

Kommunen im Krisenmodus - Zwischen Liquiditätssicherung und Resilienzstärkung

2. Loccumer Finanztage 2020
Öffentliche Finanzen zwischen
Corona- und Finanzkrise
Online-Veranstaltung, 19. November 2020

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Agenda

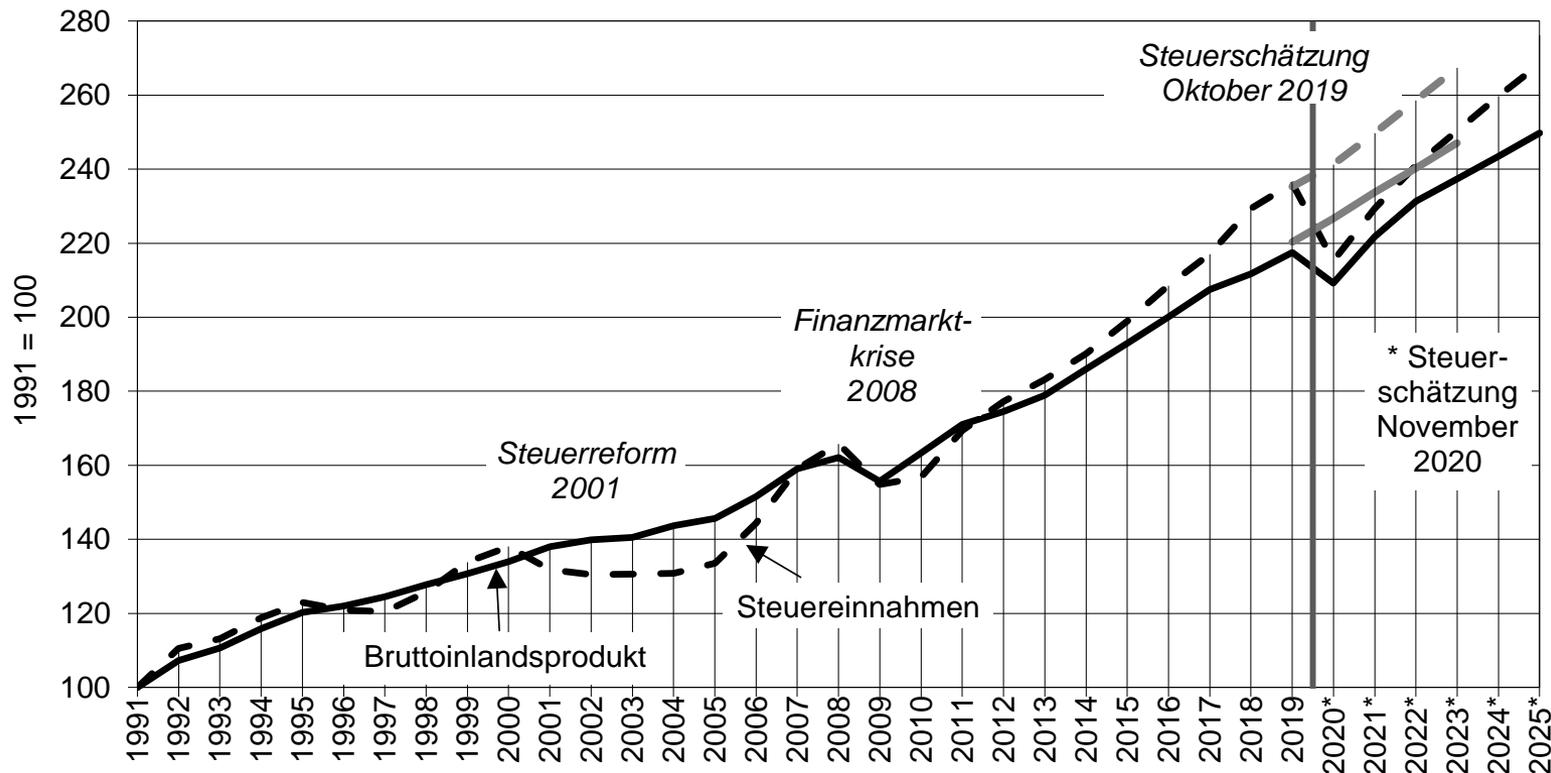
- Drei Kommunalfinanzkrisen
 - Ein kurzer Blick auf zwei Jahrzehnte -
- Ökonomische Besonderheiten der aktuellen Krise
 - Zum Krisenmix und zu den Krisenphasen -
- Entwicklung der Kommunalfinanzen
 - Erste Hinweise und ausgewählte Prognosen -
- Politischer Handlungsmix zur Stärkung der fiskalischen Handlungsfähigkeit der Kommunen
 - Ein Ausblick -

Drei Kommunalfinanzkrisen

- Ein kurzer Blick auf zwei Jahrzehnte -

Kassenmäßige Steuereinnahmen und nominales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2019 und die mögliche Entwicklung ab 2020

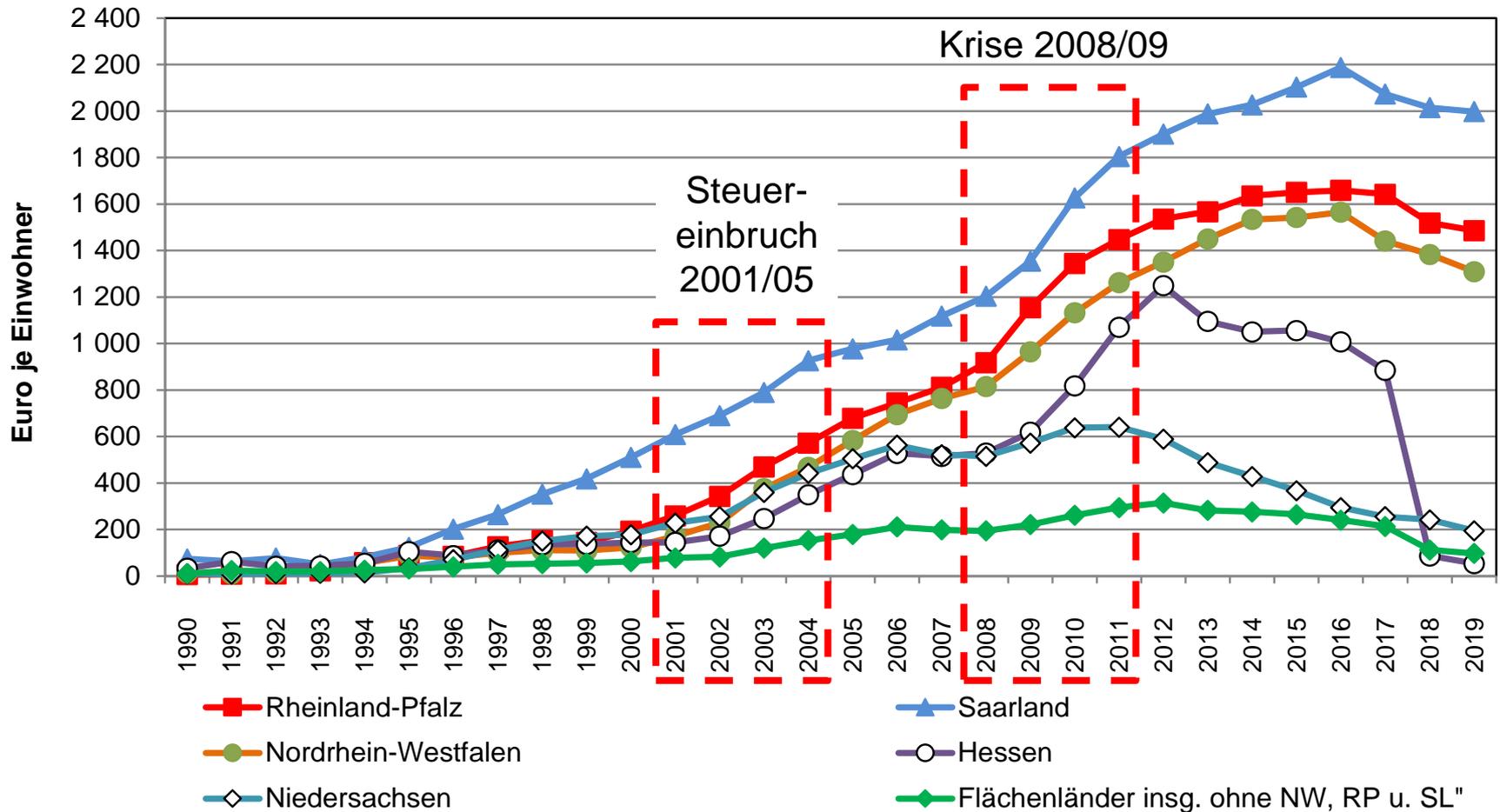
Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
 1991 bis 2025* - Schätzung 10/2019 zu 11/2020 -
 (in jeweiligen Preisen, 1991 = 100)



Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF und Statistisches Bundesamt.

Liquiditätskredite 1990 bis 2019: Kreditaufbau in Krisen

Kommunale Liquiditätskredite einschl. Wertpapierschulden im Vergleich ausgewählter Länder 1990 bis 2019 (jew. 31.12.)



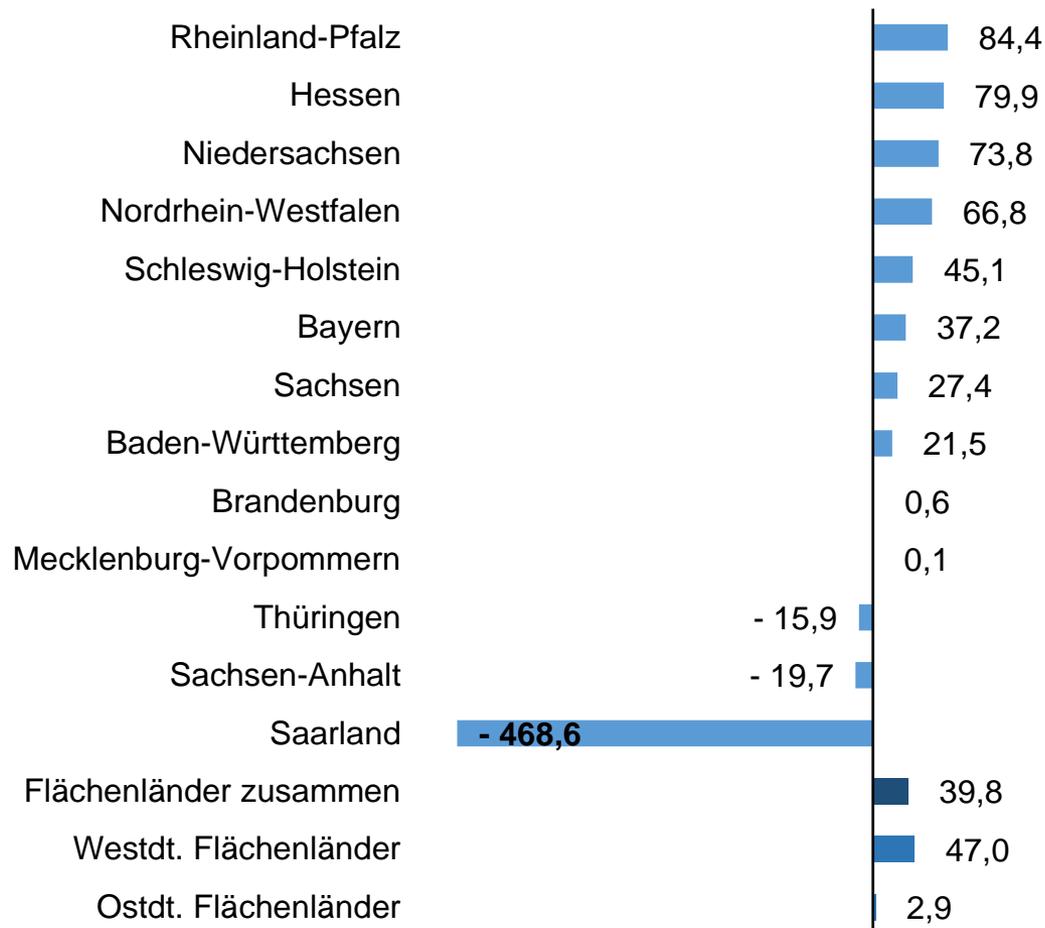
* Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich; oh. Schulden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Quelle: Angaben von DESTATIS und eigene Berechnungen.

Liquiditätskredit- entwicklung der Kommunen im 1. Halbjahr 2020 Kernhaushalte

Änderung der Kassenkredite incl. Wertpapierschulden* am 30.06.2020 gegenüber dem 31.12.2019 in Euro je Einwohner

- Kernhaushalte -

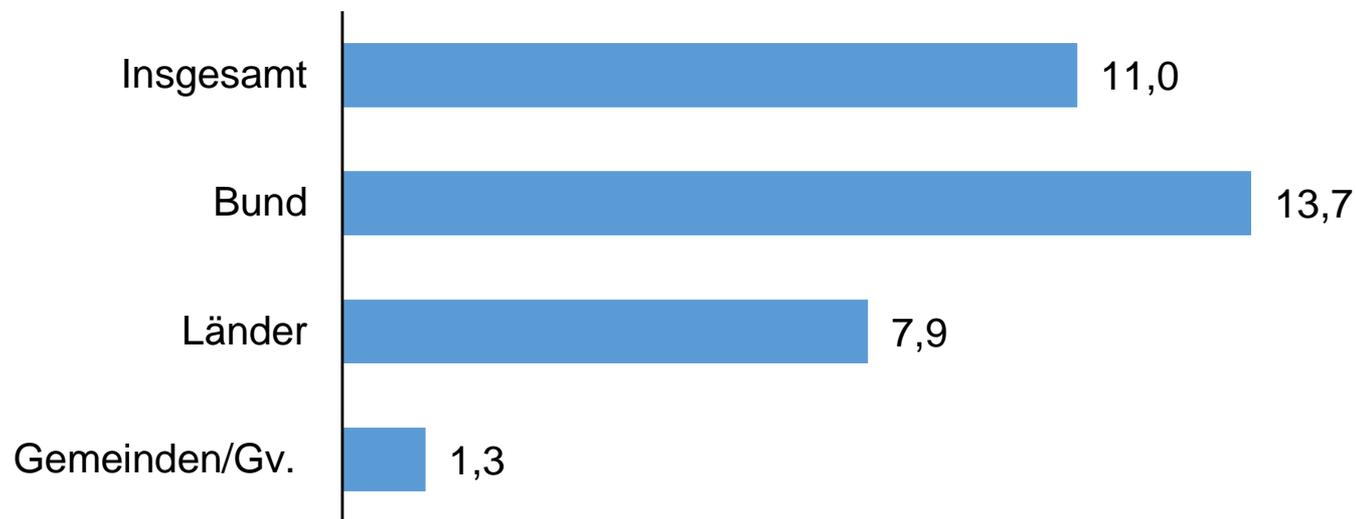


* Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich, ohne Schulden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vorläufiger Schuldenstand.

Schuldenentwicklung im 1. Halbjahr 2020

Änderung der Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich vom 31.12.2019 bis 30.06.2020 in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, vorläufiger Schuldenstand.

Sektorale Betroffenheiten im Raum

- hohe Betroffenheit bei international verflochtenen Unternehmen (Liefer- und Absatzketten), tendenziell in strukturstärkeren Regionen, geringere Betroffenheit in neuen Bundesländern
- flächendeckende Betroffenheit durch Einschränkungen bei Handel, Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur
- Tourismus in ländlichen Regionen, Städtetourismus als neues Muster
- privater Nachfrageeinbruch als ubiquitäres Phänomen, aber durchaus mit räumlichen Unterschieden
-

Ökonomische Besonderheiten der aktuellen Krise

- Zum Krisenmix und zu den Krisenphasen -

Besonderheiten der neuen Krise

- Shutdown/Minimalbetrieb/Lockdown als staatliche Maßnahme (mit der Gefahr des Legitimationsverlustes in Teilen der Bevölkerung)
- Kombination aus Nachfrage-, Produktions- und Finanzierungs Krise
- weltweiter, aber asynchroner Verlauf der Pandemie mit asynchronen Länderbetroffenheiten und Länderreaktionen
- hohe Unsicherheiten, Krisenursache nicht voll steuerbar (Impfstoff und seine Verteilung, Mutation des Virus, nachfolgende Pandemiewellen)
- ... und die Notwendigkeit ökologischen Strukturwandels bleibt bestehen (Konflikt zwischen schnellem „Hochfahren“ und mittelfristigem Umbau)

Phasen der Krisenbewältigung

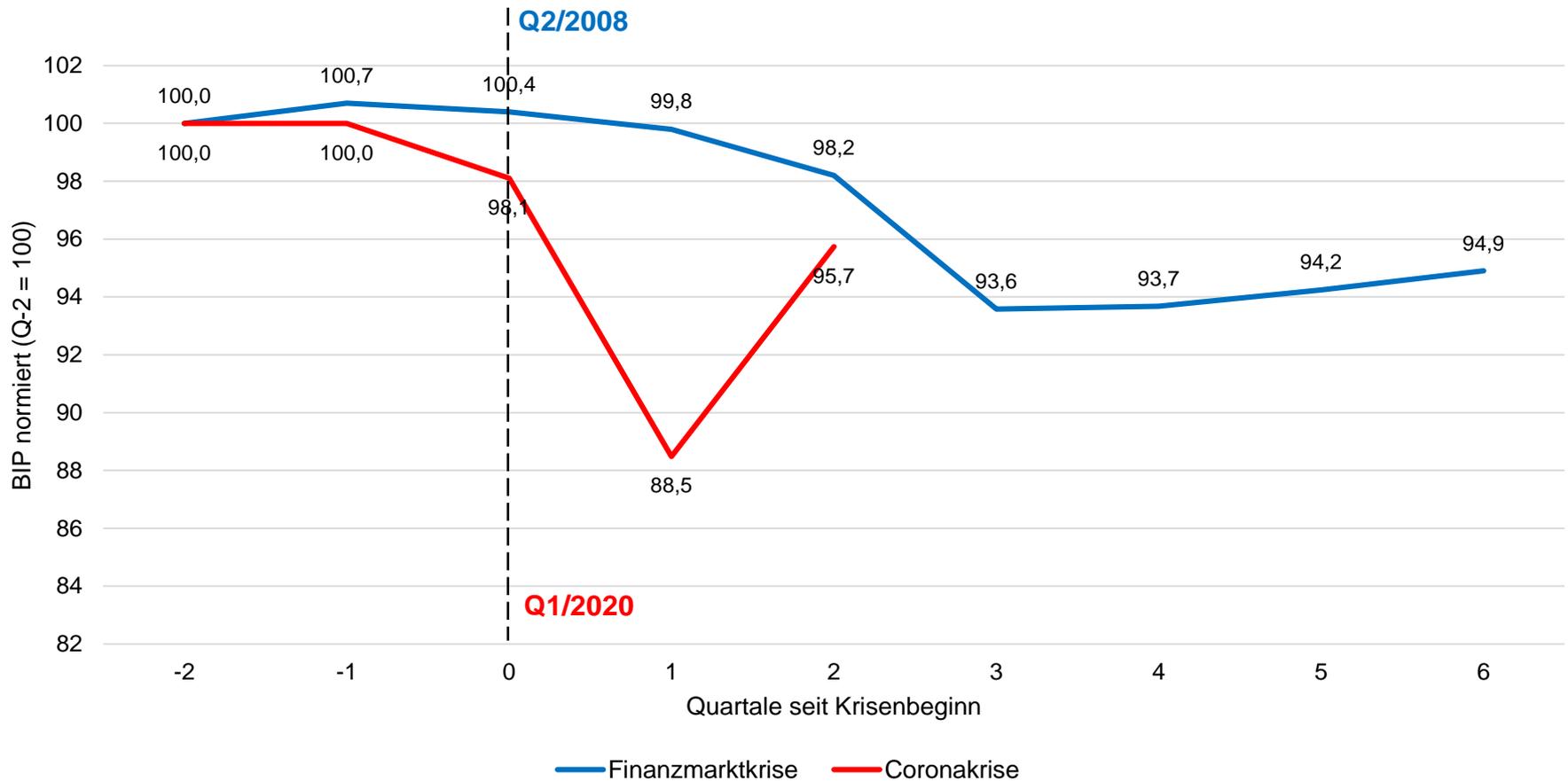
- Phase 1: moderater Shutdown, im Vergleich mit anderen Staaten Europas (Frühjahr 2020)
- Phase 2: Normalverhalten mit Vorsichtsmaßnahmen (Sommer 2020)
- Phase 3: selektiver Shutdown (Herbst 2020)
- Phase 4: ???
- Phase 5: ???
- Phase 6: Impfungen bei schrittweiser Rückkehr zum Normalverhalten
-

Ausgewählte Konjunkturprognosen

Prognosen zur Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts (Stand: 18.11.2020)			
Quelle	veröffentlicht	Prognose 2020	Prognose 2021
Bundesbank	Dez 19	0,6 %	1,4 %
Bundesregierung	Jan 20	1,1 %	--
SVR - Sachverständigenrat	Mrz 20	-2,8 %	3,7 %
DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	Mrz 20	-0,1 %	1,7 %
ifo Institut für Wirtschaftsforschung München	Mrz 20	-1,5 %	3,7 %
Institut für Weltwirtschaft IfW Kiel	Mrz 20	-4,5 %	7,2 %
IW - Institut der deutschen Wirtschaft Köln	Mrz 20	-5,0 %	--
HWWA - Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut	Mrz 20	-2,5 %	2,3 %
IWH - Institut für Wirtschaftsforschung Halle	Mrz 20	0,60%	2,0 %
RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung	Mrz 20	-0,8 %	2,3 %
OECD	Mrz 20	0,3 %	0,9 %
Bundesregierung	Apr 20	-6,3 %	5,2 %
Internationaler Währungsfonds	Apr 20	-7,0 %	5,2 %
Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute	Apr 20	-4,2 %	5,8 %
IMK - Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung	Apr 20	-4,0 %	2,4 %
Deutsche Bank Research	Mai 20	-9,0 %	4,0 %
EU-Kommission	Mai 20	-6,5 %	5,9 %
Bundesbank	Jun 20	-7,1 %	3,2 %
Deutsche Bank Research	Sep 20	-5,5 %	4,5 %
IMK - Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung	Sep 20	-5,2 %	4,9 %
DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	Sep 20	-6,0 %	4,1 %
ifo - Institut für Wirtschaftsforschung München	Sep 20	-5,2 %	5,1 %
IfW - Institut für Weltwirtschaft Kiel	Sep 20	-5,5 %	4,8 %
IW - Institut der deutschen Wirtschaft Köln	Sep 20	-6,25 %	4,5 %
HWWI - Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut	Sep 20	-5,0 %	5,0 %
IWH - Institut für Wirtschaftsforschung Halle	Sep 20	-5,7 %	3,2 %
RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung	Sep 20	-4,7 %	4,5 %
OECD	Sep 20	-5,4 %	4,6 %
Bundesregierung	Okt 20	-5,5 %	4,4 %
Internationaler Währungsfonds	Okt 20	-6,0 %	4,2 %
Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute	Okt 20	-5,4 %	4,7 %
EU-Kommission	Nov 20	-5,6 %	3,5 %
SVR - Sachverständigenrat	Nov 20	-5,1 %	3,7 %

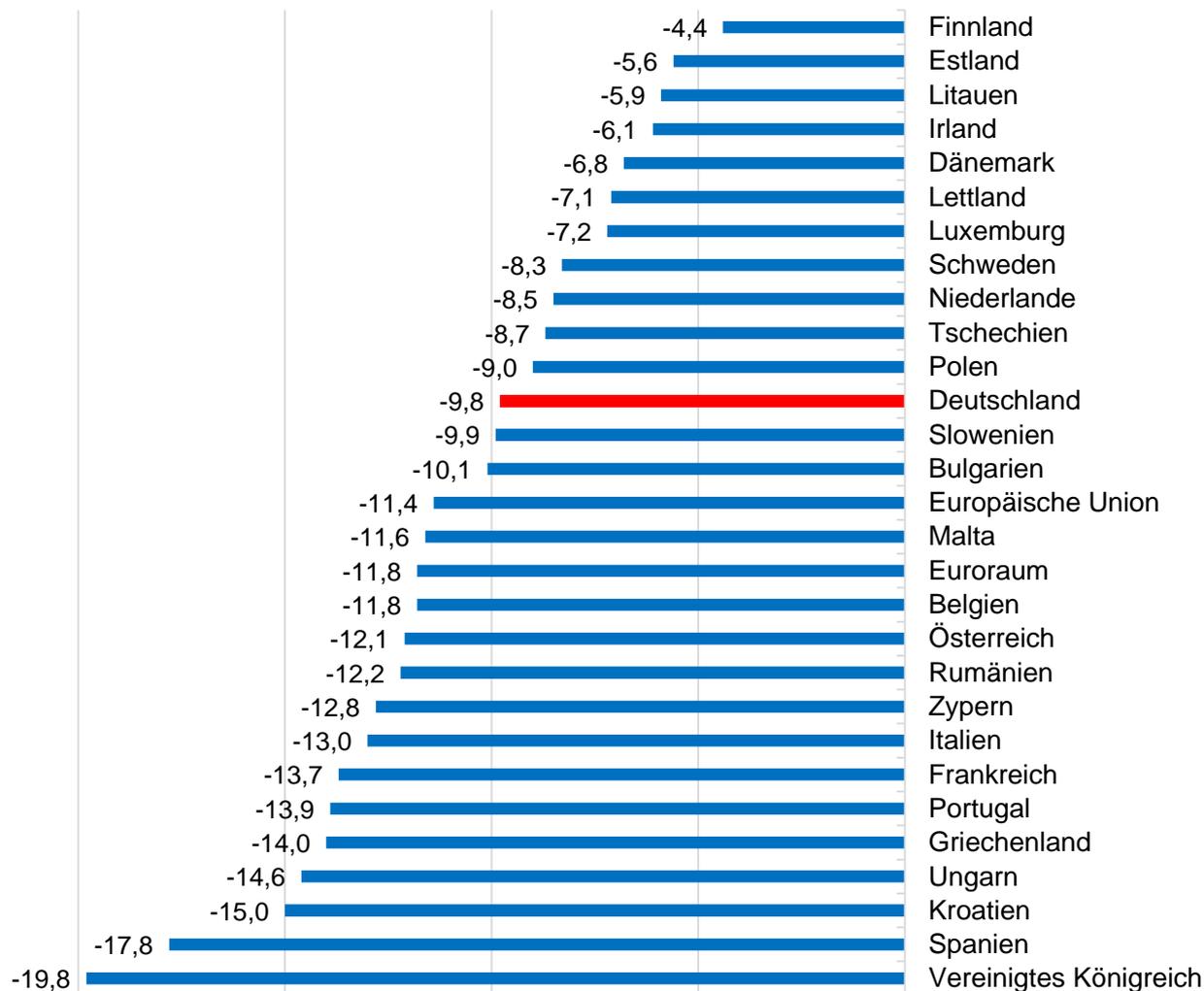
Quellen: Deutsche Bank Research; <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprognose114.html>

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts preis-, saison- und kalenderbereinigt



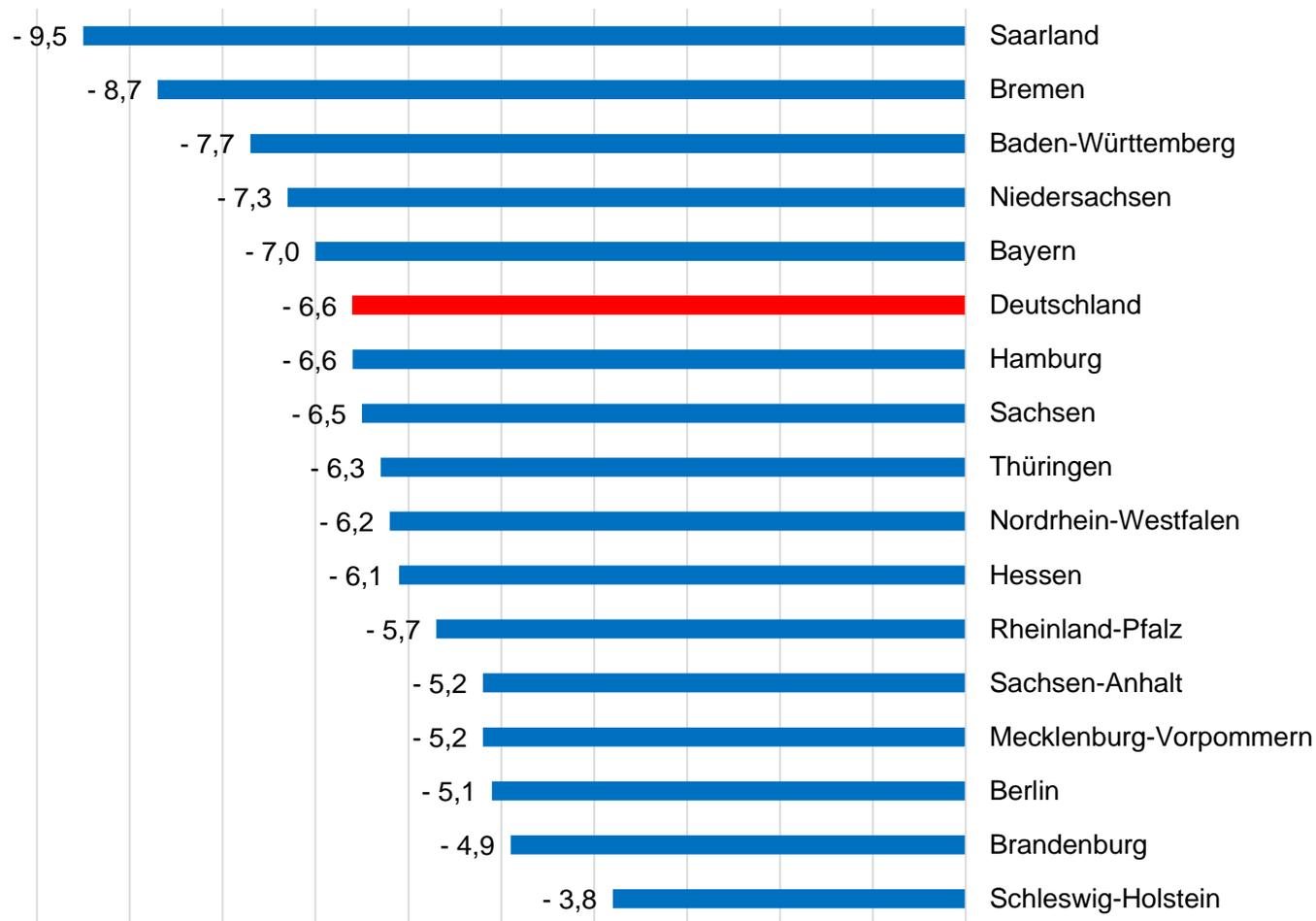
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020)

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Q2/2019 ggü. Q2/2020) saison- und kalenderbereinigt



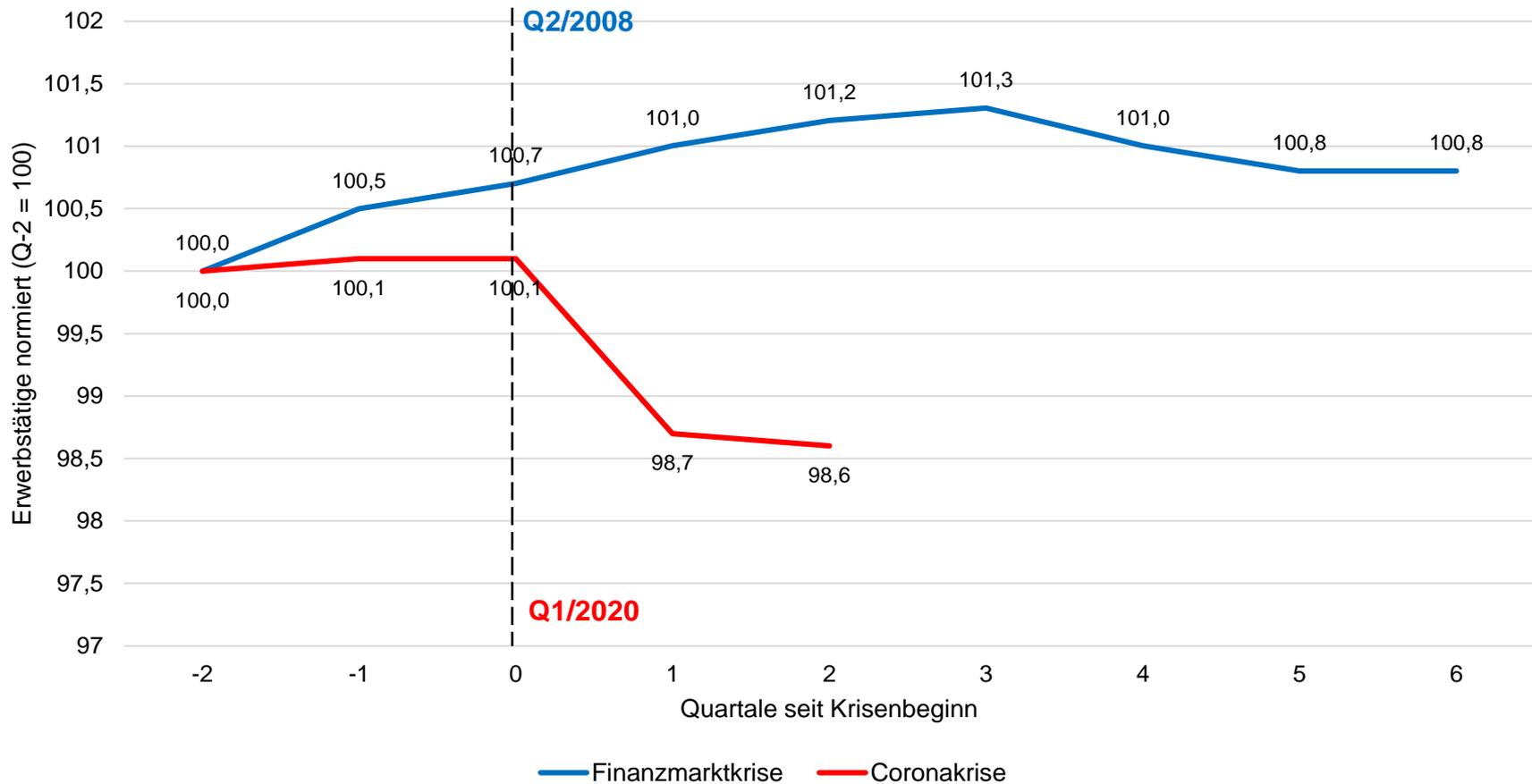
Quelle: Eurostat (2020),
Slowakei: k. A.

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (1. Hj. 2019 ggü. 1. Hj. 2020), preisbereinigt



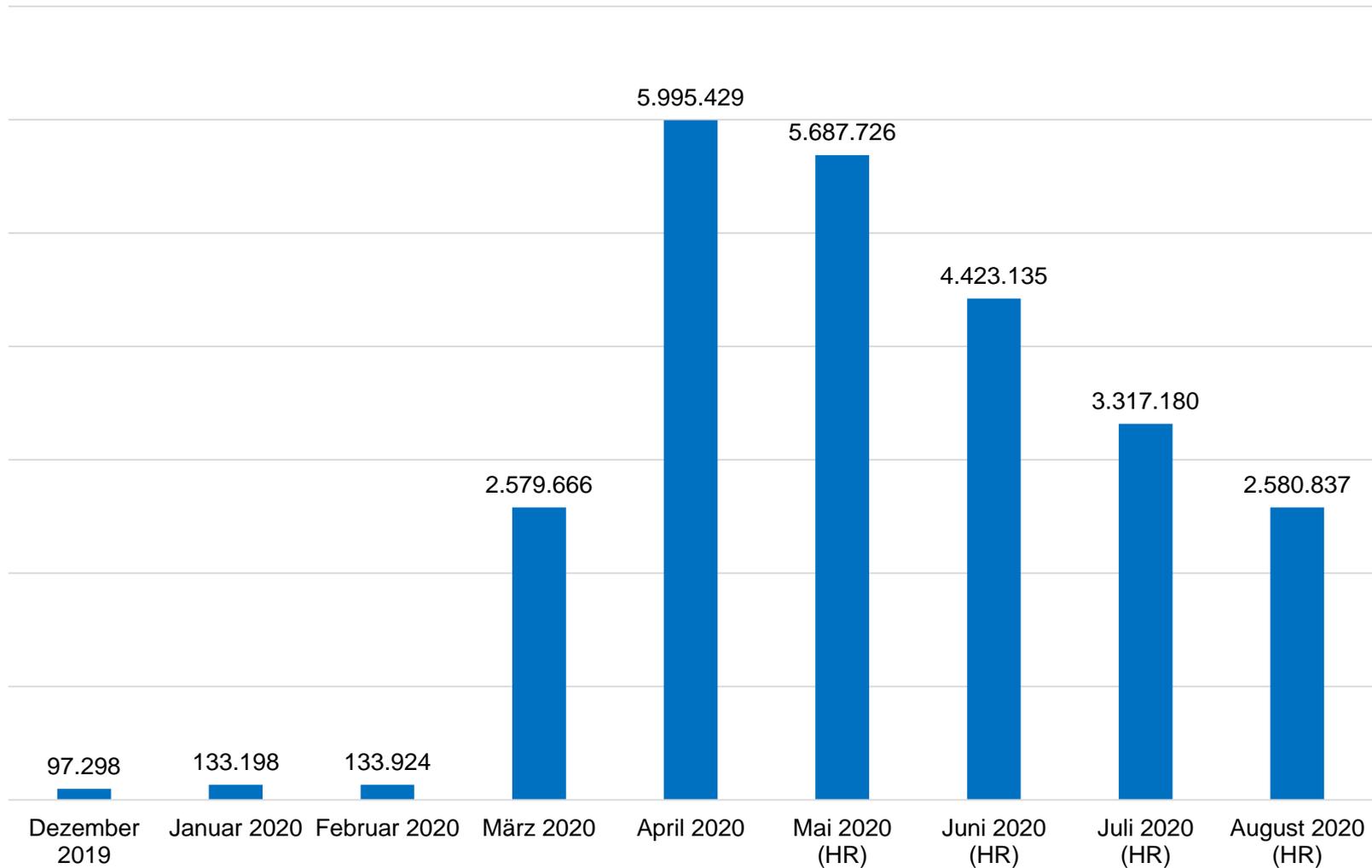
Quelle: VGRdL (2020)

Erwerbstätigkeit



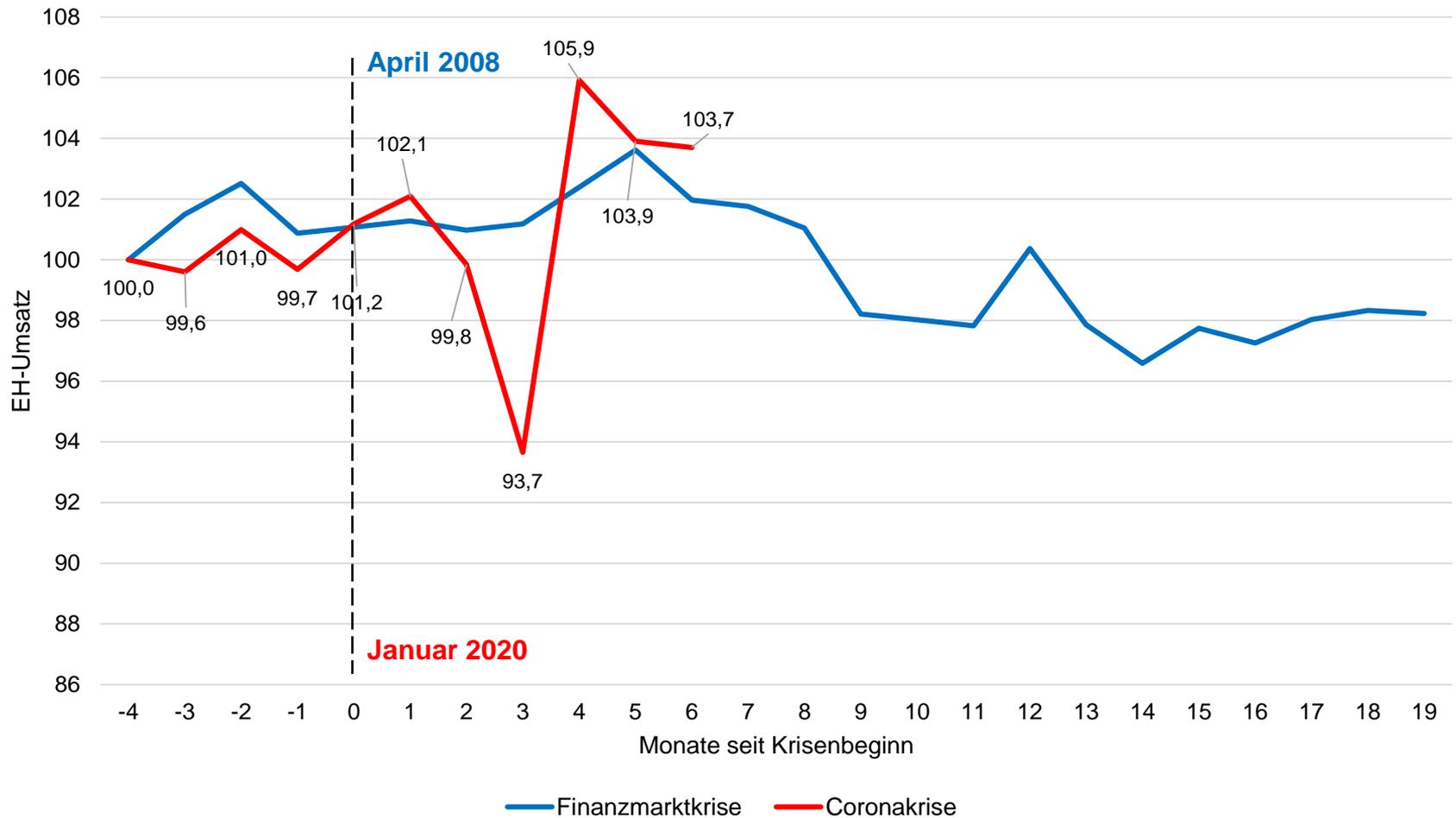
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020)

Kurzarbeiter



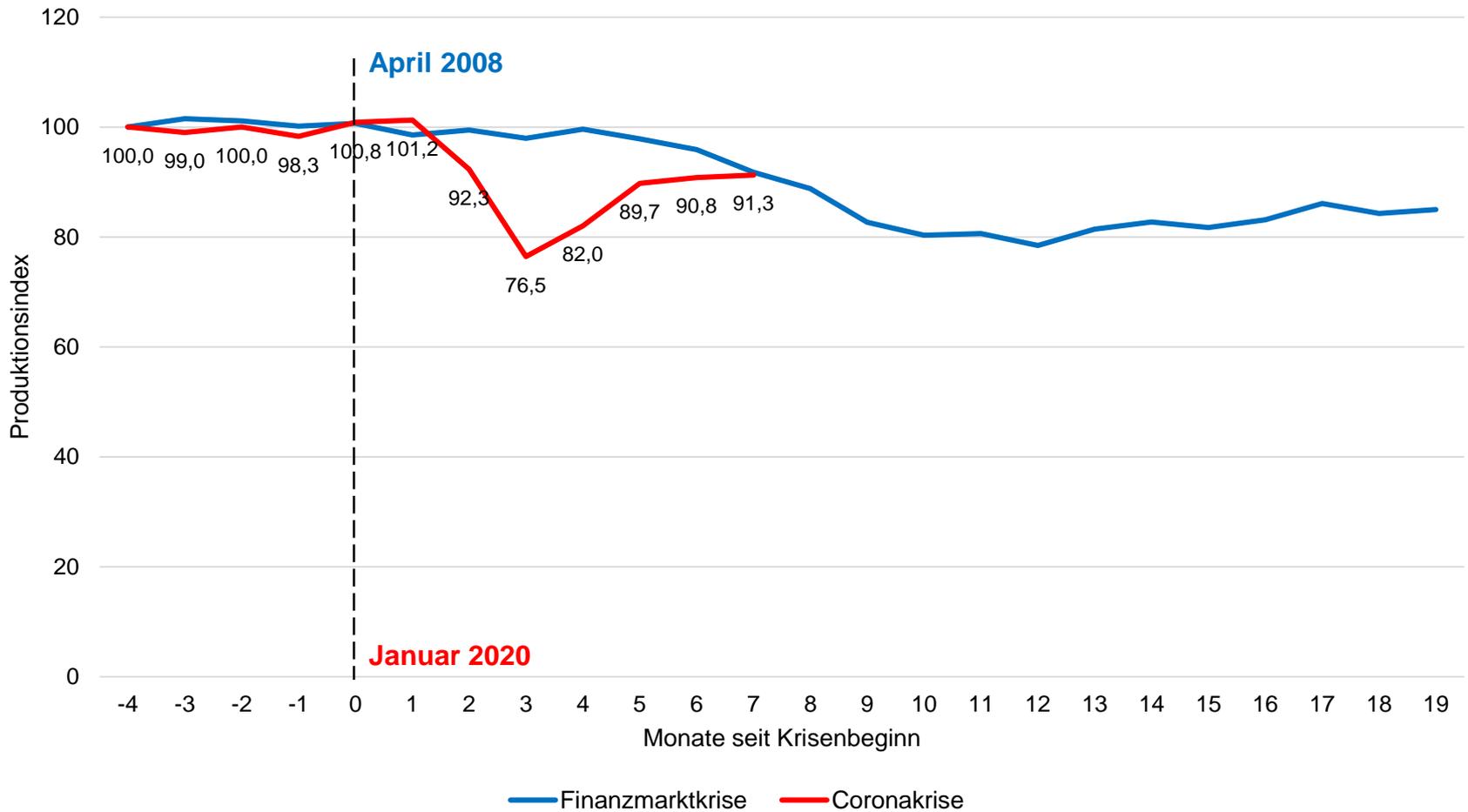
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020)

Einzelhandelsumsätze



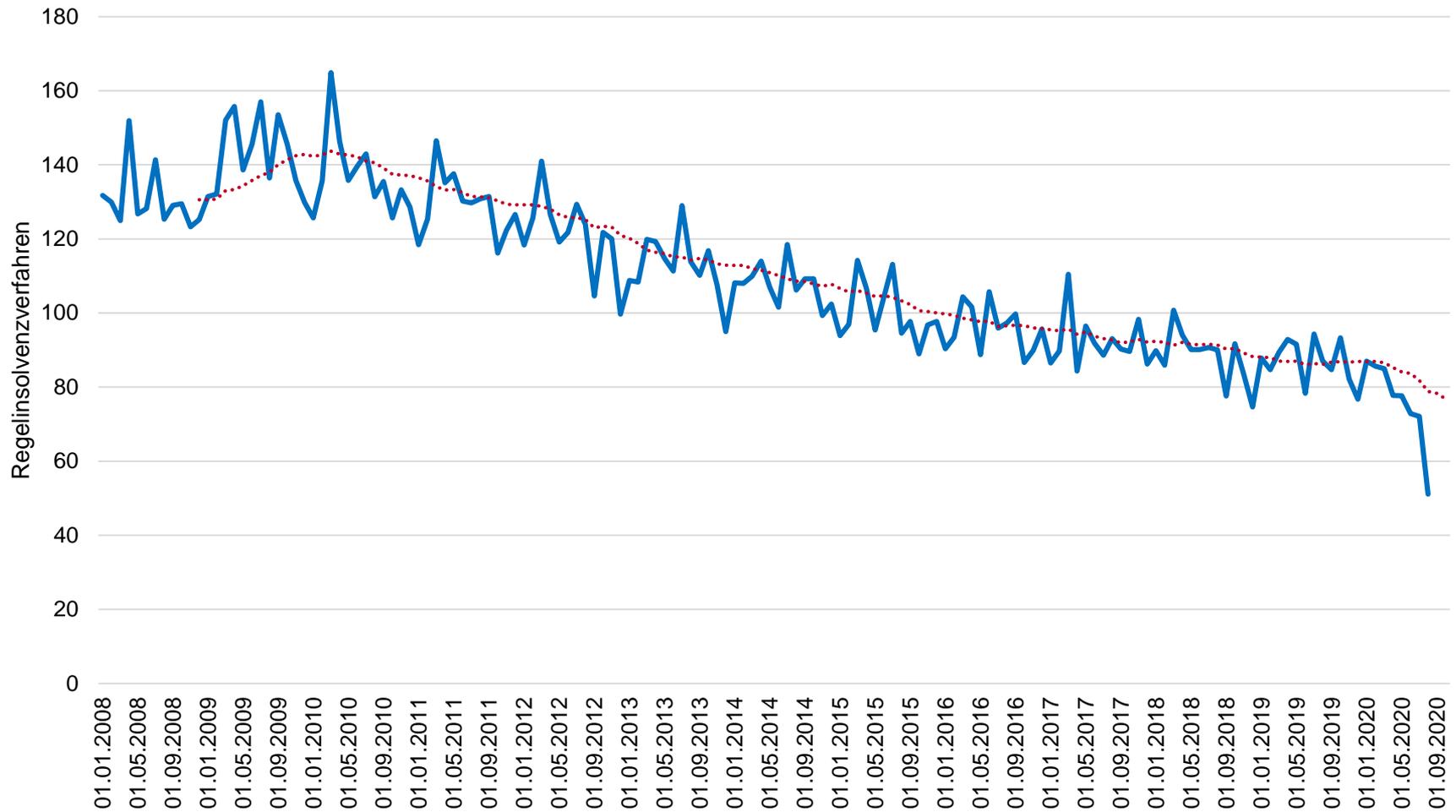
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020)

Produktionsindex



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020)

Regelinsolvenzverfahren (tagesweise Meldungen)



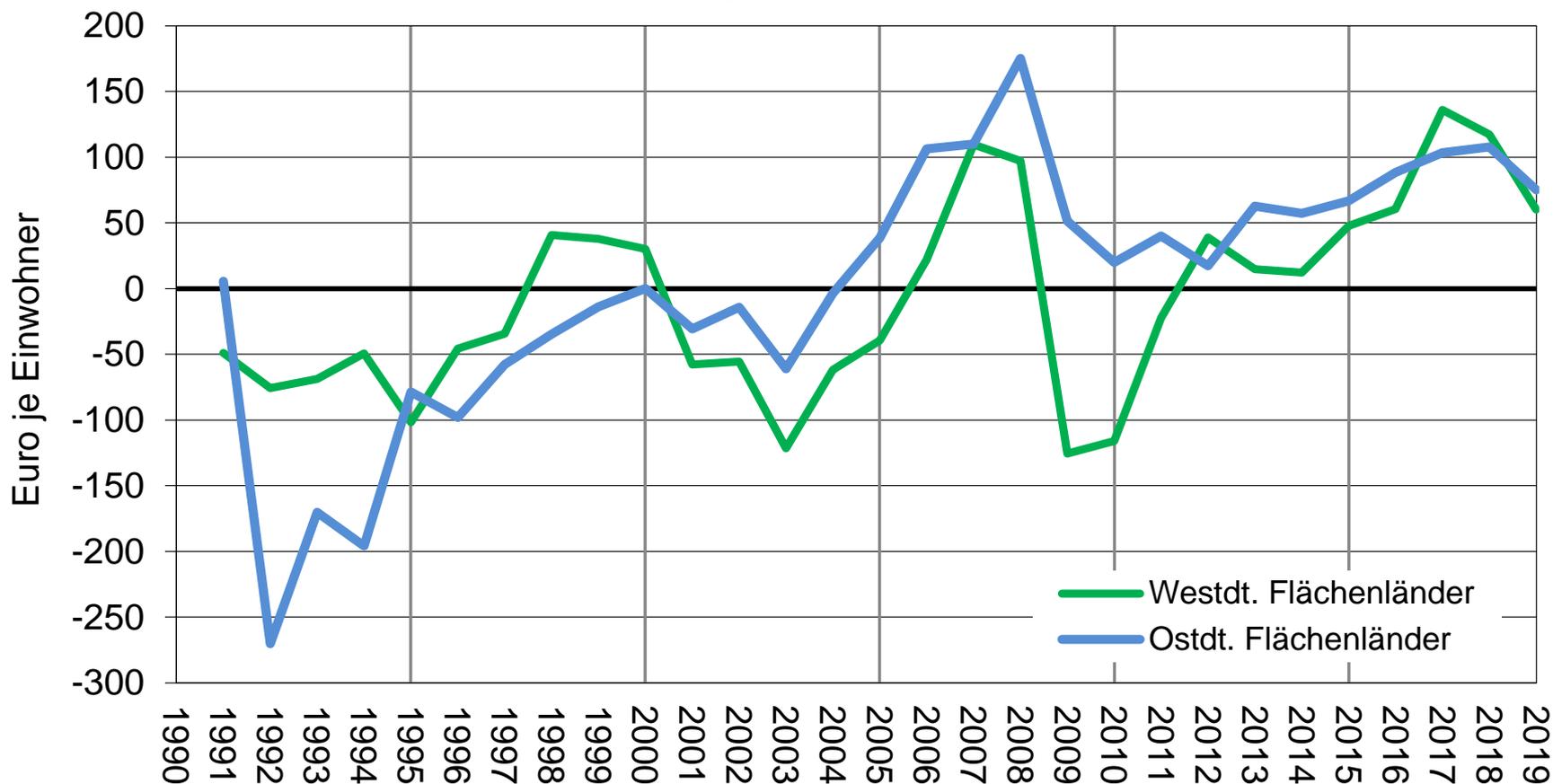
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020)

Entwicklung der Kommunalfinanzen

- Erste Hinweise und ausgewählte Prognosen -

Vor der Krise

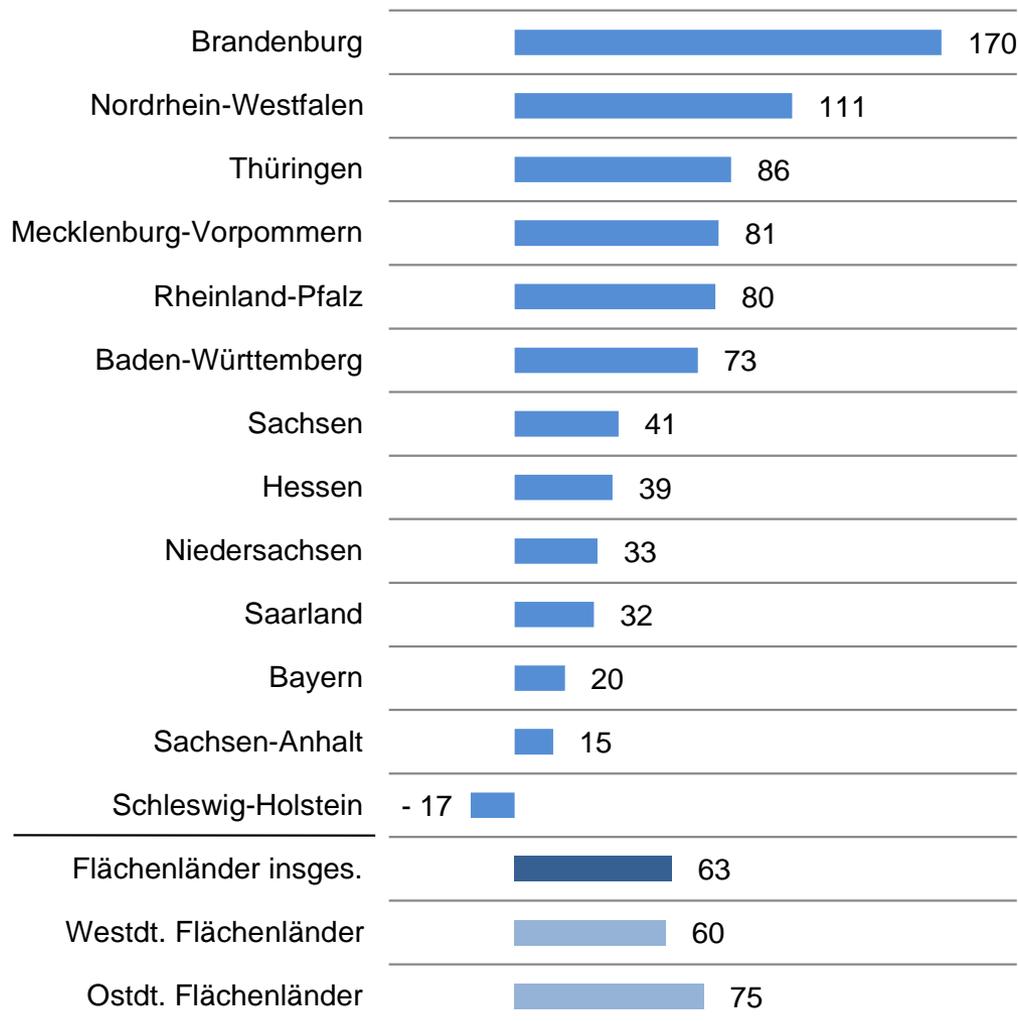
Kommunaler Finanzmittelsaldo 1991-2019 - Kernhaushalte - in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

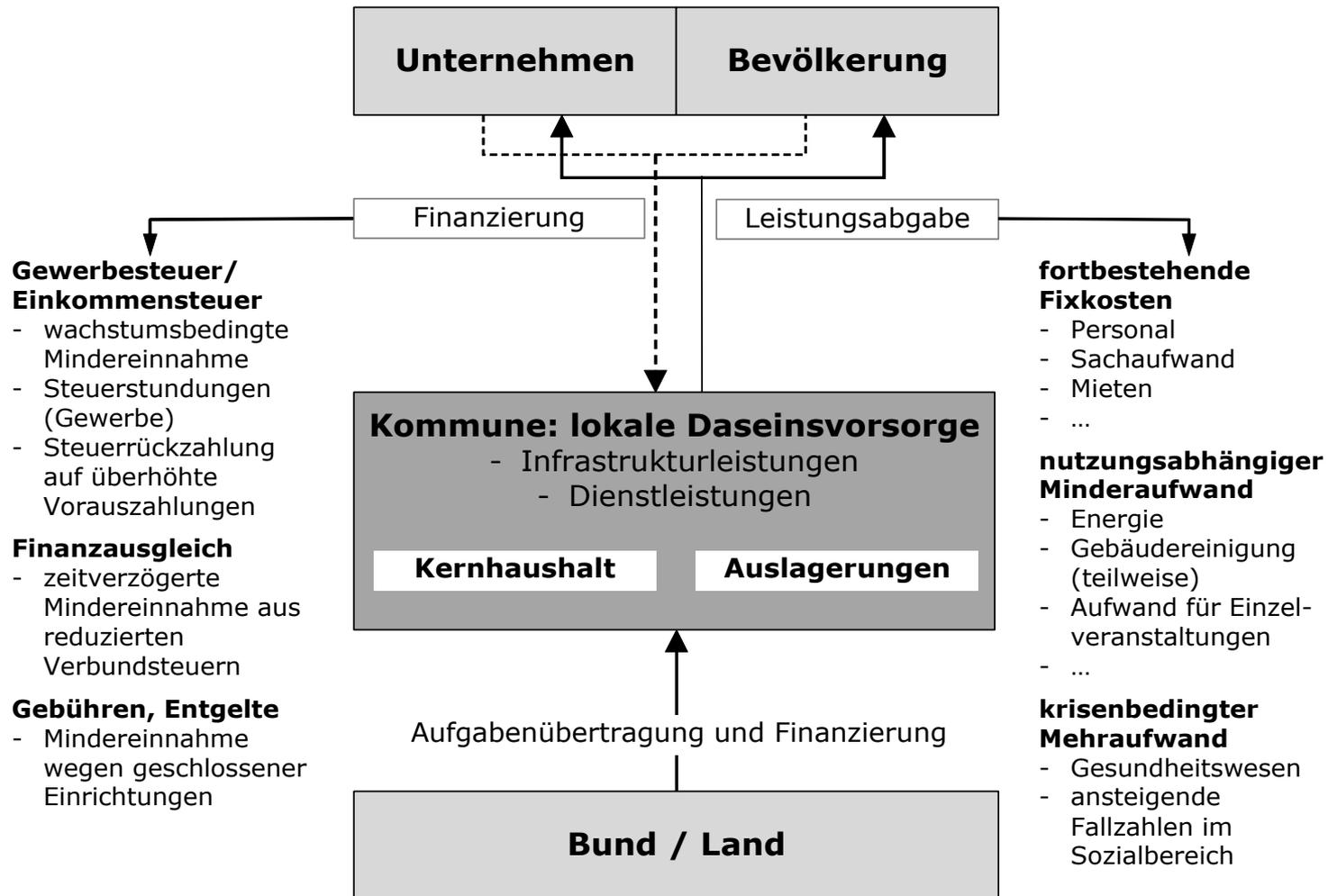
Vor der Krise: 2019

Kommunaler Finanzmittelsaldo im Jahr 2019 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Wirkungen eines Lockdowns auf die Kommunalfinanzen



Pandemiebedingte Belastungen des kommunalen Finanzierungssaldos 2020

Zum Vergleich:

Änderung 2008/2009 - 15,9 Mrd. Euro

Erste Einschätzungen

- Prof. Henneke (LKT) - 16 Mrd. Euro
- Stabilitätsprogramm BMF - 17 Mrd. Euro
- Städtetag (DST) - 20 Mrd. Euro (mindestens)

Einschätzung im Oktober 2020 unter Einrechnung der Entlastungen/Hilfen durch Bund und Länder

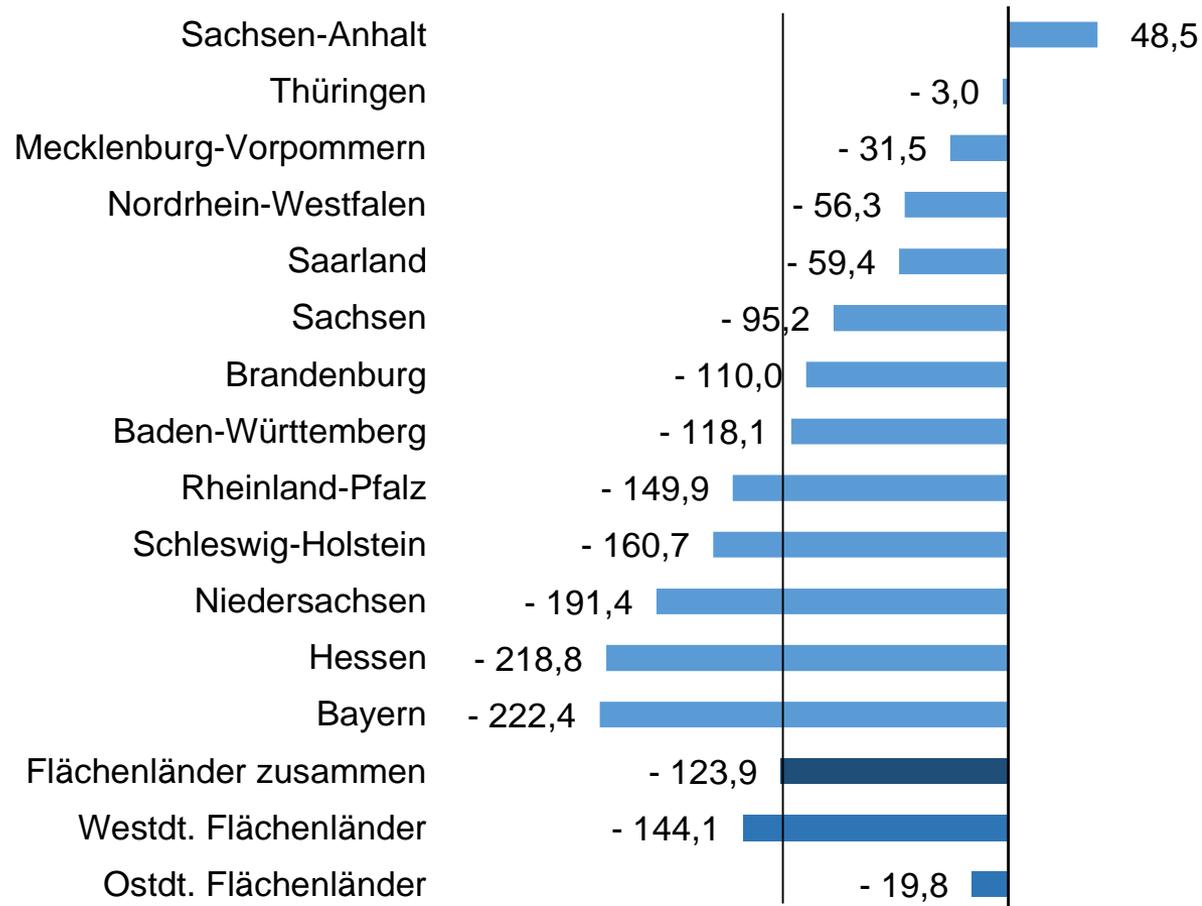
- Kommunale Spitzenverbände - 5 Mrd. Euro auf einen Saldo von -0,4 Mrd. Euro

Belastung im Jahr 2021 noch offen

Finanzierungssaldo im 1. Halbjahr 2020

Finanzierungssaldo** der Gemeinden/Gv. nach Ländern (Kernhaushalte) im 1.-2. Quartal 2020

Euro je Einwohner



** Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

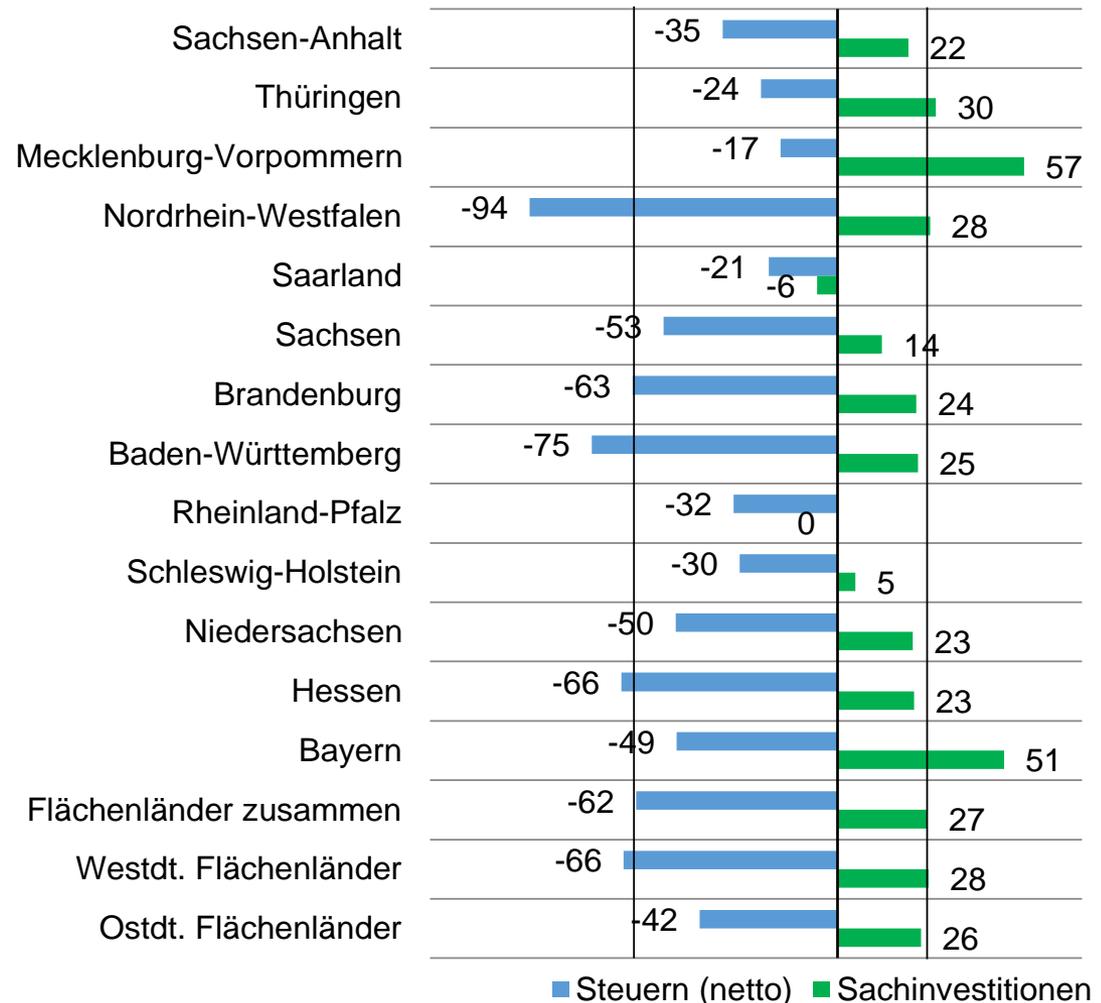
Komponenten der Haushaltsentwicklung im 1. Halbjahr 2020

in der Reihenfolge der Entwicklung des Finanzierungssaldos

- Steuereinbruch mit unterschiedlicher Stärke = Kriseneinfluss
- fortgesetzte, z.T. starke Erhöhung der Investitionstätigkeit

Steuern (netto) und Sachinvestitionen der Gemeinden/Gv. nach Ländern (Kernhaushalte) im 1.-2. Quartal 2020

Änderung zum Vorjahr in Euro/Ew.



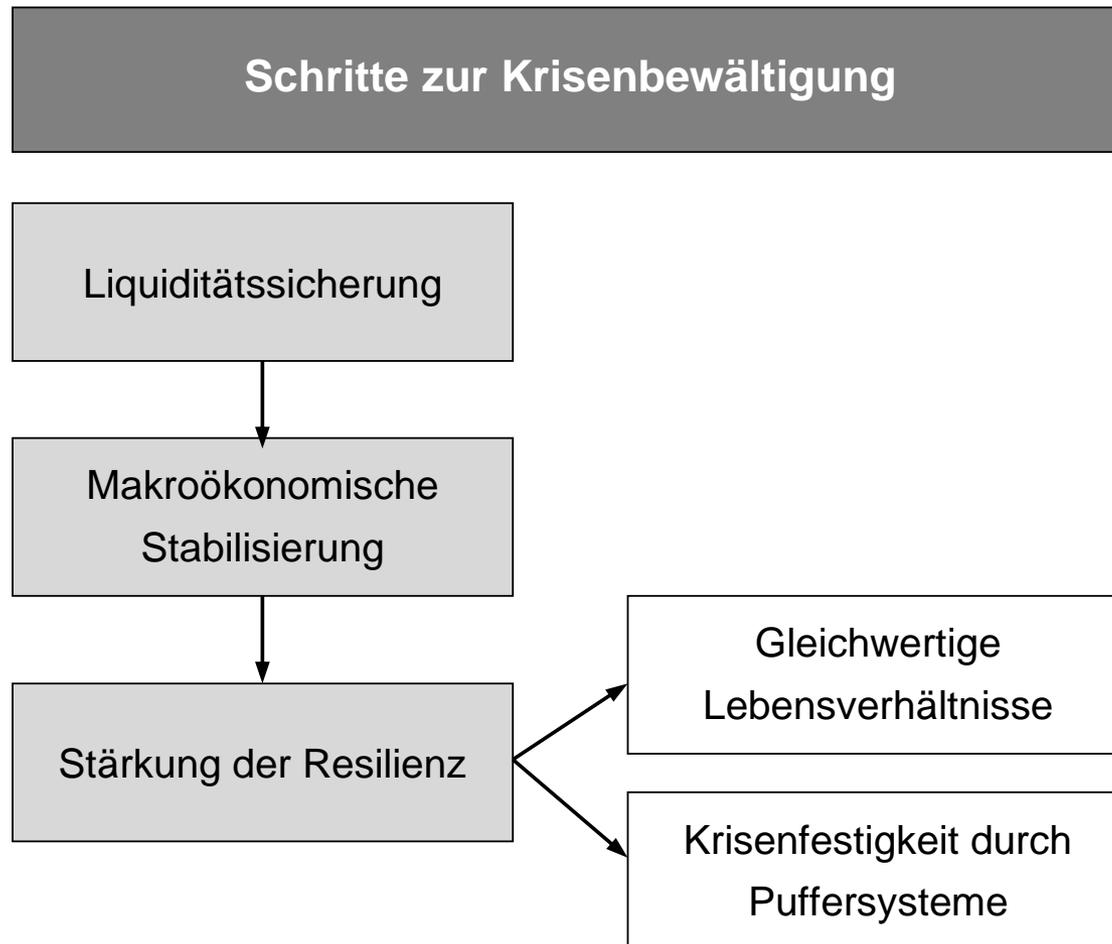
Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

Gewerbesteuer, Haushaltsentwicklung und zentrale Interpretationsprobleme

- Volatilität der Gewerbesteuer in den Quartalen sehr hoch
- Änderungen bei Vorauszahlungen und Rückzahlungen beeinflussen die Einnahmen stark
- Überlagerung mit Konjunkturabschwung Ende 2019
- vierteljährliche Kassenstatistik mit Meldeproblemen
- Zahlungseingänge und Quartalswechsel
-

**Politischer Handlungsmix
- Von der Liquiditätssicherung
zur Resilienzstärkung -**

Krisenbewältigung



Krisenbewältigung und lokale Absorptionsfähigkeit

- steuerstarke Kommunen mit hoher Wertschöpfung und hoher Investitionstätigkeit haben höheres Krisenverarbeitungspotential (bessere „Krisenpuffer“)
- steuerschwache Kommunen mit geringer Wertschöpfung und hoher Arbeitslosigkeit, geringen Investitionen und hohen Schulden (öffentlich und privat) haben geringe Handlungsmöglichkeiten
- Kommunen mit hohen Konsolidierungsanstrengungen fühlen sich wieder neu in einer „Vergeblichkeitsfalle“
-

Akutmaßnahmen der Länder zum Schutz der Kommunen

- mehr Spielraum für die Kommunen durch Erweiterung der Möglichkeiten zur Verschuldung (Liquiditätssicherung)
- Zulassung langfristiger Tilgungszeiträume für isolierte Corona-Schulden, z.B. bis zu 50 Jahren in NRW
- eher wenig zusätzliches Geld, z.B. für die hälftige Übernahme der ausfallenden Elternbeiträge bei Kindertageseinrichtungen, für den Kauf von Schutzmasken und Schutzkleidung, für die schneller Digitalisierung der Verwaltung (teilweise große Probleme beim Mittelabruf, z.B. Digitalisierung von Schulen)
- begrenzte Hilfen für finanzschwache Kommunen aus bereits veranschlagten Haushaltsmitteln, z.B. NRW für Kommunen im Stärkungspakt Stadtfinanzen, Rheinland-Pfalz gibt 100 Mio. Euro zur freien Verwendung
- aktuelle Entlastungen (ab 2020):
höherer Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU)
- in vielen Ländern:
Warten auf den Bund (mit Bereitschaft zur Mitfinanzierung),
z.B. Gewerbesteuerausgleich

Vier Wünsche ...

- **kurzfristig: Sicherung der Liquidität** (auch für 2021)
 - Steuermindereinnahmen
 - Kommunalfinanzausgleich
 - Gebührenaussfall bei kommunalen Leistungen (Museen, Freizeitparks etc.)
 - Finanzierung pandemiebedingter Ausgaben (z.B. Gesundheitsämter)
- **kurz- und mittelfristig: Erhöhung und Verstetigung der Investitionstätigkeit** zur Vermeidung prozyklischer Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung und zum Abbau von Investitionsrückständen
 - makroökonomisch sinnvoll
 - bedarfspolitisch notwendig
- **kurz- und mittelfristig: Abbau alter und Vermeidung neuer Schulden**
 - Fortführung von Konsolidierungsstrategien
 - solidarischer Altschuldenabbau
- **mittel- und langfristig: Stärkung von resilienten Finanzstrukturen**
 - Konjunkturreagibilität des Gemeindefinanzsystems reduzieren (Steuern, KFA)
 - Haushaltsausgleich, Rücklagen, „Pufferbildung“
 - fiskalische Gleichwertigkeit im Raum, Probleme finanzschwacher Kommunen

... und die kommunale Umweltpolitik?

- im Krisenmanagement dominieren Pandemieverfolgung, öffentliche Sicherheit, Liquiditätssicherung etc.
- kommunale Klimapolitik keine kommunale Pflichtaufgabe
- zahlreiche Modellprojekte und Sonderfinanzierungen im Umweltbereich, hoher Antragsaufwand und „Antragsmüdigkeit“
- Klagen von Politik und Verwaltung, dass die Räte nicht beim Umweltschutz, ÖPNV und Schaffung von Fahrradwegen nicht immer mitziehen ...
- aber auch Klagen von Politik und Verwaltung, dass Räte mit dem Umweltschutz die Kommunalentwicklung ausbremsen ...
-
-

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

junkernheinrich@arcor.de