

Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - - Der schwierige Weg zur nachhaltigen Gemeindefinanzierung in NRW -

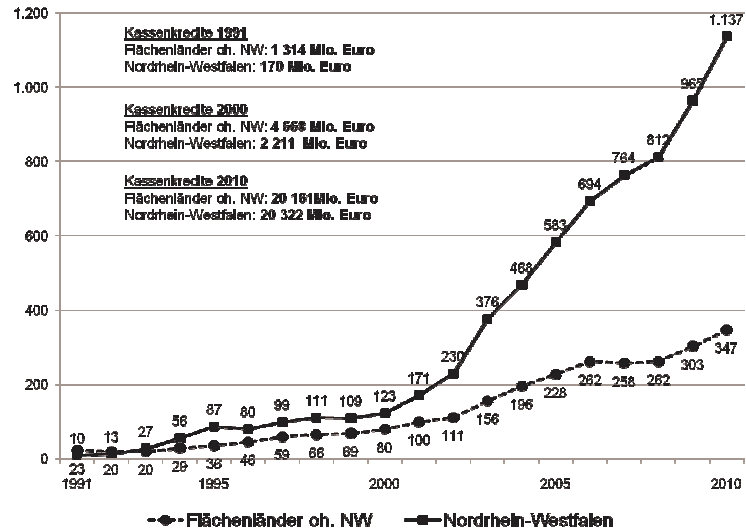
Finanzausschuss des Städtetages Nordrhein-Westfalen
Bielefeld, 16. März 2011

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

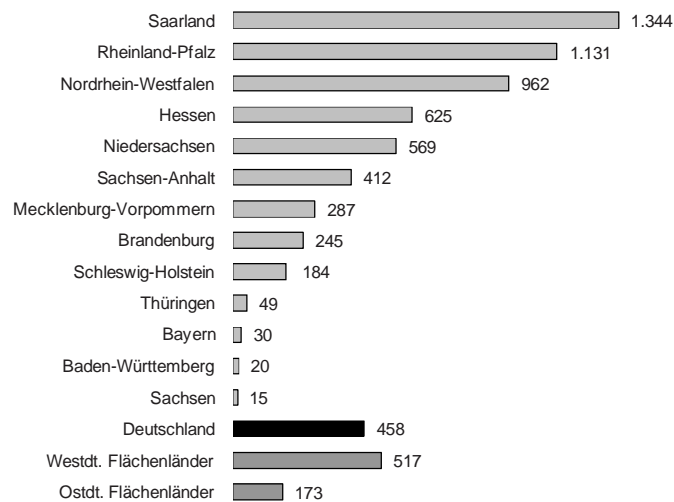
Gliederung

1. Was ist das Problem?
Fiskalische Fehlentwicklungen
2. Was soll erreicht werden?
Die Ziele des Politikkonzeptes
3. Wie könnte es gehen?
 - Wie viel?
Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs
 - Wie?
Der idealtypische Konsolidierungsweg
 - Welche Mittel, zu welchem Zweck, von wem?
Strukturmaßnahmen und Konsolidierungshilfen
 - Für wen?
Bestimmung der Hilfeempfänger und Verteilungseffekte

Kassenkredite der Gemeinden (GV) in Euro je Einwohner



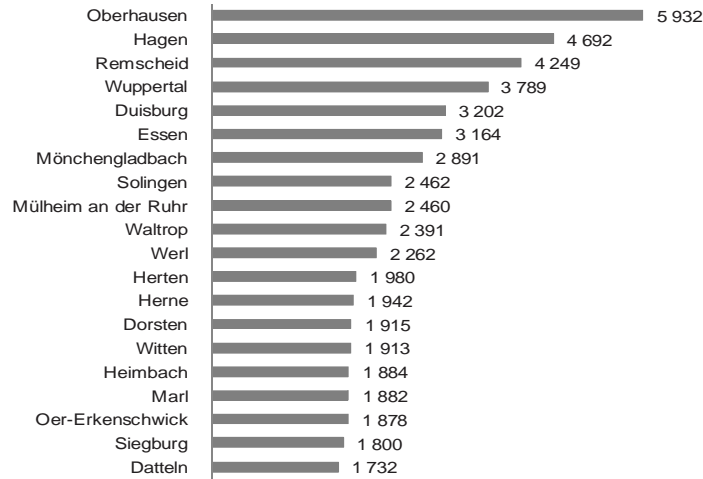
Kassenkredite der gemeindlichen Kernhaushalte am 31.12.2009 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Kassenkredite der 20 nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden

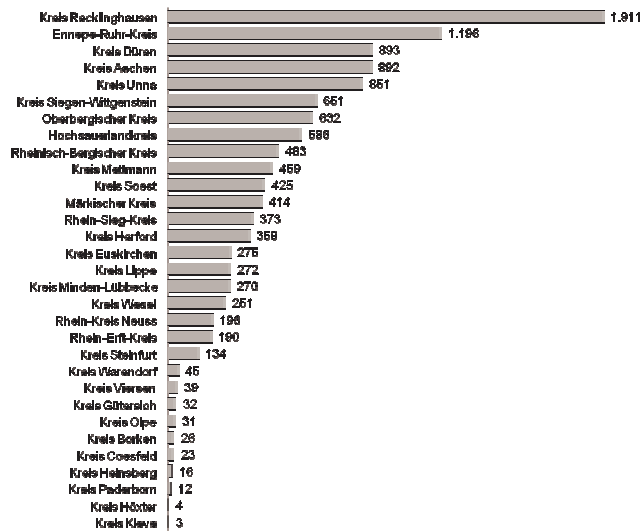
am 31.12.2009, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gesamtkreise

am 31.12.2009, in Euro je Einwohner

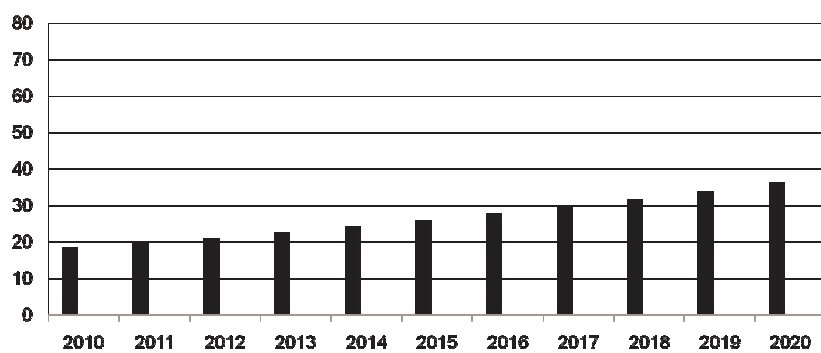


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Was passiert - wenn nichts passiert?

Drei Szenarien der Kassenkreditentwicklung

Szenario 1: „2008 = bestes Jahr“

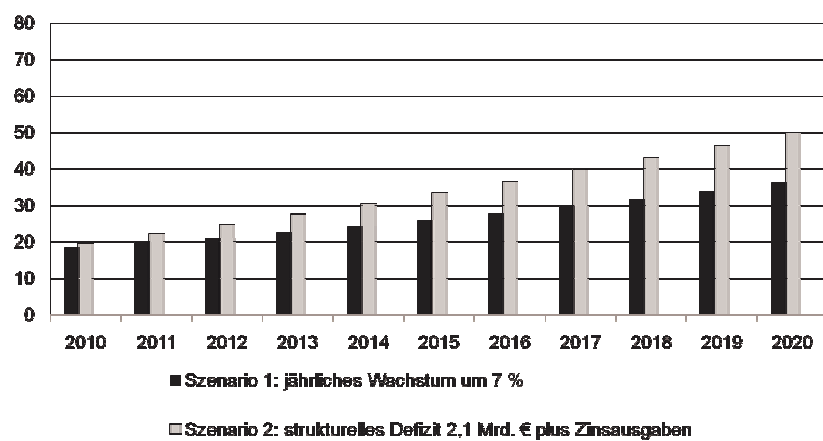


■ Szenario 1: jährliches Wachstum um 7 %

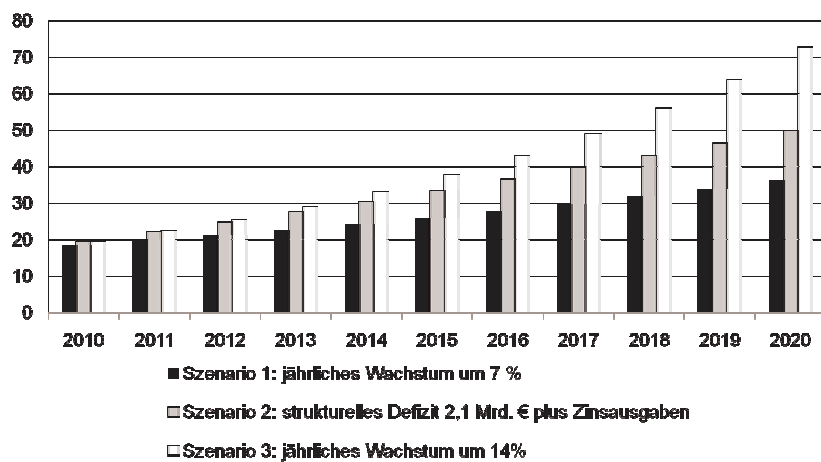
Neuer Konsens

Strukturelle Lücke
der nordrhein-westfälischen Kommunen:
2,1 Milliarden Euro plus Zinsen
pro Jahr

plus Szenario 2: „strukturelle Lücke + Zinsen“



plus Szenario 3: „durchschnittliche Zunahme 2004-2008“

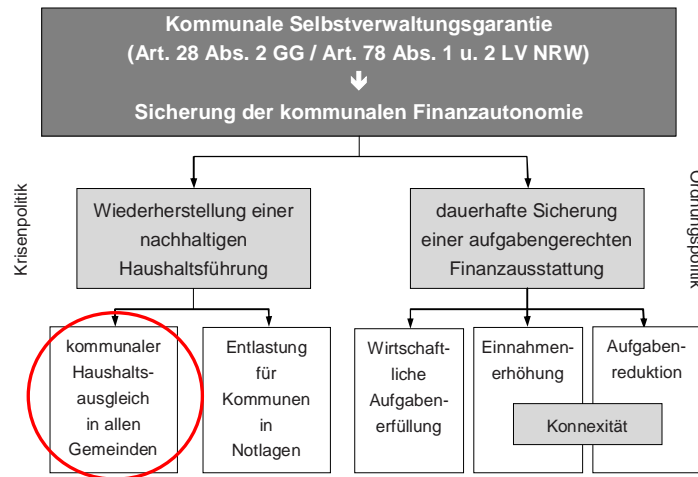


Was ist das Problem?

Enorme Kassenkreditverschuldung:
> 20 Milliarden Euro

Strukturelles Defizit:
jährlich 2,1 Milliarden Euro

Zielsystem „Nachhaltige Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit“

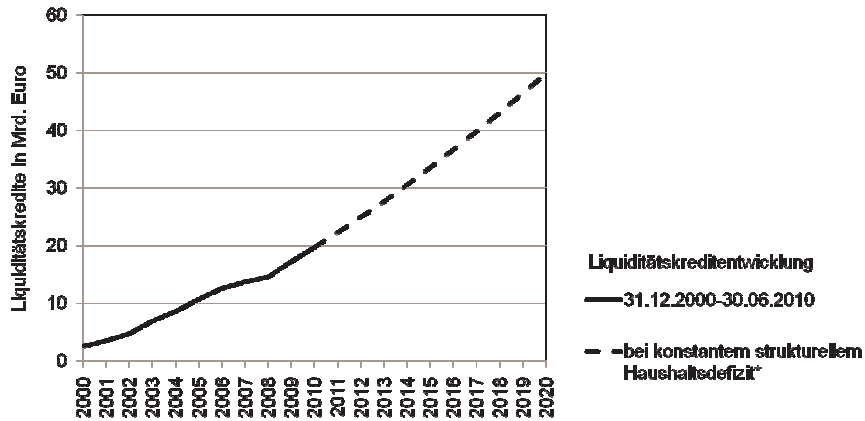


Was soll erreicht werden?

Haushaltsausgleich in alle Kommunen:
ab dem ersten Jahr

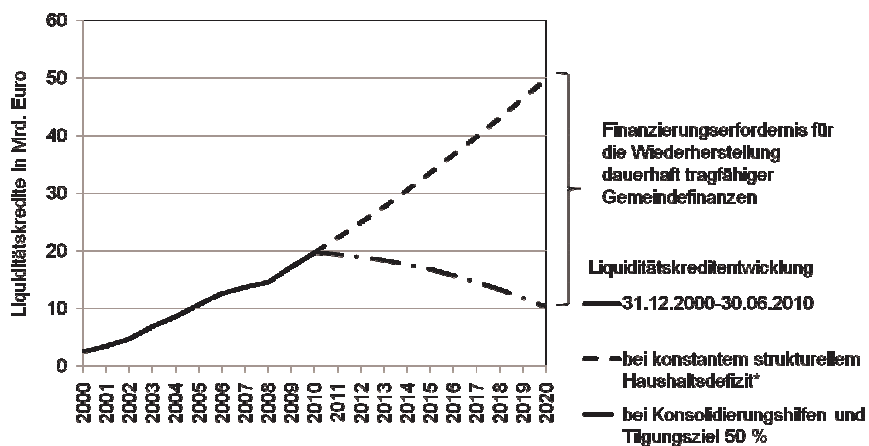
Tilgung der Kassenkredite:
Reduktion um 50 % in 10 Jahren

Wie viel? Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs



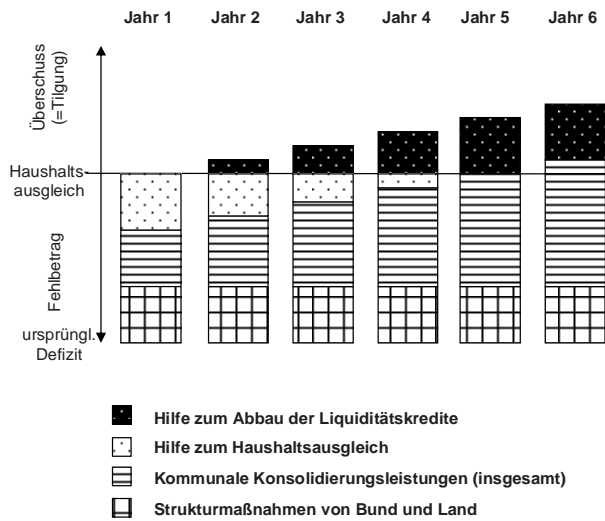
* 2010: Strukturelle Lücke = 2,1 Mrd. Euro, Zinsen 344 Mio. Euro
Bis 2020: Inflation 1,5 % jährlich, Zinssatz von 1,75 % auf 2,5 % ansteigend

Wie viel? Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs

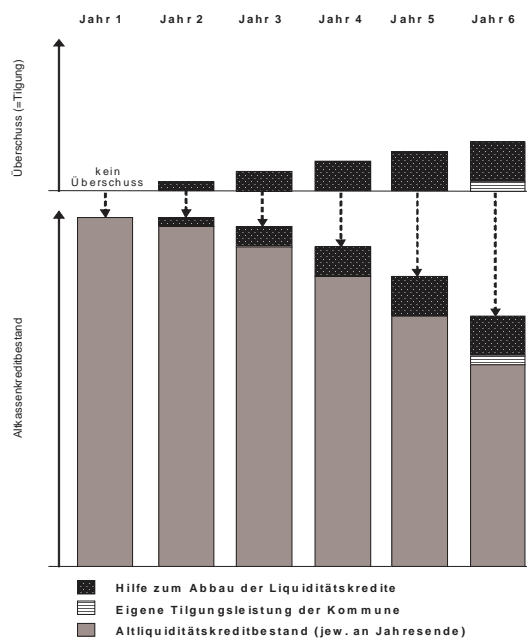


* 2010: Strukturelle Lücke = 2,1 Mrd. Euro, Zinsen 344 Mio. Euro
Bis 2020: Inflation 1,5 % jährlich, Zinssatz von 1,75 % auf 2,5 % ansteigend

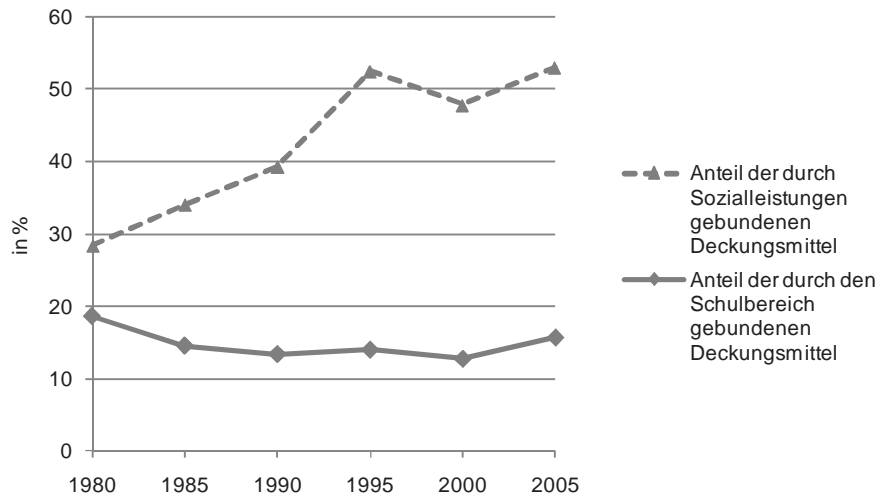
Wie? Der idealtypische Konsolidierungsweg



Wie? Idealtypischer Einstieg in die Abfinanzierung der Altkassenkredite



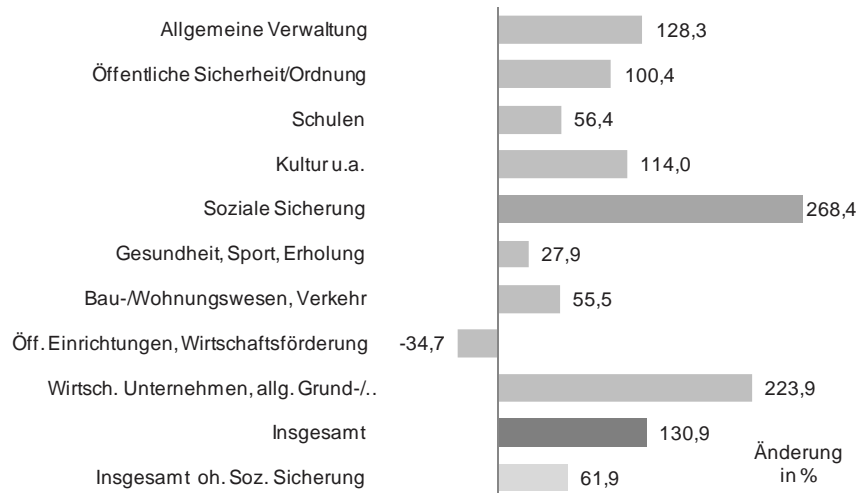
Welche Mittel? – Zur Bedeutung des Sozialbereichs



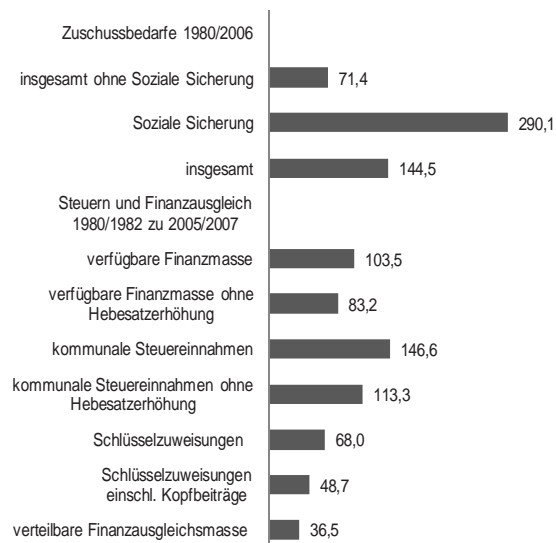
Welche Mittel? - Strukturmaßnahmen für alle Kommunen

- höhere Bundesbeteiligung an den kommunalen Soziallasten: Kommunale Sozialbelastung (KdU, Grundsicherung, Eingliederungshilfe)
- Höherdotierung des kommunalen Finanzausgleichs / Höhergewichtung des Soziallastenansatzes: Einzelgemeindliche Finanzkraft-Ausgabenbedarfs-Relation

Änderung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände (VWH) in Nordrhein-Westfalen nach Einzelplänen 1980-2006 in %



Entwicklung von Steuern und Zuweisungen gegenüber den Zuschussbedarfen 1980/2006 in %



Welche Mittel? – Temporäre Hilfsmaßnahmen

- Konsolidierungshilfe des Landes
- Beitrag der kommunalen Solidargemeinschaft

aber

- bedeutende Eigenleistung der Hilfeempfänger über harte Konsolidierungsmaßnahmen

Von wem? Zur Finanzierung von Struktur- und Hilfsmaßnahmen

Finanzierungsbeitrag	Finanzierungsquelle
Bund	Höhere Beteiligung an kommunalen Sozialleistungen
Empfänger	Haushaltskonsolidierung + eigene Kredittilgung
Land	Entschuldungshilfe und KFA-Höherdotierung
kommunale Familie	Solidarbeitrag + Aktualisierung des Soziallastenansatzes

Von wem? Zur Finanzierung von Struktur- und Hilfsmaßnahmen

Finanzierungsbeitrag	Finanzierungsquelle
Bund	Höhere Beteiligung an kommunalen Sozialleistungen
Empfänger	Steuererhöhung (als Restfinanzierungsquelle) Haushaltskonsolidierung + eigene Kredittilgung
Land	Entschuldungshilfe und KFA-Höherdotierung
kommunale Familie	Solidarbeitrag + Aktualisierung des Soziallastenansatzes

Wie könnte es gehen? – Annahmen der Modellrechnung

Übersicht über die Parameter der Konsolidierungshilfen für vier Modelle				
Merkmal	Konsolidierungsmodell			
	1	2	3	4
<i>dauerhafte strukturelle Verbesserungen der Finanzausstattung</i>				
Bundesbeteiligung: Anteil in %				
–Kosten der Unterkunft	49	49	49	35
–Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	49	49	0	0
–Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	49	16	100	33
kommunaler Finanzausgleich				
–Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro	300	300	300	300
–Gewicht Soziallastenansatz	8	10	12	16

Wie könnte es gehen? – Annahmen der Modellrechnung

Übersicht über die Parameter der Konsolidierungshilfen für vier Modelle

Merkmal	Konsolidierungsmodell			
	1	2	3	4
<i>zeitlich befristete Konsolidierungshilfen</i>				
Landeshilfe in Mio. Euro	300	400	600	800
kommunale Solidargemeinschaft				
- Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse in Mio. Euro	175	200	250	300
- Abundanzumlage in Mio. Euro	175	200	250	250

Für wen?

Wie werden die Mittelempfänger bestimmt?

Drei Indikatoren der fiskalischen Belastung maßgeblich:

- Bestand der Liquiditätskredite (Mehrjahresdurchschnitt 2001/09)
- Strukturelles Defizit der Ergebnisrechnung (Mehrjahresdurchschnitt 2004/07, Konjunkturbereinigung)
- veräußerbares kommunales Vermögen (z.B. Finanzanlagen)

Für wen?

Wie werden die Mittelempfänger bestimmt?

Zur Berücksichtigung des kommunalen Vermögens:

- Berücksichtigung ist notwendig
 - Belastung hängt nicht nur von der Passivseite der kommunalen Bilanz ab (Vollständigkeit der Belastungsmessung)
 - Vermögensfrage ist für die politischen Umsetzungschancen des Aktionsplans von zentraler Bedeutung
- Berücksichtigung ist mit Schwierigkeiten der Operationalisierung verbunden
 - Veräußerbarkeit?
 - Vermögensbewertung?
 - Zugänglichkeit der Information über die Höhe des Vermögens?

Welche Mittel, zu welchem Zweck, von wem?

Zur Finanzierung von Struktur- und Hilfsmaßnahmen

	Konsolidierungsmodell			
	1	2	3	4
	in Millionen Euro			
Bund	2 412	2 093	1 596	430
Land: Finanzausgleich	300	300	300	300
Land: Konsolidierungshilfe	300	400	600	800
Kommunale Solidargemeinschaft (abzgl. Schatteneffekte)	350 (256)	400 (299)	500 (374)	550 (426)

* Ohne Berücksichtigung der Umverteilung aus dem Soziallastenansatz.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Welche Mittel, zu welchem Zweck, von wem? Zur Finanzierung von Struktur- und Hilfsmaßnahmen

Jährliche Finanzierungsbeiträge und Wirkung der Hilfe der einzelnen Akteure zum Konsolidierungsprozess im Durchschnitt eines zehnjährigen Entschuldungsprogramms*				
	Konsolidierungsmodell			
	1	2	3	4
in Millionen Euro				
Bund	2 412	2 093	1 596	430
Land: Finanzausgleich	300	300	300	300
Land: Konsolidierungshilfe	300	400	600	800
Kommunale Solidargemeinschaft (abzgl. Schatteneffekte)*	350 (256)	400 (299)	500 (374)	550 (426)
Hilfeempfänger:				
im ersten Jahr	779	666	534	1 038
im fünften Jahr	1 398	1 483	1 524	2 226
im zehnten Jahr	1 398	1 483	1 587	1 935
im 10-Jahres-Ø	1 253	1 265	1 312	1 779

* Ohne Berücksichtigung der Umverteilung aus dem Soziallastenansatz.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Ausgewählte kommunale Wirkungen

Die Mittel zur strukturellen Entlastung entlasten
die kommunale Gemeinschaft dauerhaft!

Verteilungseffekte

Hier: Verteilungseffekte der Strukturmaßnahmen*

Jährliche Finanzmittel aus den Strukturmaßnahmen in Mio. Euro

In Gemeinden...	ohne Kassenkredite 2009	mit Kassenkrediten 2009
Konsolidierungsmodell 1	521	2 090
Konsolidierungsmodell 3	253	1 541
Konsolidierungsmodell 4	-40	669

*) Strukturmaßnahmen: Beitrag des Bundes, Aufstockung KFA und Neugewichtung Soziallastenansatz

Verteilungseffekte

Hier: Verteilungseffekte der Hilfsmaßnahmen

Finanzmittel aus der Konsolidierungshilfe des Landes und kommunalem Solidarbeitrag im ersten Jahr; in Mio. Euro

In Gemeinden...	ohne Kassenkredite 2009	mit Kassenkrediten 2009
Konsolidierungsmodell 1	-140	753
Konsolidierungsmodell 3	-112	712
Konsolidierungsmodell 4	-62	862

Ausgewählte kommunale Wirkungen

- viele Gemeinden werden deutlich entlastet und können den Haushaltsausgleich erreichen bzw. erzielen Überschüsse
- viele strukturschwache Gemeinden erhalten zudem hohe Konsolidierungshilfen, müssen aber Restlücken schließen

Verteilungseffekte Kommunale Konsolidierungserfordernisse

Notwendige Konsolidierung* im ersten Jahr; in Mio. Euro

In Gemeinden...	ohne Kassenkredite 2009	mit Kassenkrediten 2009
Konsolidierungsmodell 1	64	779
Konsolidierungsmodell 3	100	533
Konsolidierungsmodell 4	213	1 038

*) auf Basis des geschätzten strukturellen Defizits

Modell trifft Realität: Anknüpfen an Modell 3

Jährliche Finanzierungsbeiträge und Wirkung der Hilfe der einzelnen Akteure zum Konsolidierungsprozess im Durchschnitt eines zehnjährigen Entschuldungsprogramms*

	Konsolidierungsmodell 3			
	in Millionen Euro			
		Gesamthilfe	Haushaltsausgleichshilfe	Tilgungshilfe
Bund	1 596			
Land: Finanzausgleich	300			
Land: Konsolidierungshilfe	600			
Kommunale Solidargemeinschaft (abzgl. Schatteneffekte)*	500 (374)			
Hilfeempfänger:				
im ersten Jahr	534	990	990	0
im zweiten Jahr	794	1 018	763	254
im dritten Jahr	1 049	1 045	523	523

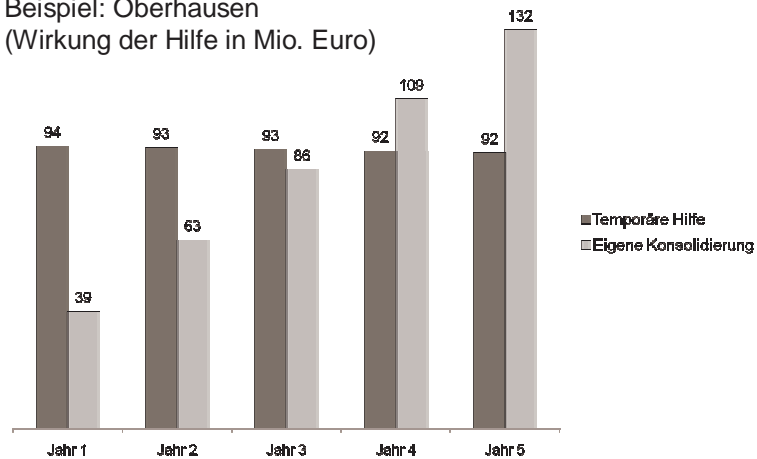
* Ohne Berücksichtigung der Umverteilung aus dem Soziallastenansatz.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Modell und Realität

- Zielveränderung 1: Haushaltsausgleich nicht im ersten Jahr
- Zielveränderung 2: Tilgungsziel, weniger als 50 % oder längerer Tilgungszeitraum
- Empfängerenauswahl: Konzentration auf stärker belastete Kommunen
- Finanzmittelvolumen: stärkere Hilfe des Landes bei (Teil-) Ausfall des Bundes
- Konsolidierungsvolumen: härtere Ausgabenrückführung bei Problemstädten mit hohen Zuschussbedarfen außerhalb des Einzelplans 4

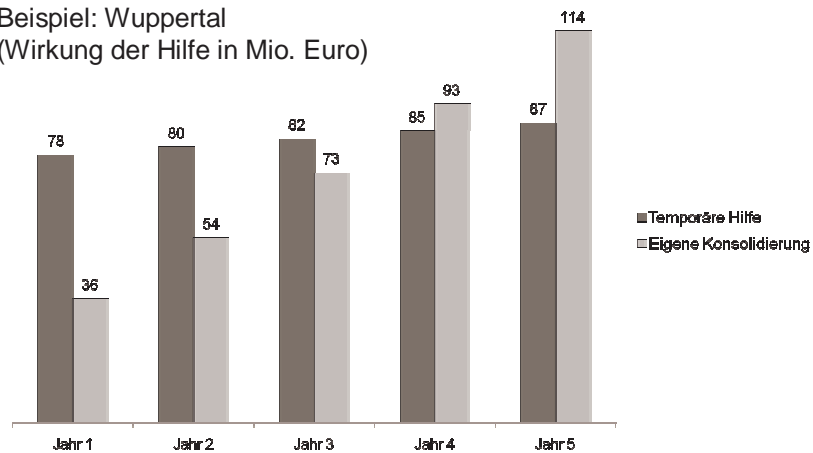
Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

- Problemfall 1:
Kommunen, bei denen trotz struktureller Entlastungen und massiver Konsolidierungshilfen hohe Deckungslücken bestehen
- Beispiel: Oberhausen
(Wirkung der Hilfe in Mio. Euro)



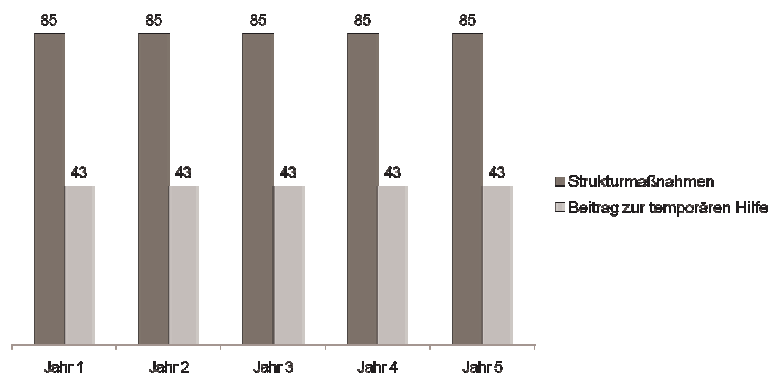
Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

- Problemfall 1:
Kommunen, bei denen trotz struktureller Entlastungen und massiver Konsolidierungshilfen hohe Deckungslücken bestehen
- Beispiel: Wuppertal
(Wirkung der Hilfe in Mio. Euro)



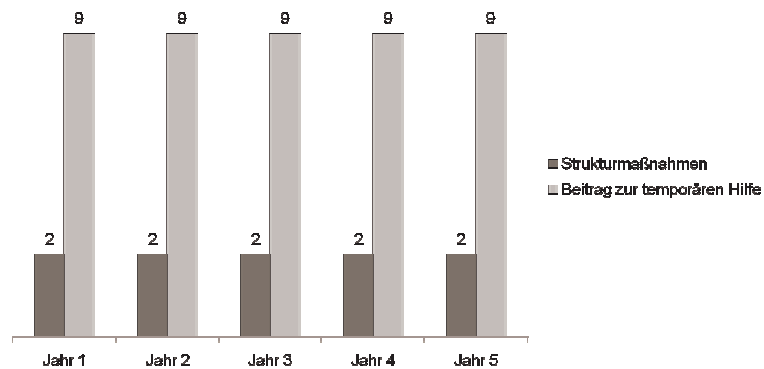
Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

- Problemfall 2:
auch finanzstärkere Kommunen müssen zeitlich befristet einen Finanzierungsbeitrag leisten
- Beispiel: Düsseldorf
(Wirkung der Strukturmaßnahmen und Hilfsbeitrag in Mio. Euro)



Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

- Problemfall 2:
auch finanzstärkere Kommunen müssen zeitlich befristet einen Finanzierungsbeitrag leisten
- Beispiel: Straelen
(Wirkung der Strukturmaßnahmen und Hilfsbeitrag in Mio. Euro)



Resümee

- Handeln zwingend erforderlich
 - schnelles Handeln zwingend erforderlich
 - nachhaltiges Handeln zwingend erforderlich
- und
- gemeinwohlorientiertes Handeln erforderlich
 - schwer für alle

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!