

Herbstfachtagung des Kompetenzzentrums für Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik

Kommunales Finanz- und Rettungsmanagement

Prof. Dr. Dennis Hilgers | dennis.hilgers@jku.at

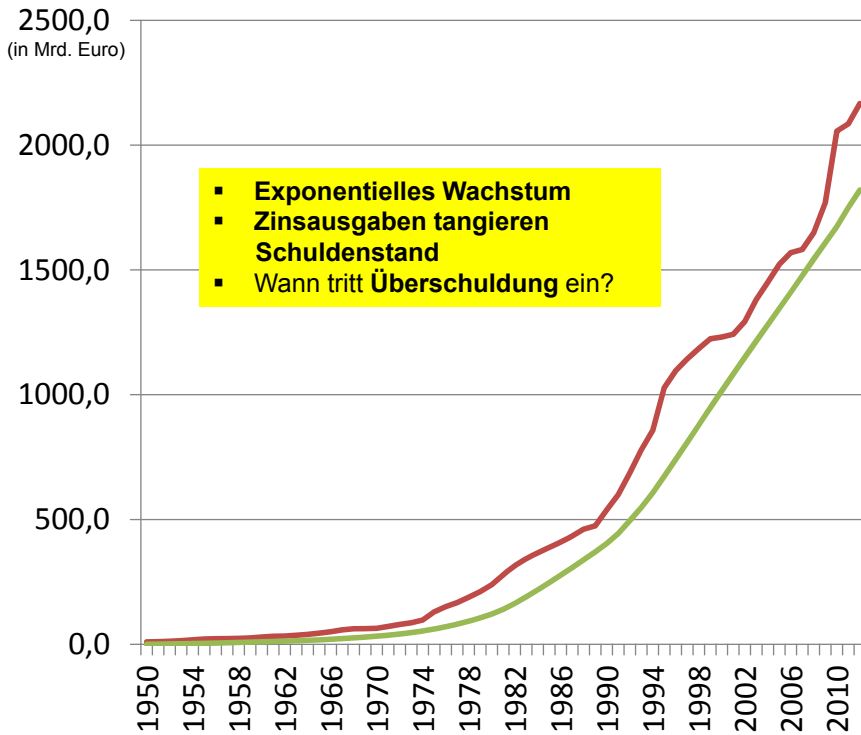
 **pnp**
Institut für Public und
Nonprofit Management

13.11.14



Von Detroit nach Duisburg
These #1 (Arbeitshypothese)
Verschuldung ist ein Problem

Schulden und kumulierte Zinsausgaben von 1950 bis 2012 - Öffentlicher Gesamthaushalt



- Exponentielles Wachstum
- Zinsausgaben tangieren Schuldenstand
- Wann tritt **Überschuldung** ein?

Verschuldung und Verschuldungsillusion



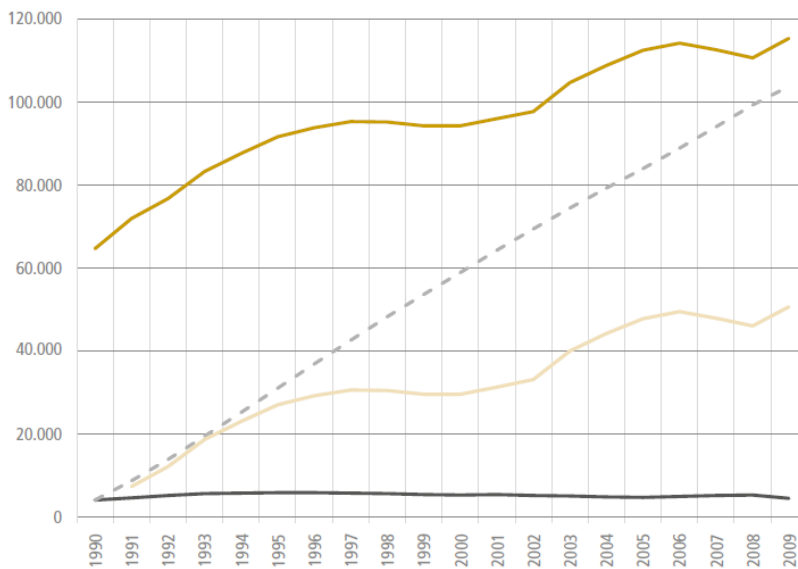
— Schuldenstand
— Zinsausgaben kum.

Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2012): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*)



Kommunalverschuldung: Zinsausgaben

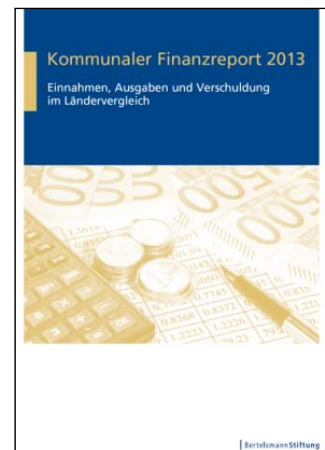
Gegenüberstellung von Kommunalschulden und Zinsausgaben¹⁵⁸ der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer
in Mio. Euro



* Der Schuldenstand und die damit korrespondierende Neuverschuldung werden an dieser Stelle gebildet, indem die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, die Schulden bei öffentlichen Haushalten und die Kasenverstärkungskredite des betreffenden Jahres addiert werden.

— Zinsausgaben - - - Zinsausgaben kumuliert — Schuldenstand* — Neuverschuldung kumuliert

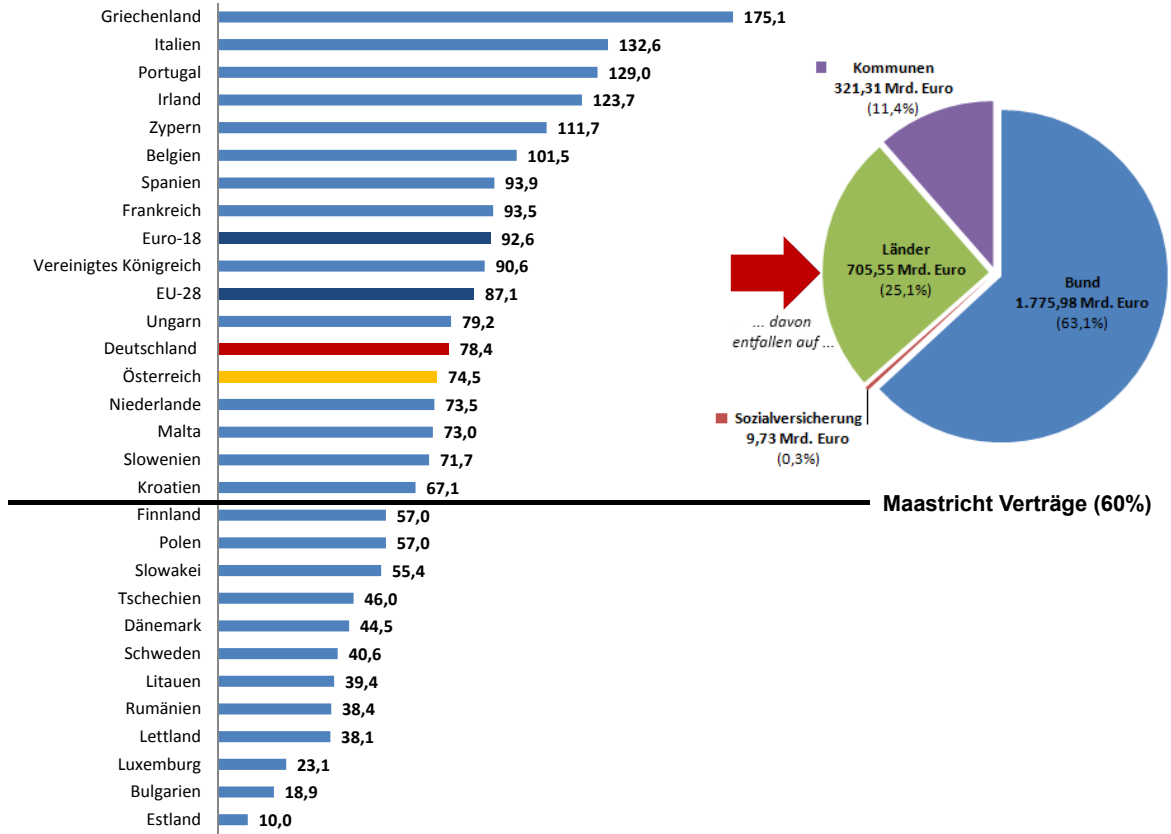
Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; die Angaben zu den Zinsen (Gruppierung 800 bis 808) entstammen einem separaten Datenabruf beim Statistischen Bundesamt auf Basis der Rechnungsstatistik kommunaler Haushalte



BertelsmannStiftung



Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten nach Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 im Vergleich (in Prozent des BIP)



Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand (Code: tsdsde410), abgerufen am 23.4.2014). Burth (2014)

Kommunalverschuldung: Heterogen (1)

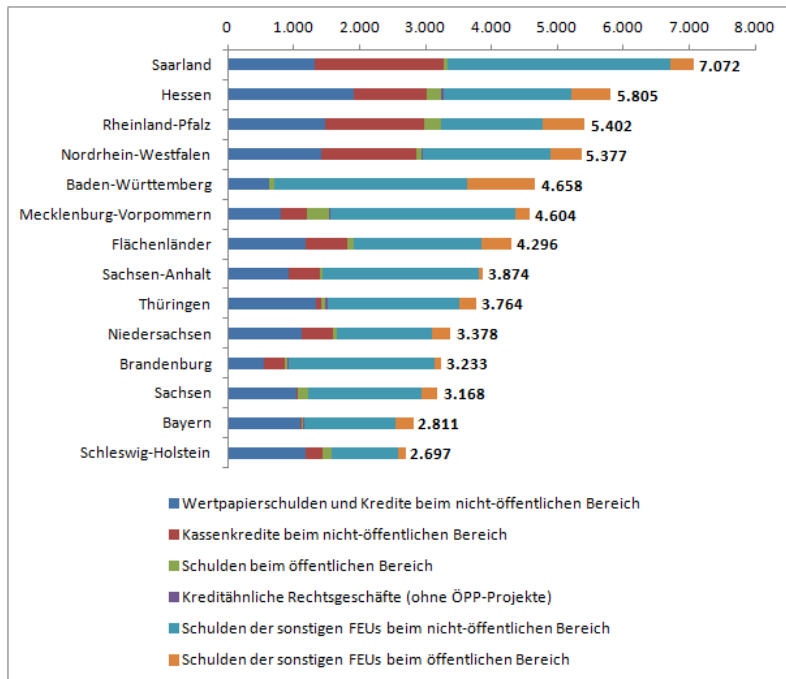
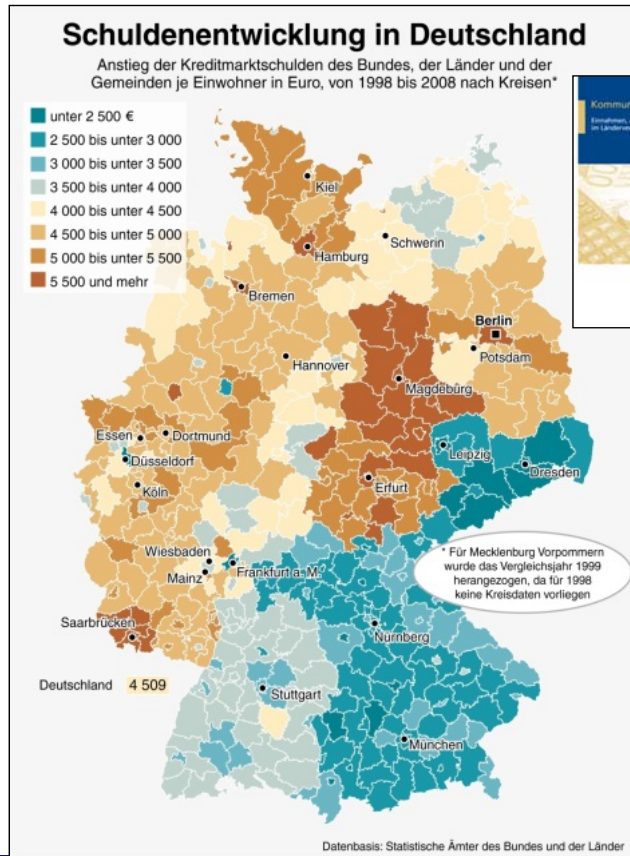


Abbildung 2: Verschuldung der Kommunen der Flächenländer (Kern- und Extrahaushalte, zzgl. sonstige FEUs des Nicht-Staatssektors) zum 31.12.2013 differenziert nach Schuldenarten [in Euro je Einwohner]

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2013 - Fachserie 14 Reihe 5, Tab. 1.5.1/16.2/16.3, Wiesbaden 2014 | 14.8.2014); inkl. sämtlicher FEUs (sowohl aus Staatssektor als auch aus Nicht-Staatssektor); Einwohnerzahlen gemäß Zensus 2011 zum 30.6.2013

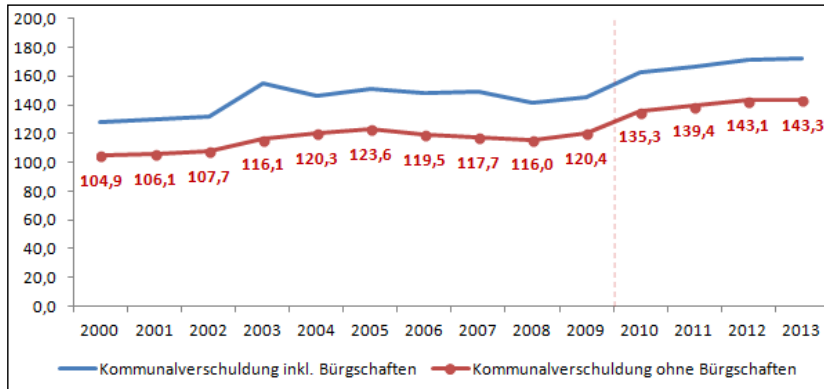
Kommunalverschuldung: Heterogen (2)

Kreisfreie Stadt	Land	Pro-Kopf-Schulden (in Euro je Einwohner)
1 Darmstadt	HE	12.622
2 Kaiserslautern	RP	12.334
3 Offenbach am Main	HE	12.136
4 Mainz	RP	11.521
5 Pirmasens	RP	9.764
6 Oberhausen	NW	9.657
7 Ludwigshafen a. R.	RP	9.163
8 Mülheim a. d. R.	NW	8.992
9 Hagen	NW	8.665
10 Remscheid	NW	8.344
11 Duisburg	NW	8.149
12 Trier	RP	7.870
13 Essen	NW	7.802
14 Herne	NW	7.646
15 Wuppertal	NW	7.628
16 Rostock	MV	7.512
17 Frankfurt am Main	HE	7.471
18 Kassel	HE	7.375
19 Zweibrücken	RP	7.139
20 Mannheim	BW	6.904

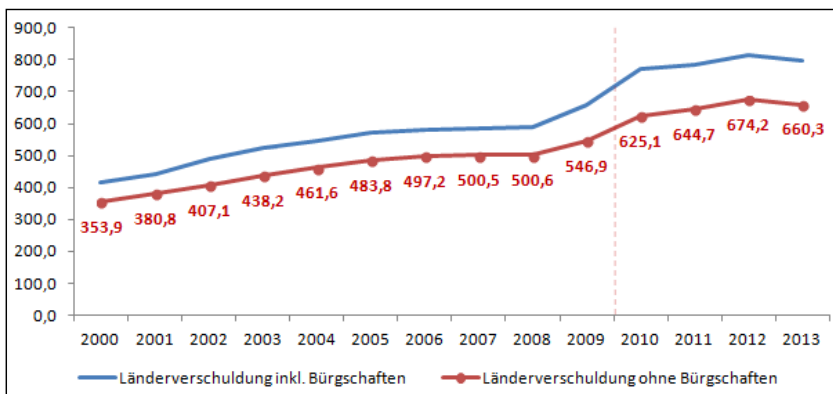


Zeitablauf

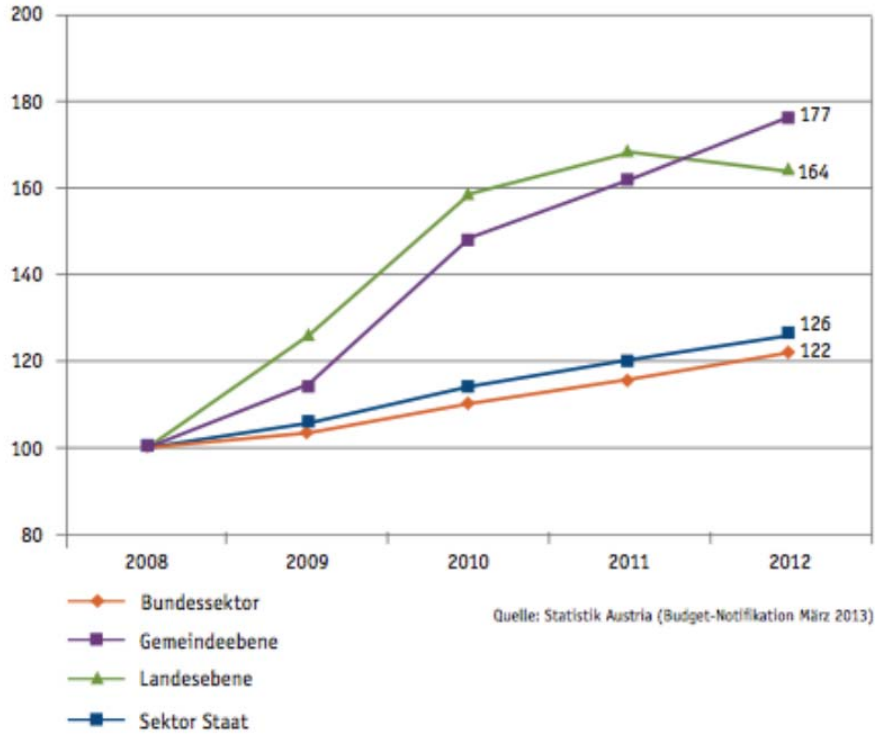
Kommunen



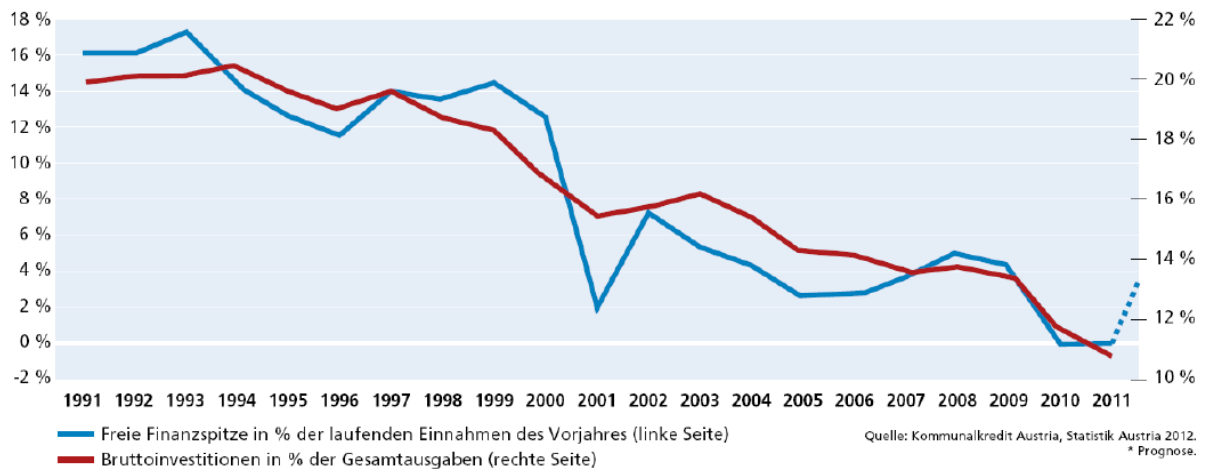
Länder

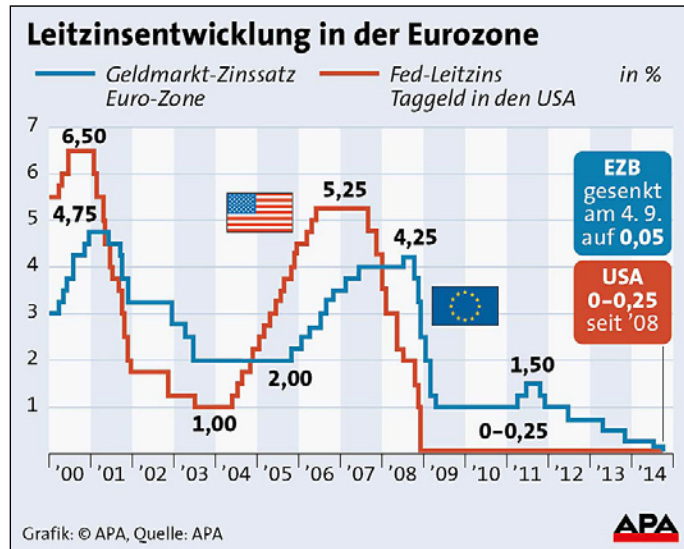
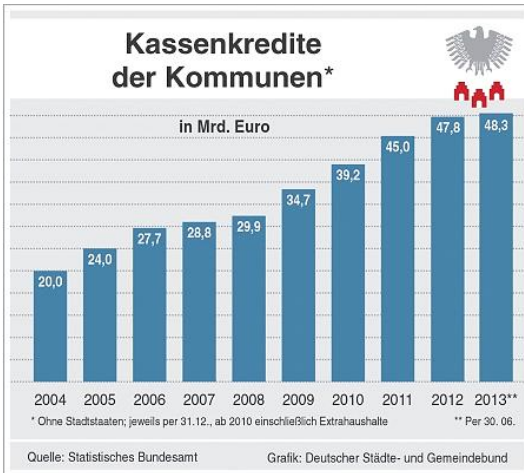


Kommunalverschuldung: Österreich

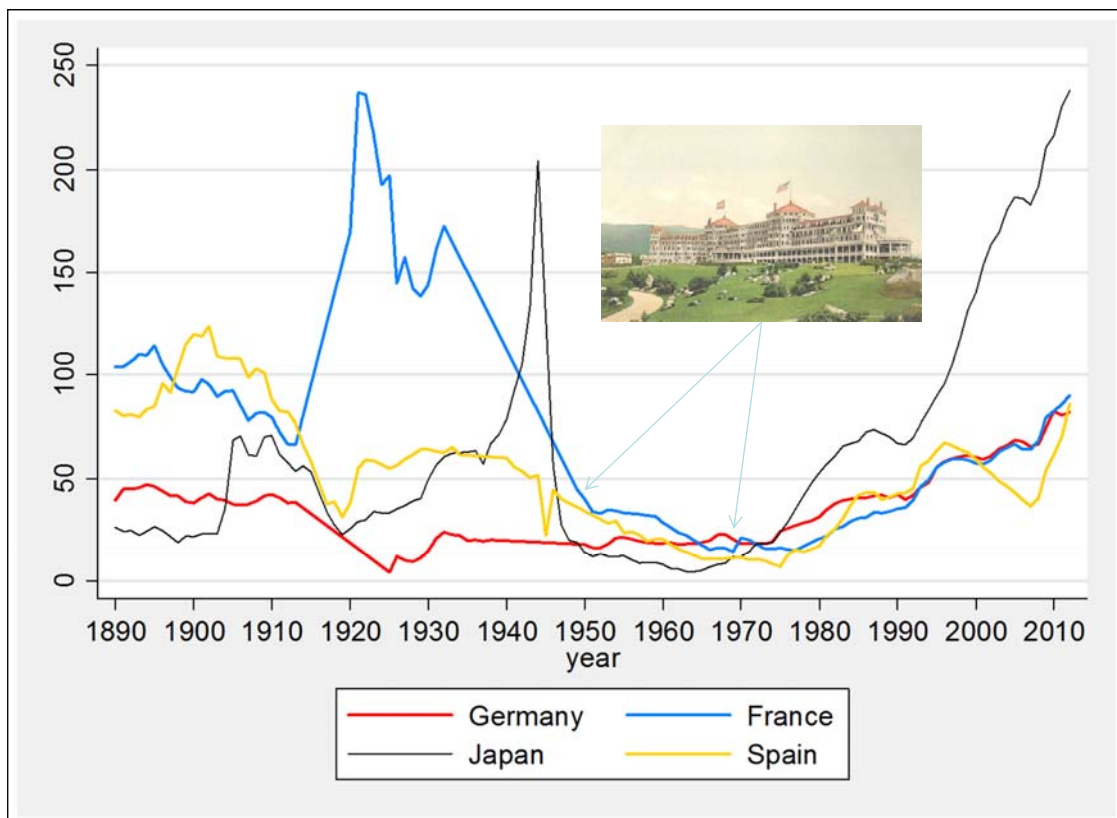


Kommunalverschuldung: Österreich





von Mises, L. (1914) , *Theorie des Geldes und der Umlaufmittel*, Wien.



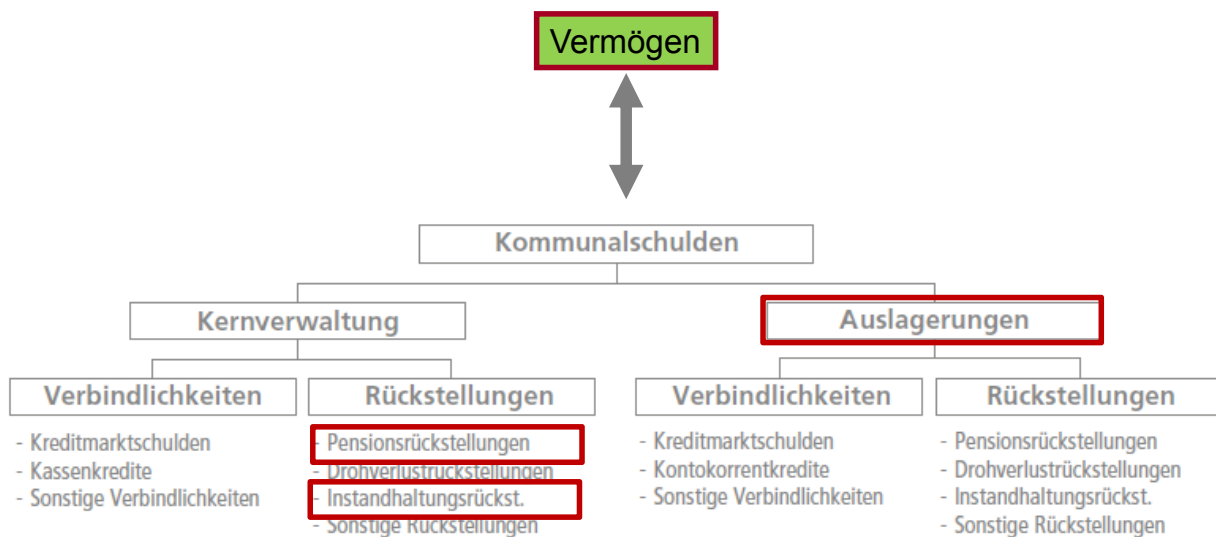
Hagen (2014) auf Basis von <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/data/wp10245.zip>

#2

Wir messen falsch

Mehr **institutionelle** Transparenz über Verschuldung

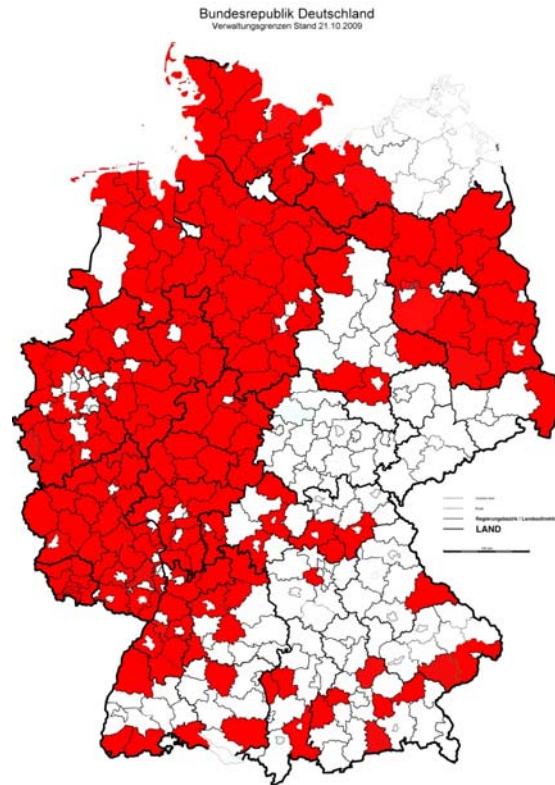
Neues öffentliches Rechnungswesen: „DOPPIK“



-> Besseres Informationssystem: Doppik = EPSAS (?)

-> Bessere Schuldenbremsen

Beispiele: Deutsche Landkreise



Schuldentypen



Abbildung 37: Gesamtbilanz der Stadt Dortmund zum 31.12.2010

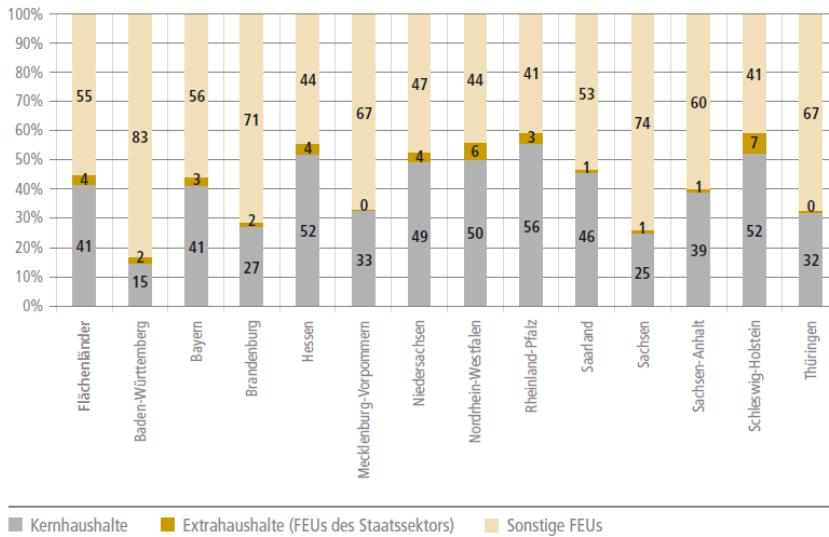
AKTIVA	31.12.2010 Euro	PASSIVA	31.12.2010 Euro
1. Anlagevermögen	9.928.120.751	1. Eigenkapital	2.905.419.213
1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände	16.913.544	1.1 Allgemeine Rücklage	2.130.155.228
1.2 Sachanlagen	6.736.533.539	1.2 Sonderrücklagen	23.122.874
1.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	711.065.692	1.3 Gesamtjahresfehlbetrag der Stadt Dortmund	-50.081.272
1.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.301.797.034	1.4 Ausgleichsposten für die Anteile anderer Gesellschafter	802.222.384
1.2.3 Infrastrukturvermögen	3.091.962.162	2. Sonderposten	1.557.129.619
1.2.4 Bauten auf fremden Grund und Boden	710.397	2.1 Sonderposten für Zuwendungen	1.419.036.779
1.2.5 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler	16.340.236	2.2 Sonderposten für Beiträge	29.609.349
1.2.6 Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge	181.524.460	2.3 Sonderposten für den Gebührenaussgleich	4.918.384
1.2.7 Betriebs- und Geschäftsausstattung	104.130.599	2.4 Sonstige Sonderposten	103.565.107
1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	329.022.960	3. Rückstellungen	2.396.516.462
1.3 Finanzanlagen	3.174.653.668	3.1 Pensionsrückstellungen	1.627.984.196
1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen	25.954.989	3.2 Rückstellungen für Deponien und Altlasten	205.069.620
1.3.2 Anteile an assoziierten Unternehmen	1.841.555.944	3.3 Instandhaltungsrückstellungen	43.006.486
1.3.3 Beteiligungen	207.379.453	3.4 Steuerrückstellungen	18.700.715
1.3.4 Sondervermögen	13.772.992	3.5 Sonstige Rückstellungen	501.755.445
1.3.5 Wertpapiere des Anlagevermögens	670.658.450	4. Verbindlichkeiten	4.052.846.787
1.3.6 Ausleihungen	415.331.840	4.1 Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.399.844.245
2. Umlaufvermögen	1.005.725.947	4.2 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.207.279.803
2.1 Vorräte	316.082.892	4.3 Vorgänge, die der Kreditaufnahme wirtschaftl. gleichk.	56.105.188
2.2 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	480.587.609	4.4 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	77.140.100
2.3 Wertpapiere des Umlaufvermögens	25.342.520	4.5 Sonstige Verbindlichkeiten	312.477.452
2.4 Liquide Mittel	183.712.926	5. Passive Rechnungsabgrenzungsposten	75.859.036
3. Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	53.924.419	Gesamtbilanzsumme	10.987.771.117
Gesamtbilanzsumme	10.987.771.117		

1/4 Bilanzsumme

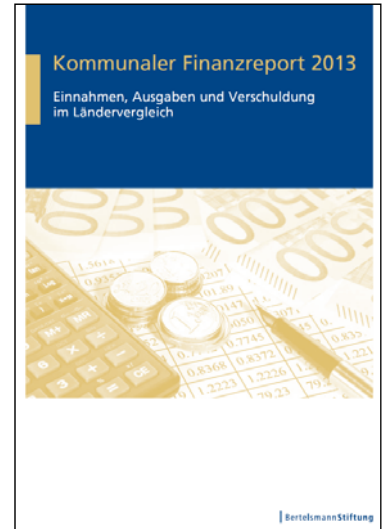
Konzernsicht: Sprengstoff in den Töchtern

Aufteilung der kommunalen Gesamtverschuldung Ende des Jahres 2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) auf Kernhaushalt und Auslagerungen im Flächenländervergleich

in Prozent



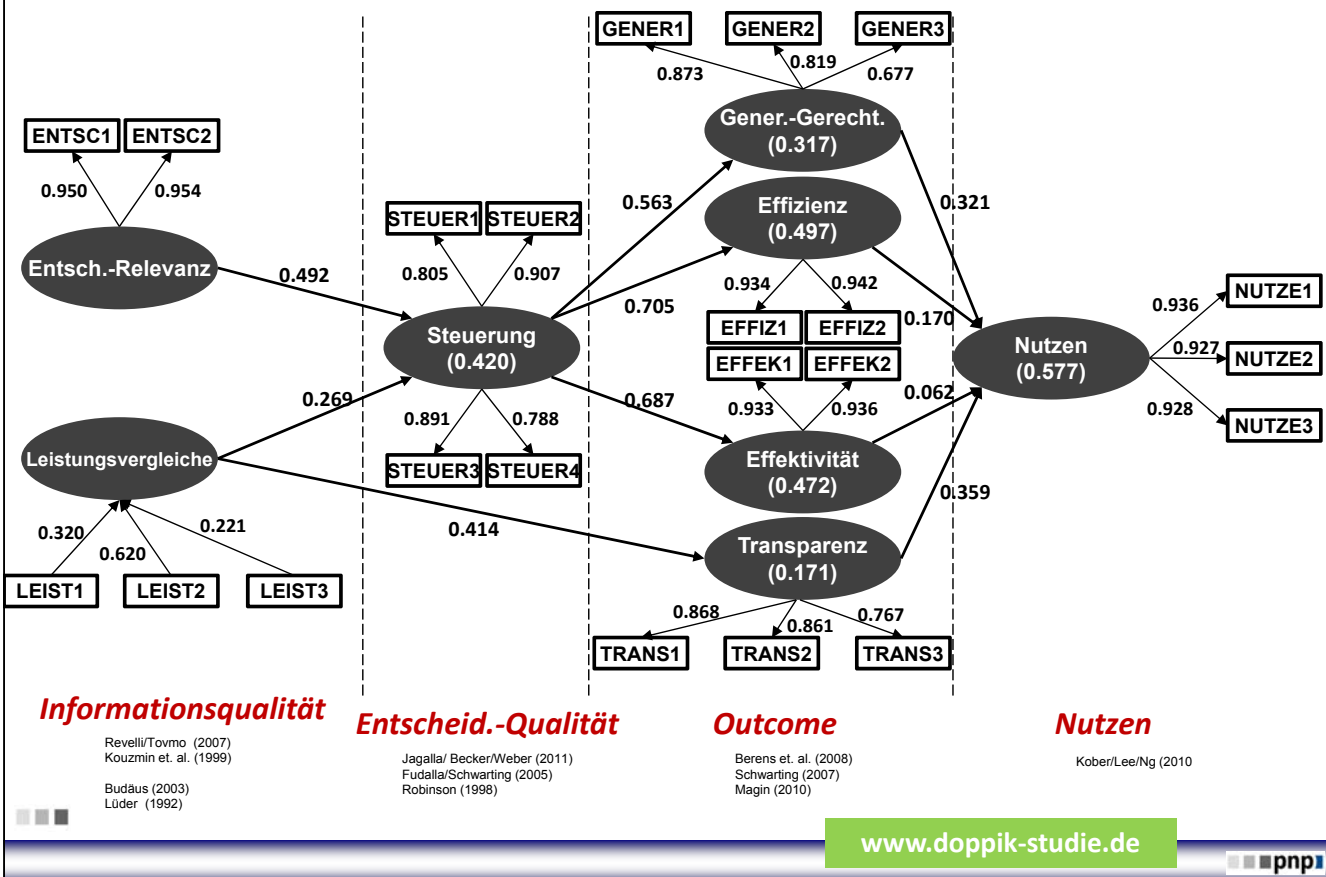
Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: Schulden der öffentlichen Haushalte 2011



Konzernsicht: Gesamtabschluss

Spätester Aufstellungsstichtag für den kommunalen Gesamtabschluss (Flächenländer)	
Baden-Württemberg	31.12.2018
Bayern	Doppik Wahlrecht
Brandenburg	31.12.2013
Hessen	Doppik Wahlrecht
Mecklenburg-Vorpommern	31.12.2015
Niedersachsen	31.12.2012
Nordrhein-Westfalen	31.12.2010
Rheinland-Pfalz	31.12.2013
Saarland	31.12.2014
Sachsen	31.12.2016
Sachsen-Anhalt	31.12.2016
Schleswig-Holstein	Doppik Wahlrecht
Thüringen	Doppik Wahlrecht

Untersuchungsmodell: Welche Faktoren determinieren den wahrgenommenen Nutzen der Doppik?

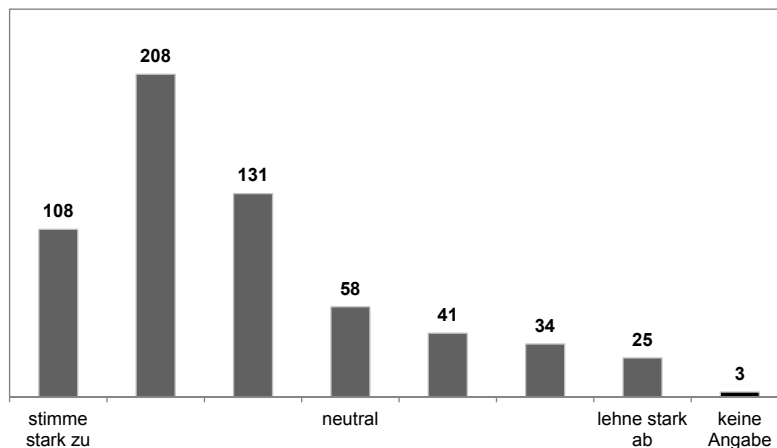


Politik: Generationengerechtigkeit



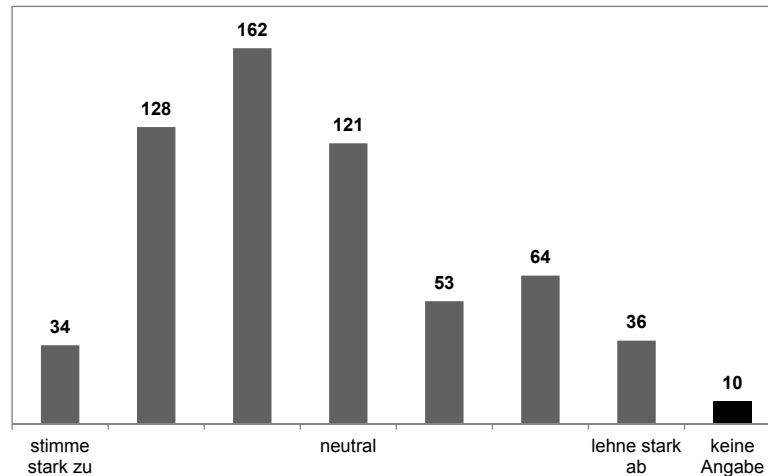
„Die Doppik macht deutlich, ob auf Kosten **künftiger Generationen** gelebt wird.“

n=608



- „Die Doppik macht es leichter, die Verwaltung als Ganzes zu steuern.“

n=608



#3

Demokratische Settings neigen zur Verschuldung: **Institutionelle Verschuldungsregeln**

Rettungsschirme sind kein Allheilmittel,...aber eine Option!

Schuldenbremsen (noch) mehr zum Thema machen

Jahresabschluss: Konsequenzen?

Jahresabschluss: Freie und Hansestadt Hamburg | Kernhaushalt

	Eröffnungsbilanz 2006	31.12. 2006	31.12. 2007	31.12. 2008	31.12. 2009	31.12. 2010	31.12. 2011	31.12. 2012
Eigenkapital	4,1 Mrd.	2,28 Mrd.	2,38 Mrd.	0,057 Mrd.	-1,2 Mrd.	-2,2 Mrd.	-1,7 Mrd.	-3,4 Mrd.
	↘	→	↘	↘	↘	↘	↗	↘



Kommunale Schuldenentlastungsprogramme

Bezeichnung/ Bundesland	Ziel	Volumen	Laufzeit	Daten- grundlage	Sonstige Merkmale
Pilotprojekt Struktur- und Konsolidierungshilfen ¹³ (Bayern)	Unterstützung ausgewählter Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung	k.A.	fünf Jahre (2007 bis 2011)	kameral	<ul style="list-style-type: none"> Indikatoren für finanziell notleidende Kommunen orientieren sich an: Umfang struktureller Probleme, Finanz- und Steuerkraft, Höhe der Verschuldung Teilnehmende Kommunen müssen Haushaltssicherungskonzept aufstellen
Zukunftsvertrag ¹⁴ (Niedersachsen)	Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen mit strukturellen Finanzproblemen	70 Mio. Euro jährlich	ab 2012	kameral	<ul style="list-style-type: none"> Entschuldungshilfe von bis zu 75% der Kassenkredite
Stärkungspakt Stadtfinanzen ¹⁵ (Nordrhein-Westfalen)	Konsolidierungshilfe zur Bewältigung von Alt-schulden notleidender Kommunen	k.A.	k.A.	k.A.	<ul style="list-style-type: none"> Programm noch in Planungsphase Junkernheinrich et al. haben Gutachten¹⁶ erstellt: vorgeschlagen wird u.a. die Einführung eines sog. Bürgerbeitrags, der den Haushaltsausgleich über eine temporäre Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B sicherstellen soll.¹⁷ Das Gutachten wird voraussichtlich nicht 1:1 umgesetzt werden.
Kommunaler Entschuldungsfonds ¹⁸ (Rheinland-Pfalz)	Reduktion von bis zu 2/3 der Kassenkreditbestände zum 31. Dezember 2009	maximal 3,825 Mrd. Euro	15 Jahre (ab 2012)	kameral	<ul style="list-style-type: none"> Teilnahmebedingung: Kassenkreditbestände liegen vor Individueller Konsolidierungsvertrag mit konkreten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wird abgeschlossen Zins- und Tilgungszuweisungen in Höhe von 255 Mio. Euro jährlich
Stark II ¹⁹ (Sachsen-Anhalt)	Entlastung finanzschwacher Kommunen	k.A.	maximal zehn Jahre	kameral	<ul style="list-style-type: none"> Teilnahme gemäß Förderliste Sachsen-Anhalt Stark II¹⁹ Teilentschuldungsprogramm durch Übernahme von 30% der Darlehen durch das Land; 70% von den Kommunen zurückzuzahlen (Ablösung durch zinsverbilligte Darlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt)
Gesetz zur Konsolidierung kommunaler Haushalte ²⁰ (Schleswig-Holstein)	Unterstützung der Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte; langfristig sollen alle Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen	95 Mio. Euro jährlich	zehn Jahre (2012 bis 2021)	kameral	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzesentwurf am 29. Juni 2011 vorgelegt Finanzhilfe in Form von: Konsolidierungshilfe Kommunen mit besonderen Finanzierungsproblemen erhalten 75 Mio. Euro pro Jahr (es handelt sich hierbei um Kommunen, die von 2002-2009 in fünf oder mehr Jahren ein Defizit in der Jahresrechnung ausgewiesen haben und deren Defizit sich Ende 2009 in der Summe auf mindestens fünf Mio. Euro²¹ angesammelt hat); 15 Mio. Euro fließen den übrigen defizitären Kommunen in Form von Fehlbetragszuweisungen zu; fünf Mio. Euro stehen für Sonderbedarfszuweisungen zur Verfügung. Auflage für Teilnahme: Intensivierung eigener Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen

Kommunale Schuldenentlastungsprogramme

Wiederherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (steter Haushaltsausgleich) in allen Kommunen.



- **Freiwillige Teilnahme**
- Land übernimmt Schulden von konsolidierungsbedürftigen Kommunen (**bis zu 3 Mrd. Euro**)
- **Identifikation** mittels Kennzahlenset (Kassenkredite/ ordentliches Ergebnis)
- Einrichtung sog. „**Kommunaler Entschuldungsfonds**“ (Verwaltung WIBank Hessen)
- Kommune verpflichtet sich zu **eigenen Konsolidierungsanstrengungen (individueller Konsolidierungsvertrag)**
- Kontrollierter Eigenkapital-Abbau bis zum **Haushaltsausgleich** (Abbaupfad)
- **Controlling / Beratung** durch Kommunalaufsicht/ HMdF (Einrichtung Datenbank)
- **Im Notfall: Generationenbeitrag: Erhöhung Grundsteuer B bzw. Kreisumlage**



Fallzahl der Workshops mit Schutzschirm-Kommunen im Anschluss an die Antragstellung

Einwohnergrößenklasse	Anzahl Kommunen Gesamt	Anzahl Schutzschirm-Kommunen	Geführte Gespräche nach Antragstellung*
bis 5.000 Einwohner (Landgemeinden und -städte)	117	28	28
5.000 bis 20.000 (Kleinstädte)	250	48/44 ***	47
20.000 bis 50.000 (Mittelstädte)	47	10	12
Sonderstatusstädte	7	3	7
kreisfreie Städte	5	3	5
Landkreise	21	14	10
gesamt	447**	106/102***	109

* Inklusiv Zweit- und Drittgespräche ** Ohne LWV als höherer Kommunalverband *** Vier Kleinstädte haben keinen Antrag gestellt



AUSGABEN

- Möglichkeiten ausloten, ob einzelne Feuerwehrfahrzeuge und Geräte **zusammen** mit anderen Kommunen vorgehalten werden können (insb. nicht hilfsfristrelevante Fahrzeuge und Geräte); generell Kooperation im Feuerlöschwesen mit Nachbarkommunen; eine interkommunale Zusammenarbeit erscheint in mehreren Bereichen als möglich, z.B. bei gemeinsam genutzten Fahrzeugen (z.B. Kranwagen) oder durch gemeinsame Ausbildung
- Bei der Anschaffung und Ausrüstung der Feuerwehrfahrzeuge sowie sonstigen Beschaffungen im Bereich Feuerlöschwesen (z.B. bei Bekleidung und technischen Geräten) Preisnachlässe durch **gemeinschaftlichen Einkauf** realisieren
- Bei Anschaffungen müssen nicht notwendigerweise Neufahrzeuge erworben werden, es können auch **Gebrauchtfahrzeuge** angeschafft werden, z.B. auch ausrangierte Fahrzeug des Katastrophenschutzes anderer Kommunen
- Auf **Sonderanfertigungen** bei der Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen der Feuerwehr verzichten; Neu- und Ersatzinvestitionen am unbedingt notwendigen Bedarf orientieren; Ausstattung und Ausrüstung der Feuerwehr nur entlang der gesetzlichen Aufgaben; Veräußerung von nicht mehr benötigten Altfahrzeugen
- Zusammenführung** von freiwilligen (Ortsteil-)Feuerwehren (inkl. Schließung oder Ausstattungsreduzierung der Feuerwehrgerätehäuser in Teilorten) innerhalb einer Kommune; Stillgelegte Feuerwehrhäuser veräußern und Erlös zur Schuldentilgung einsetzen
- Eigenleistungen der Feuerwehr bei Bau- und Umbaumaßnahmen an Feuerwehrgerätehäusern einfordern; **Eigenleistungen** durch die Kommune beim Bau- und Umbaumaßnahmen an Feuerwehrgerätehäusern erbringen
- Brandsicherheitswache** auf Veranstalter übertragen
- Anzahl der Sirenenstandorte** reduzieren; ein bis zwei Sirenen pro Ortsteil sind i.d.R. (je nach örtlichen Gegebenheiten) ausreichend

Traditioneller Finanzierungspfad



GemO: Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

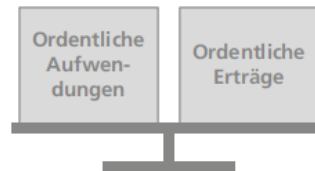
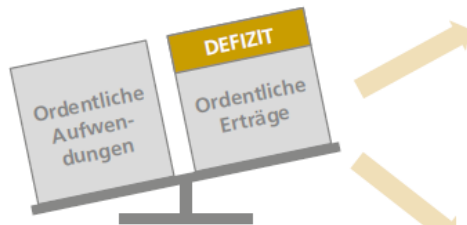
- Verankert in den Gemeindeordnungen der Länder (z.B. § 78 GemO Baden-Württemberg)
- Abgaben sind grundsätzlich im Einklang mit einschlägigen Rechtsvorschriften zu erheben
- Von Kommunen einzuhaltende Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung:
 - Zunächst: Sonstige Erträge und Einzahlungen** (z.B. aus privatrechtlichen Entgelten, Zuschüssen, Zuwendungen)
 - Sofern die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen: besondere Entgelte** für erbrachte Leistungen (Beiträge und Gebühren)
 - Genügen auch die besonderen Entgelte nicht: Steuern**
 - Zuletzt und nur, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig ist: Aufnahme von Krediten** als Finanzierungsquelle

Funktionslogik der doppelten Kommunalschuldenbremse einschließlich Generationenbeitrag

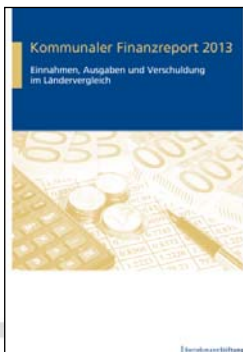
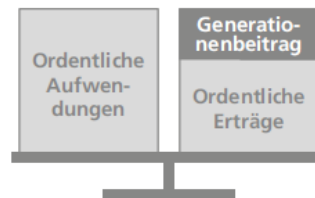
Ausgangssituation ohne doppelte Kommunalschuldenbremse:
- Leben auf Kosten künftiger Generationen in Höhe des Defizits

Nach Einführung einer doppelten Kommunalschuldenbremse:
Kein Leben auf Kosten künftiger Generationen mehr möglich

Fall 1: Kommune unternimmt ausreichende eigene Konsolidierungsanstrengungen
-> Kein Generationenbeitrag nötig



Fall 2: Keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen
-> Zwangsweise Erhebung des Generationenbeitrags in Höhe des Defizits



Generationenbeitrag:

Für die Städte und Gemeinden eignet sich insbesondere die vergleichsweise aufkommensstarke **Grundsteuer B** als Aufschlaggrundlage.

Burth/Hilgers et. al (2013)

pnpi

Nachhaltigkeitssatzungen

- Verpflichtung zur (schrittweisen) Verringerung des Haushaltsdefizits
- Verpflichtung zur Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen
- Abbau der Kredit- und Kassenkreditschulden
- Begrenzung der Nettoneuverschuldung
- Verbot zur Aufnahme neuer Kredite

→ **Freiwillig, aber schärfer als kommunales Haushaltsrecht**
(auch als Hauptsatzung im Ortsrecht implementiert)

pnpi

Fazit

- #1: Tiefe **finanzwirtschaftliche Krise** supranationaler und nationaler Gebietskörperschaften: Ergebnis eines über 50 jährigen schleichenden Prozesses . Diese über die Notenpresse zu lösen ist brandgefährlich.
- #2 Nach **wirtschaftlichem Ermessen** wird Verschuldung im öffentlichen Sektor unzureichend gemessen - **Maßstab für Überschuldung?**
Doppik ist bei Anwendern „**akzeptiert**“. Erste Empirische Hinweise auf Mehrwert liegen inzwischen vor. → **Gesamtabschluss**
- #3 Doppik ist ein Informationssystem, das **Knappheit** aufzeigt. Dies sollte auch in die Gestaltung von **Rettungspakete** einfließen.
- #4 **Kommunale Rettungsschirme** sind ein **Zwischenschritt**.
Kommunale Selbstverwaltung bedarf Finanzautonomie vor allem auf der **Ertragsseite**.
- #5 **Rolle (Unabhängigkeit) der Kommunalaufsicht?** Doppische **Mittelfristige Finanzplanung** für Kommunen (8 Jahres-Perspektive)
- #6 **Gebietsreformen? Kommunale Kooperationen (Beschaffung?)**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Dennis Hilgers | dennis.hilgers@jku.at