalten. Insgesamt werden die 396 Kommunen über sieben Jahre beobachtet. Allerdings entfällt ein Jahr, da die Grundbeträge der Grundsteuern und der Gewerbesteuer in der Schätzung mit einem Jahr Verzögerung berücksichtigt werden. Dies soll die Endogenität zwischen dem Schuldenstand und einer Veränderung der Hebesätze ausschließen, die wiederum

Auswirkungen auf Investitionen und somit letztendlich die Grundbeträge hat. Somit werden schließlich 2.376 Beobachtungen in der Schätzung berücksichtigt.

Tabelle A-1: Regressionsergebnis als Grundlage für die Berechnung des strukturellen Verschuldungspotenzials der Kommunen

Standardfehler in Klammern: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Random-Effects-Model	Schuldenstand pro Kopf
BIP pro Kopf (Kreisebene)	-0,03*** (0,01)
Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung	8.001,90*** (3.022,74)
Anteil Personen unter 15 Jahren	7.294,86*** (1.726,49)
Anteil Personen über 65 Jahren	8.872,64*** (1.539,93)
Grundbetrag Grundsteuer A pro Kopf (t-1)	-122,04*** (21,51)
Grundbetrag Grundsteuer B pro Kopf (t-1)	-15,35*** (3,70)
Grundbetrag Gewerbesteuer pro Kopf (t-1)	-1,38*** (0,13)
Verwaltungsaufwendungen pro Kopf	0,08* (0,05)
Sozialaufwendungen pro Kopf	0,77*** (0,17)
Investitionsaufwendungen pro Kopf	0,28*** (0,05)
Bevölkerung pro Hektar Fläche	53,54*** (15,50)
Kreisfreie Stadt	1.255,62*** (344,99)
Zeitdummies	Ja
Anzahl Gemeinden	396
N	2.376
R2 within	0,203
R2 between	0,411
R2 overall	0,405
Sigma	1.139,3
Sigma u	1.111,5
Sigma e	250,3

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Vorzeichen der ökonomischen Variablen, die auf potentiell höhere Erträge der Kommunen schließen lassen – das BIP pro Kopf und die Grundbeträge bei Grund- und Gewerbesteuer – haben das erwartete negative Vorzeichen, das heißt, dass ein höherer Wert mit einem niedrigeren Schuldenstand pro Kopf korreliert ist. Die Anteile der Arbeitslosen, der Personen über 65 Jahren und der Personen unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung haben alle einen erhöhenden Effekt auf die Verschuldung, da diese Bevölkerungsgruppen potentiell die Kosten der Kommunen erhöhen. Auch höhere tatsächlich beobachtete Aufwendungen der Kommunen gehen einher mit einer höheren Verschuldung, wobei die Sozialaufwendungen der größte Faktor sind. Die Bevölkerungsdichte und der Dummy für kreisfreie Städte signalisieren ebenfalls das Potenzial für einen höheren Schuldenstand pro Kopf. Diese Variablen werden jedoch für das Ranking nicht verwendet, da die Unterschiede zwischen Stadt und Land so herausgerechnet werden können und nur die ökonomischen und strukturellen Indikatoren hineinfließen.

Abstract

A debt relief program for municipalities in North Rhine-Westphalia

Policy recommendations

The indebtedness of the municipalities in North Rhine-Westphalia (NRW) has increased significantly over the past 20 years. Politicians have mainly used cash loans, which are generally intended to provide short term liquidity. However, the steady rise in cash loans shows that they are rather used for general budgetary financing. Only one of three municipalities in NRW do not have cash loans; in 2000 it was four out of five municipalities. The distribution of cash loans concentrates mainly on the Ruhr area and neighbouring cities. Occasionally, communities in Sauerland, Eifel and East Westphalia also have relatively high cash loans.

In order to give municipalities more room to manoeuvre, a haircut in conjunction with a consolidation of expenses is required in many cases. The surpluses of the public sector offer the opportunity to pay off old debts sustainably through joint efforts of the state and local authorities. This could be institutionalized in the context of a "future-orientated fund for NRW". In order not to offend sound economic communities, the haircut should be supplemented by investment aid for municipalities with little or no cash credits.

According to these criteria, 143 municipalities in NRW would participate in the debt restructuring program, 253 municipalities would receive investment subsidies. Depending on its design, the "future-orientated fund for NRW" would require funding of up to € 25 billion. It is important that the municipalities make their own contribution to the debt relief program. The Land would then contribute about 18 billion euros. Any help by the federal government, as recently announced, could lower the burden for the Land.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Finanzierung des „kommunalen Zukunftsfonds NRW“	15
Tabelle A-1: Regressionsergebnis als Grundlage für die Berechnung des strukturellen Verschuldungspotenzials der Kommunen	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Bauinvestitionen der Gemeinden	
Abbildung 2 2: Klassifizierung der Kommunen für den „Zukunftsfonds NRW“	