



COVID-19 UND KOMMUNEN – KOMMUNALHAUSHALTE UNTER DRUCK

Einleitung

Die Öffentlichen Banken spielen bei der Kommunalfinanzierung eine wichtige Rolle, weshalb die Solidität der kommunalen Haushalte und die zweifelsfreie Bonität der Städte und Gemeinden (kommunale Schuldentragfähigkeit) aus Sicht der Öffentlichen Banken von überragender Bedeutung sind.

Nach der überwiegend positiven Entwicklung der kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren treffen die Folgen der Corona-Pandemie alle deutschen Kommunen mit voller Wucht. Ohne die im Konjunkturpaket angelegte Unterstützung würden die Einnahmeverluste ein Maß erreichen, das viele Kommunen vor große Herausforderungen bei der Aufgabenerfüllung stellen würde. Insbesondere strukturschwächere Städte und Gemeinden sehen sich mit einer doppelten Herausforderung aus Corona-bedingten Belastungen und strukturellen Haushaltsproblemen konfrontiert.

Diese zeitliche Parallelität erfordert eine politisch differenzierte Herangehensweise: Neben kurzfristig entlastenden Maßnahmen, die allen Städten und Gemeinden helfen, auf die Corona-Krise besser reagieren zu können, bedarf es unabhängig von Corona, insbesondere für strukturschwächere Kommunen, gezielter Hilfen, um ihre Zukunftsfähigkeit nachhaltig zu stärken.

Im Zusammenhang mit der Corona-Krise wurde politisch auch der Vorschlag einer Altschuldenhilfe durch Übernahme von Kassenkreditbeständen kontrovers diskutiert. Derlei pauschale Lösungen zielen im Zusammenhang mit der konkreten Herausforderung

Corona-Krise langfristig ins Leere, solange das Problem der Strukturschwäche nicht bei der Wurzel gepackt wird.

Die VÖB-Wirtschaftsampel diskutiert die aus Sicht der Öffentlichen Banken wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit der Überwindung der aktuellen Krise sowie der zukünftigen Schuldentragfähigkeit der kommunalen Haushalte in Deutschland.




Corona und Kommunen

Trotz der Corona-Krise stellen die Städte und Gemeinden ihre Leistungsfähigkeit eindrucksvoll unter Beweis. Sie gewährleisten, dass die öffentliche Daseinsvorsorge weiterhin zuverlässig funktioniert: Gesundheitsdienste, Krankenhäuser, Überwachung der Einhaltung der Kontaktsperren, Krisenstäbe, Unterstützung für Sportvereine, Stärkung der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege sowie Hilfe für Menschen in sozialen Notlagen.

Mit der Eindämmung der Pandemie und ihren ökonomisch-sozialen Folgen ist ein finanzieller Mehraufwand in beträchtlicher Höhe verbunden. Zu den ausgabeseitigen Mehrbelastungen summieren sich massive Einnahmearausfälle, etwa bei Kita-Gebühren, Museen,

BEWERTUNG DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNG:

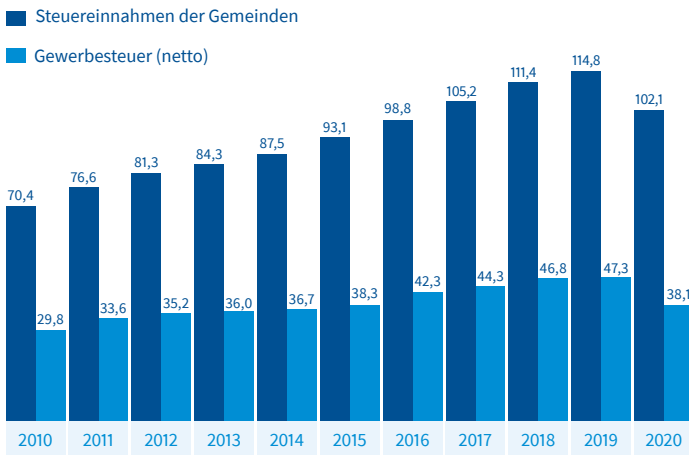


-  Anpassungen erforderlich
-  Überprüfung erforderlich
-  kein Handlungsbedarf

VÖB-WIRTSCHAFTSAMPEL AUGUST 2020

STEUEREINNAHMEN DER GEMEINDEN 2010-2020*

Angaben in Mrd. Euro



*Steuerschätzung vom 14. 5. 2020

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Stand: 14.5.2020)

Theatern, Bädern, Bibliotheken sowie im ÖPNV. Zudem trifft die rezessive gesamtwirtschaftliche Lage die Kommunen mit großer Wucht. Insbesondere die Entwicklung des Gewerbe- und Einkommenssteueraufkommens steht in direktem Zusammenhang mit wirtschaftlicher Aktivität. Beide Steuerarten sind für die kommunale Finanzausstattung von essentieller Bedeutung, gleichzeitig jedoch stark konjunkturabhängig. Die Steuerschätzungen belegen in dramatischer Weise die Auswirkungen der Corona-Pandemie: Die massiven Steuermindereinnahmen sind die schwerste finanzielle Belastung der Kommunen in der Nachkriegsgeschichte. Krisenbedingte Mindereinnahmen in Kombination mit Mehrausgaben führen zu einer massiven Verschlechterung der Haushaltslagen.

Die Corona-Krise konterkariert damit die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen eines Großteils der Städte und Gemeinden, die in den letzten Jahren von Haushaltsüberschüssen und sinkender Verschuldung geprägt war. Die wirtschaftlichen Folgen wirken dabei insbesondere bei strukturschwächeren Kommunen wie ein Katalysator und verschärfen strukturelle Probleme.

Kommunen in Deutschland – gewachsene Disparitäten

Nahezu alle Kommunen sind von den negativen Folgen der Corona-Krise betroffen: Über 90 % der Städte und Gemeinden erwarten in naher Zukunft eine deutliche Verschlechterung ihrer Lage. Jedoch trifft die Rezession die Kommunen mit zum Teil erheblich unterschiedlicher Ausgangsbasis.

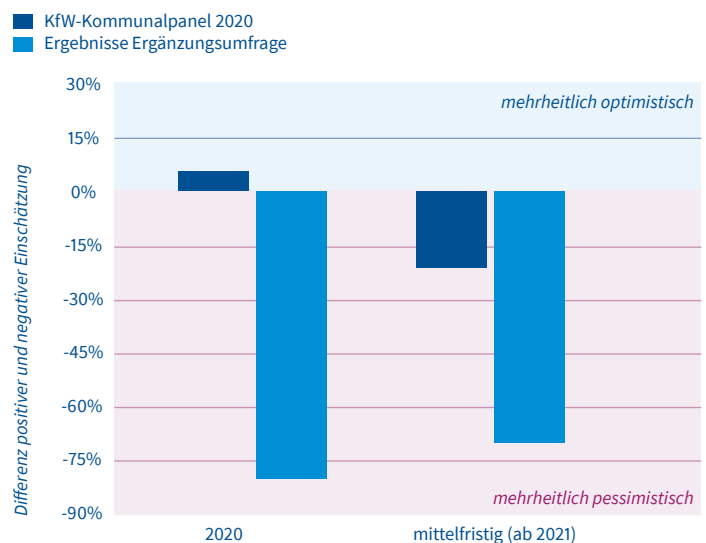
Die Kluft zwischen starken und schwachen Kommunen hat sich in Deutschland kontinuierlich vergrößert. Trotz der guten

konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre haben die schwächsten Kommunen Einbußen verzeichnet, während die stärksten Städte und Gemeinden Überschüsse erreichten.

Ein weiterer belastbarer Indikator zur Beurteilung der kommunalen Haushaltslage ist der Bestand an Kassenkrediten (je nach Bundesland firmieren diese auch unter den Bezeichnungen Liquiditäts- bzw. Liquiditätssicherungs- bzw. Kassenverstärkungskredite, zur besseren Lesbarkeit wird hier einheitlich die Begrifflichkeit des Kassenkredits herangezogen). Auch hier ergibt sich ein disparates Bild. Insbesondere ihr Bestand ist regional stark differenziert: Während rund die Hälfte der deutschen Kommunen nahezu frei von Kassenkrediten ist (insbesondere in Sachsen, Thüringen, Bayern und Baden-Württemberg), zeigt sich eine anhaltende Kumulation von Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland¹⁾.

Hinzukommen weitere Merkmale: Je nach Lage, vorherrschenden Wirtschaftszweigen und finanzieller Verfasstheit ergeben sich unterschiedliche Ausgangssituationen und damit unterschiedliche Grade der Widerstandsfähigkeit. Auch verfügen die Kommunen aus etwaigen Überschüssen der Vergangenheit auch über unterschiedlich hohe „Puffer“. Diese Disparitäten sprechen in ihrer

STIMMUNG HAT SICH DRAMATISCH VERSCHLECHTERT



Lesehilfe: Dargestellt ist die Differenz aus dem Anteil der Antworten, die für den jeweiligen Zeitraum (2020, ab 2021) eine Verbesserung der Finanzsituation erwarten zu dem Anteil der Antworten, die von Verschlechterung ausgeht. Positive Werte bedeuten dementsprechend, dass die optimistischen Einschätzungen überwiegen. Bei negativen Werten ist es umgekehrt.

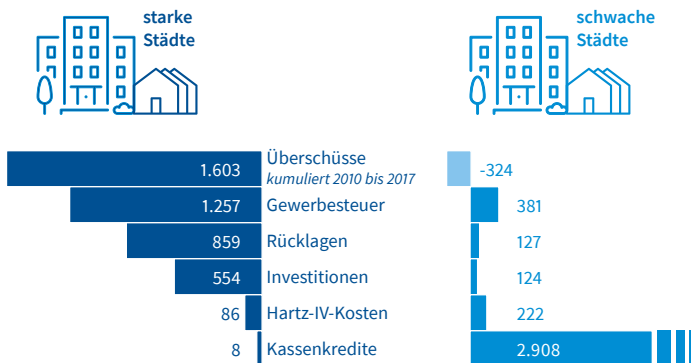
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Ergänzungsumfrage „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020

1) Bis zur Abwicklung der Kassenkredite der hessischen Kommunen über die „Hessenkasse“ durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) lag bis 2018 ein regionaler Schwerpunkt der Kassenkredite auch in Hessen.

VÖB-WIRTSCHAFTSAMPEL AUGUST 2020

FINANZIELL LIEGEN DEUTSCHLANDS STÄDTE IN VERSCHIEDENEN WELTEN

Verglichen werden die Durchschnitte der jeweils zehn kreisfreien Städte mit der niedrigsten und höchsten SGB-II-Quote 2017. Werte in Euro je Einwohner 2017.



Quelle: Bertelsmann Stiftung, Berechnungen nach Statistischem Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit

Gesamtheit dafür, Kommunen bedarfsgerecht und zielgerichtet zu unterstützen.

Kommunale Investitionskraft stärken

Um die Verschuldungssituation von Kommunen bewerten zu können, empfiehlt es sich, die Zinsbelastung in Beziehung zu den zur Verfügung stehenden Einnahmen zu setzen. Im Ergebnis lag der Quotient aller Kommunen über 5.000 Einwohner in der Vergangenheit bei durchschnittlich 1,5 %, was einer soliden finanziellen Tragfähigkeit entspricht. Gleichzeitig wiesen vereinzelt jedoch Städte und Gemeinden mit einem Wert um die 10 % ein Maß an Überschuldung auf, durch das Handlungsspielräume dieser Kommunen stark beeinträchtigt werden. Rechnet man die Corona-bedingten Belastungen hinzu, wird deutlich, wie groß der Handlungsbedarf ausfällt. Damit insbesondere die stark belasteten Städte und Gemeinden durch mehr Eigenmitteleinsatz ihre Verschuldungssituation auf ein tragbares Maß zurückführen können, gilt es vor allem, die dortige kommunale Investitionskraft nachhaltig zu stärken.

Kommunen als größter öffentlicher Investor

Da die kommunale Ebene den größten Anteil an öffentlicher Infrastruktur bereitstellt, kommt ihr als größtem öffentlichen Investor aus ökonomischer Sicht eine besondere Rolle zu. In der Krise wird nochmals deutlicher, welche funktionale Bedeutung die Städte und Gemeinden als Motor für Transformation, Modernisierung und Zukunftsfähigkeit besitzen. Umso schwerer wiegt es, dass sich der kommunale Anteil an den öffentlichen Investitionen kontinuierlich verringert. Auch wiesen die Kommunen trotz zuletzt gestiegener gesamtstaatlicher Investitionstätigkeit weiterhin negative Nettoinvestitionen auf.

Die Gründe für die Investitionsschwäche sind vielfältig (kapazitative Engpässe, fehlende Finanzmittel) und zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen unterschiedlich gelagert. Die Konsequenzen sind jedoch dieselben: Eine weiter sinkende Investitionstätigkeit droht mit hohen Folgekosten in der Zukunft einherzugehen. Exemplarisch sei hier der Verschleiß an kommunaler Infrastruktur genannt.

Prozyklische Haushaltspolitik vermeiden

Gerade in Krisenzeiten sind Kommunen als Akteure der Krisenbewältigung gefragt. Insbesondere jetzt bedarf es investiver Ausgaben, die einen rentablen Mehrwert in Form zukünftiger zusätzlicher Einnahmen bieten. Daher gilt es, Kürzungen von Investitionen soweit wie möglich zu vermeiden. Eine prozyklisch wirkende Haushaltspolitik droht angesichts des bereits bestehenden Investitionsrückstands bleibende Schäden an der Infrastruktur zu verursachen und die kommunale Zukunftsfähigkeit schwer zu belasten. Stattdessen sollte die Finanzausstattung der Kommunen nachhaltig so verbessert werden, dass das Investitionsniveau besonders in konjunkturell schwierigen Zeiten erhöht werden kann.

Kommunale Investitionsoffensive – passgenaue Lösungen für Kommunen

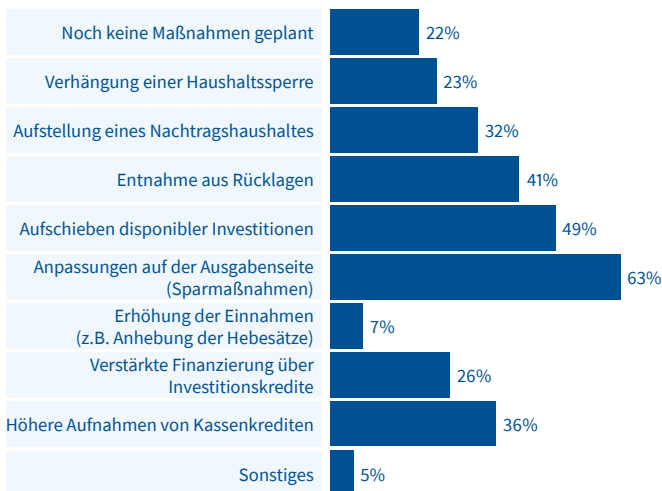
Neben strukturellen Entlastungen sind insbesondere Unterstützungsangebote für Kommunen zu begrüßen, die ihnen auf individueller Basis ermöglichen, ihre Zukunftsfähigkeit durch Investitionen und Innovationen zu verbessern. Dazu zählen bedarfsgerechte Förderprogramme wie kommunale Investitionsprogramme, Mittelaufstockungen im Bereich der Städtebauförderung oder Hilfe bei der Verbesserung des kommunalen Klimaschutzes (Sanierung öffentlicher Gebäude, Umrüstung kommunaler Fahrzeugflotten etc.). Auch Programme mit digitalen Schwerpunkten (z.B. Smart-City-Projekte, Ausbau der digitalen Verwaltungsdienstleistungen) können einen wichtigen Beitrag leisten.

Eine weitere direkt in Zusammenhang mit der Corona-Krise stehende Maßnahme zur Entlastung belasteter Kommunalhaushalte liegt in der Prüfung, ob die Corona-Hilfsprogramme für die Privatwirtschaft grundsätzlich auch für kommunale Unternehmen geöffnet werden könnten.

Vermengung Corona-bedingter Hilfen und Altschuldenhilfe nicht zielführend

In der aktuellen politischen Debatte wird unter anderem der Vorschlag diskutiert, Kommunen pandemiebedingt zu stärken, indem ihre Kassenkreditverpflichtungen in einem Altschuldentilgungsfonds gebündelt und zentral verwaltet werden. Gegen die Tauglichkeit eines Altschuldentilgungsfonds für Kassenkredite in

WELCHE HAUSHALTPOLITISCHEN MASSNAHMEN WERDEN SIE IN DER KOMMUNE ERGREIFEN, UM DEN FINANZIELLEN FOLGEN DER CORONA-KRISE KURZFRISTIG ZU BEGEGNEN?



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Ergänzungsumfrage „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020

Reaktion auf COVID-19 sprechen grundsätzliche Erwägungen. Die Problematik der kommunalen Altschulden muss vielmehr von Krisen losgelöst und pandemieunabhängig ergründet, diskutiert und behoben werden.

Bereits der Zusammenhang zwischen Altschulden von Kommunen und gegenwärtigen Corona-bedingten Belastungen ist nur schwerlich zu konstruieren: Offensichtlich mangelt es an einem seriösen Zusammenhang zwischen Finanzierungssalden der Vergangenheit und aktuellen Belastungen, die aus der Corona-Pandemie erwachsen. Angesichts der umfassenden Betroffenheit nahezu aller Städte und Gemeinden durch die Corona-Krise würde ein Altschuldentilgungsfonds für Kassenkredite bei einer Vielzahl als Lösungsweg ins Leere laufen. Hinzu kommt, dass Kommunen mit hoher Schuldenlast, aber einem relativ geringen Bestand an Kassenkrediten, von einem Altschuldentilgungsfonds für Kassenkredite kaum profitieren würden.

Neuverschuldung vorbeugen – förderale Finanzbeziehungen überprüfen

Um die kommunale Schuldenlast nachhaltig zu reduzieren und einer weiteren Neuverschuldung vorzubeugen, muss an den eigentlichen Ursachen angesetzt werden. Dies umfasst eine intensive Prüfung, ob die Einnahmen- und Ausgabenkomponenten zwischen den föderalen Ebenen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen oder ob eine Anpassung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten angezeigt ist.

Zwar hat der Bund in den letzten Jahren richtigerweise an etlichen Stellen für Entlastungen der Kommunen gesorgt (vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbstätigkeit, Anhebung des Anteils an den Kosten der Unterkunft bei Grundsicherungsbeziehern etc.). Auch die vom Bund im Rahmen des Konjunkturpakets beabsichtigte dauerhafte erhöhte Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung stellt einen im Sinne des Konnexitätsprinzips wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Gleiches gilt für den angekündigten temporären Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle. Unabhängig davon wäre zu prüfen, ob den Kommunen ein größerer Anteil am Steueraufkommen zugebilligt werden sollte, damit die dort anfallenden Aufgaben gesichert finanziert sind.

Nach Kompetenzordnung des Grundgesetzes sind die Länder für die auskömmliche finanzielle Ausstattung der Kommunen verantwortlich. Die zum Teil signifikant hohe Kassenkreditverschuldung spricht gegen die Annahme, dass diese in der Vergangenheit durchweg gegeben war. Ein Ausweg könnte in einer besseren Dotierung der Finanzausgleichssysteme bestehen, die eine gezieltere Ausgestaltung zu Gunsten finanzschwacher Kommunen beinhaltet.

Die Kommunen können im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch selbst durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung ihren Beitrag zur Verhinderung ausufernder Etats leisten. Dazu gehört eine kritische Prüfung freiwilliger Ausgaben ebenso wie eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung.

Gewachsene Strukturen der Kommunalfinanzierung erhalten

Kommunen und Banken verfügen über eine seit Jahrzehnten gewachsene Partnerschaft in der Kommunalfinanzierung. Dabei nehmen traditionell die Öffentlichen Banken mit weit über 50 % Marktanteil eine herausragende Rolle als Kommunalfinanzierer ein. Auch in der Krise erweisen sich diese Beziehungen als stabil und intakt. Insbesondere zeigt sich auf dem Markt für Kommunaldarlehen derzeit keine Angebotsverknappung.

Eine solche würde jedoch drohen, wenn Ideen wie die der investiven Kommunalfinanzierung über eine zentrale Emissionsstelle (wie bspw. die Finanzagentur des Bundes) Realität würden. Damit würde dem kommunalen Kreditmarkt mittel- bis langfristig die Grundlage entzogen, was einem Einstieg in die „Verstaatlichung“ der Kommunalkreditvergabe gleichkäme. Ein solcher Paradigmenwechsel der Kommunalfinanzierung ist aufgrund der stabilen Funktionsfähigkeit des kommunalen Kreditwesens nicht geboten.

VÖB-WIRTSCHAFTSAMPEL AUGUST 2020

Hinzukommen strukturelle Gründe: Die Funktionen von kommunalfinanzierenden Banken entfalten ihre Wirkung über die wichtige Rolle als Gläubiger hinaus. Insbesondere als Berater mit kommunalökonomischem Sachverstand haben Kreditinstitute

für Kommunen einen hohen Stellenwert und leisten einen wichtigen Beitrag bei kommunalen Investitionsentscheidungen sowie zu einer effizienten Mittelverwendung.

UNSERE POSITIONEN

Wir befürchten, dass angesichts der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Lage krisenbedingte Mindereinnahmen in Kombination mit Mehrausgaben zu einer massiven Verschlechterung der Haushaltssituation vieler Kommunen führen.

Wir begrüßen, dass die durch die Krise stark geforderten Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets durch eine höhere Beteiligung des Bundes und der Länder an ihren Ausgaben sowie durch eine Kompensation der Ausfälle der Gewerbesteuererlöse unterstützt werden.

Wir sind der Auffassung, dass angesichts der beträchtlichen Disparität der deutschen Städte und Gemeinden auf eine ebenfalls diskutierte Altschuldenhilfe auf dem Wege der Übernahme von Kassenkrediten aus ökonomisch richtigen Erwägungen im Zuge der Corona-Hilfspakete verzichtet wurde.

Wir plädieren dafür, dass darüber hinaus Schritte in Richtung einer Reform der Kommunalfinanzen erfolgen, die den Gemeinden langfristig eine verlässliche Finanzierung sichert. Dies umfasst aus unserer Sicht auch die Prüfung einer antizyklischen Stärkung konjunkturanfälliger Einnahmekomponenten.

Wir befürworten, dass im Rahmen einer kommunalen Investitionsoffensive Städte und Gemeinden in ihrer Zukunftsfähigkeit bedarfsgerecht unterstützt werden.

Wir setzen uns dafür ein, dass Kürzungen kommunaler Investitionen möglichst verhindert werden und damit eine prozyklisch wirkende Haushaltspolitik auf kommunaler Ebene vermieden wird.

Wir halten es für notwendig, dass, sofern Kommunen Aufgaben zugewiesen werden, die entsprechende Finanzausstattung in sehr viel konkreterer Form geregelt sein muss. Eine striktere Einhaltung des Konnexitätsprinzips ist nicht nur Garant für eine umsichtige Einführung oder Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunale Ebene, sondern maßgebliche Richtschnur für ausgewogene föderale Finanzbeziehungen.

Wir sind der Überzeugung, dass insbesondere Öffentlichen Banken dank ihres kommunalökonomischen Sachverstands eine herausragende Rolle bei kommunalen Investitionsentscheidungen zukommt. Für einen Paradigmenwechsel hin zu einem öffentlichen Schuldenmanagement und damit einer Quasi-Verstaatlichung der Kommunalfinanzierung sehen wir keinen begründeten Anlass.

Über die VÖB-Wirtschaftsampel

Mit der VÖB-Wirtschaftsampel stellen wir Vorhaben der Bankenregulierung in einen volkswirtschaftlichen Zusammenhang und skizzieren mögliche Auswirkungen auf die deutsche und europäische Wirtschaft. Zudem beleuchten wir wirtschaftspolitische Vorgänge in Bezug auf ihre Relevanz für den Bankensektor.

Sie wollen die VÖB-Wirtschaftsampel abonnieren?

Dann schreiben Sie bitte eine E-Mail an presse@voeb.de. Geben Sie einfach den Betreff „Anmeldung VÖB-Wirtschaftsampel“ an. Alle VÖB-Newsletter können Sie zudem unter www.voeb.de/publikationen bestellen und abbestellen. Weitere VÖB-Publikationen finden Sie ebenfalls online unter www.voeb.de/publikationen.

IMPRESSUM

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
Telefon (0 30) 81 92-0
www.voeb.de
Redaktion: Sebastian Schweiger
Redaktionsschluss: 31. August 2020