

# **Wege aus der kommunalen Schuldenfalle**

**8. Regionalökonomisches Forum  
Hochschule Niederrhein, NIRS  
Recklinghausen, 19. Mai 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 das Ziel erreicht werden?
  - Wie viel?  
Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs
  - Wie?  
Der idealtypische Konsolidierungsweg
  - Welche Mittel, zu welchem Zweck, von wem?  
Strukturmaßnahmen und Konsolidierungshilfen

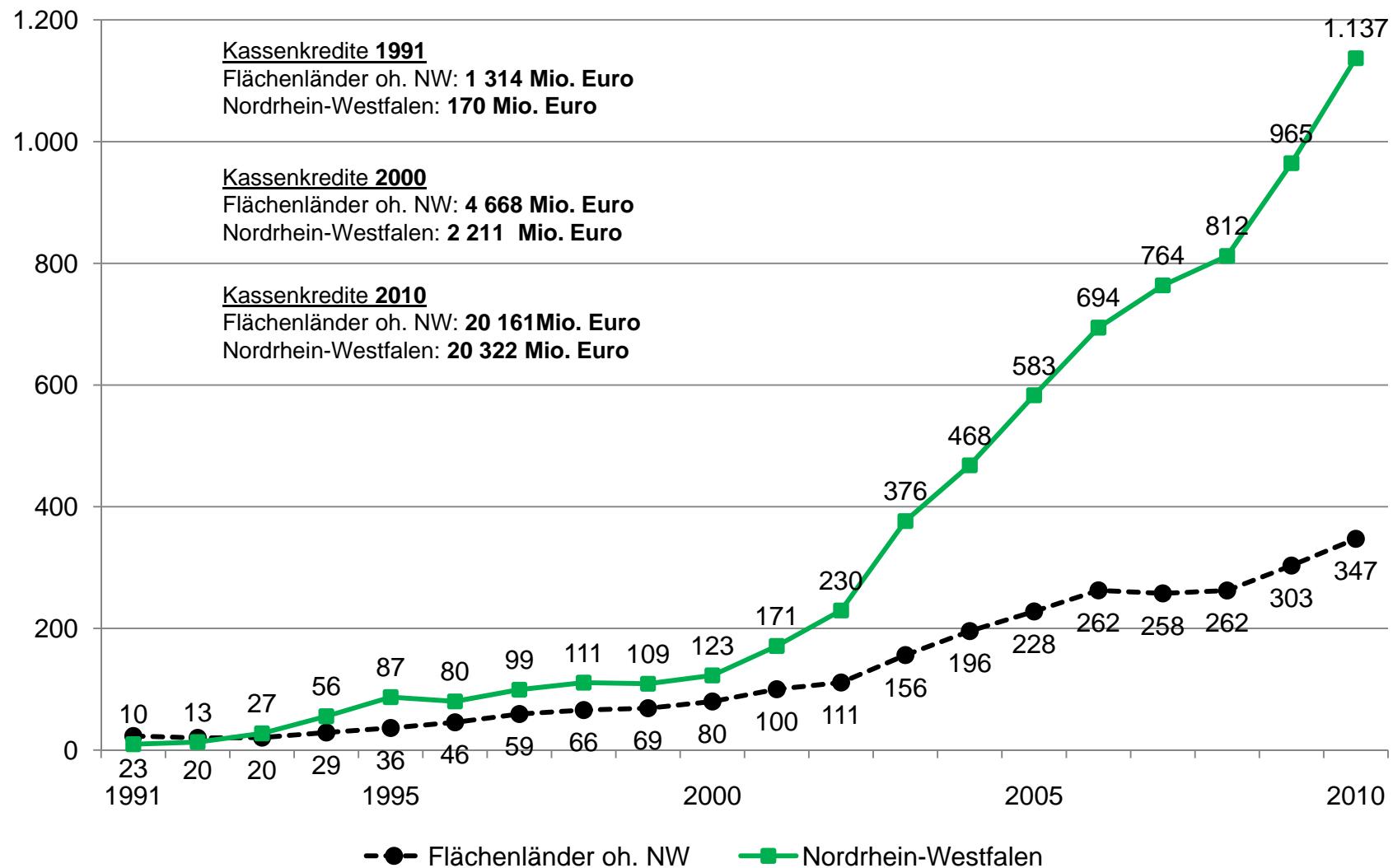
## Kommunaler Finanzierungssaldo Deutschland

|              |                          |
|--------------|--------------------------|
| <b>2006:</b> | <b>2,65 Mrd. Euro</b>    |
| <b>2007:</b> | <b>8,10 Mrd. Euro</b>    |
| <b>2008:</b> | <b>8,35 Mrd. Euro</b>    |
| <b>2009:</b> | <b>-7,16 Mrd. Euro</b>   |
| <b>2010:</b> | <b>-7,70 Mrd. Euro*</b>  |
| <b>2011:</b> | <b>-9,60 Mrd. Euro**</b> |

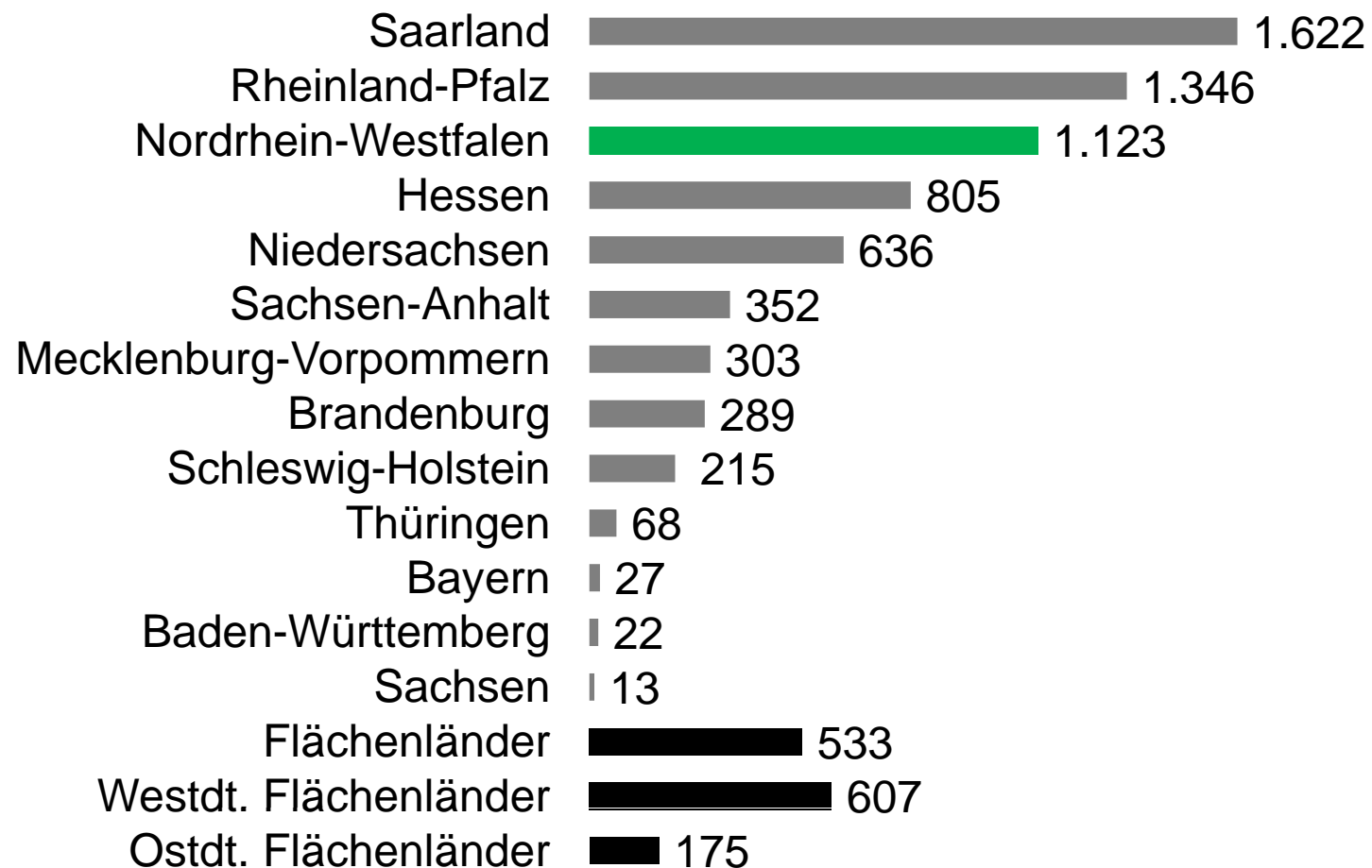
\* vierteljährliches Kassenergebnis 2010

\*\* Prognose der kommunalen Spitzenverbände

# Kassenkredite der Gemeinden (GV) in Euro je Einwohner

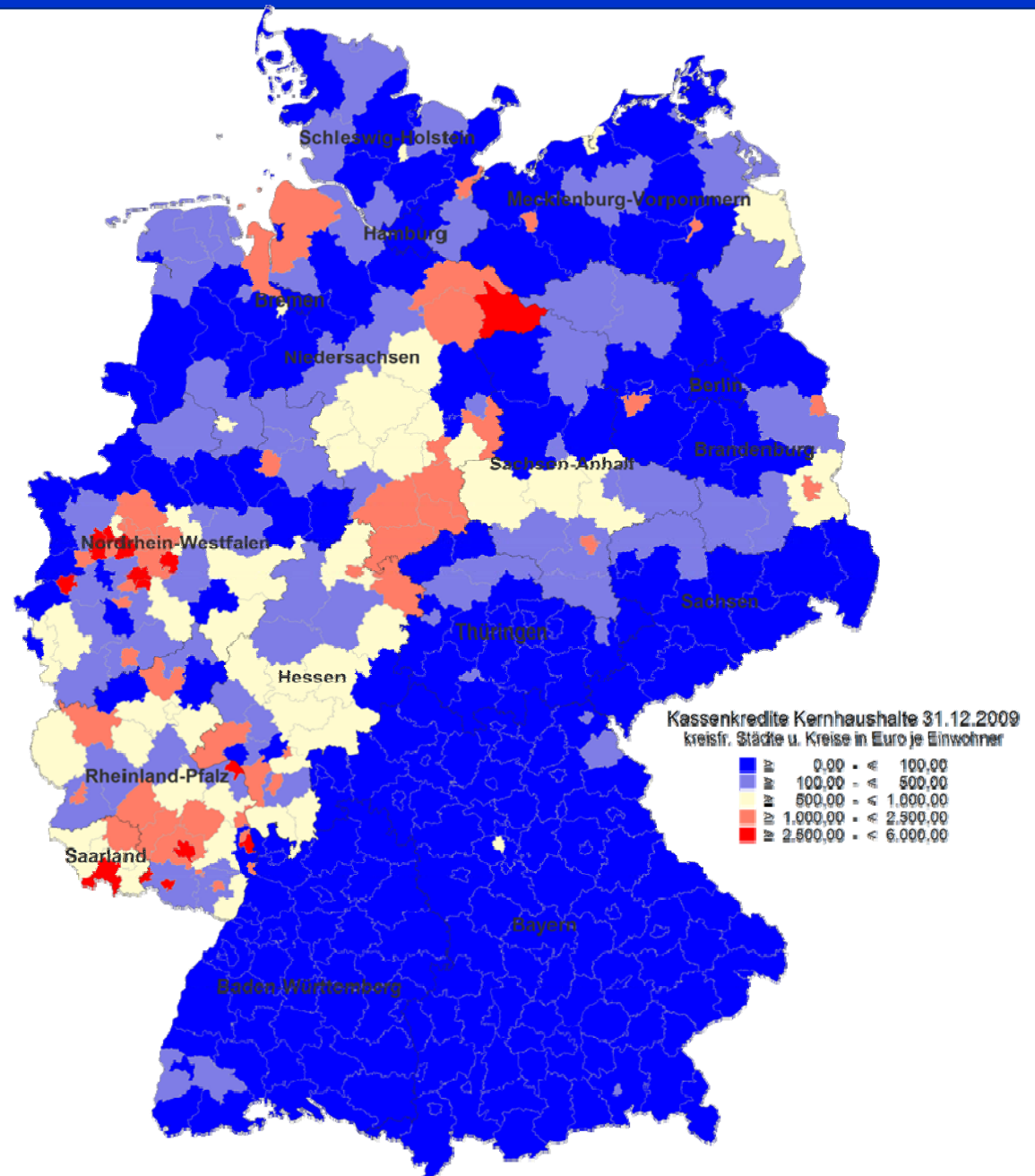


## Kassenkredite der gemeindlichen Kernhaushalte am 31.12.2010 in Euro je Einwohner



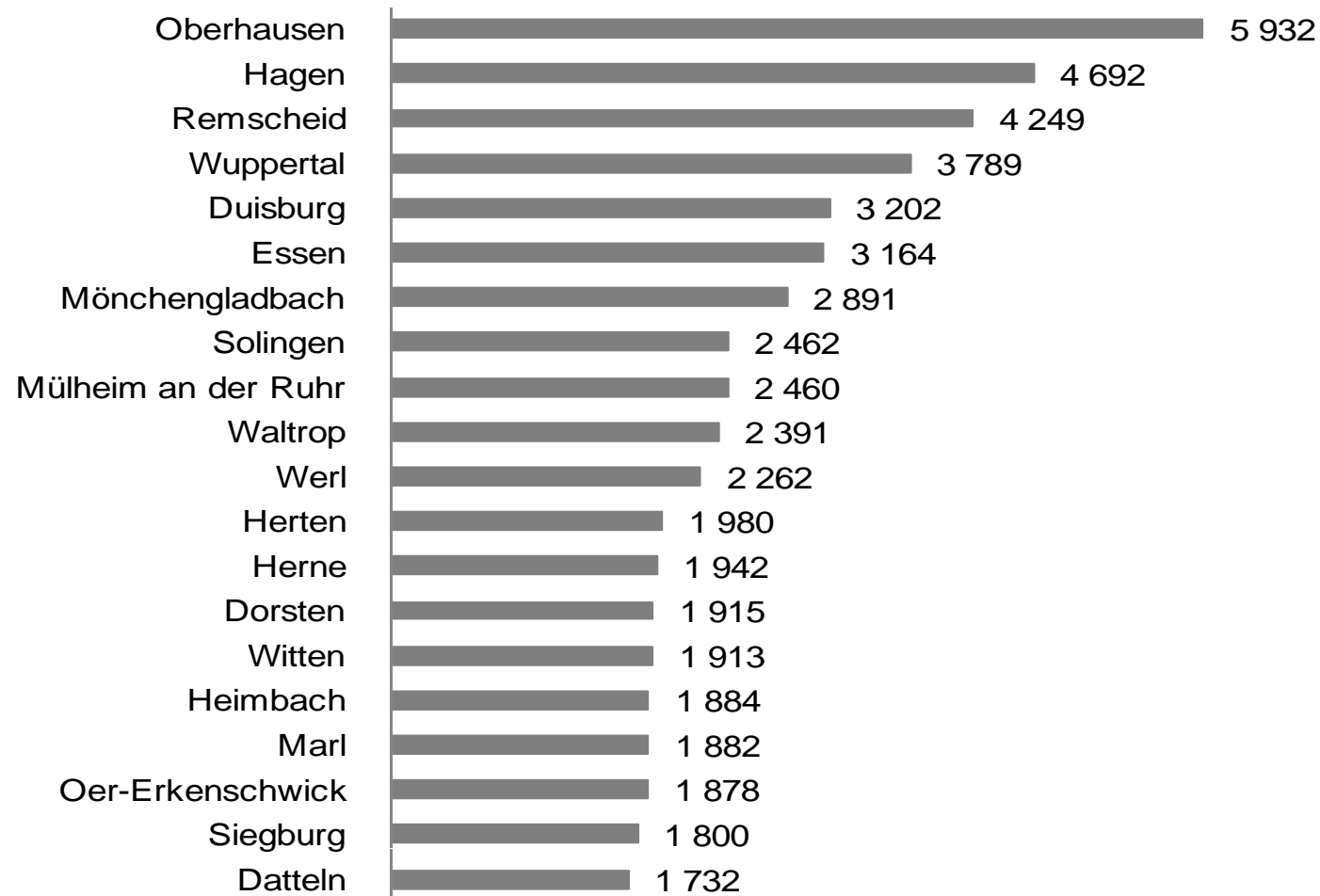
# Kommunale Kassenkredite 31.12.2009

nach kreisfreien  
Städten und Kreisen  
in Euro je Einwohner



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

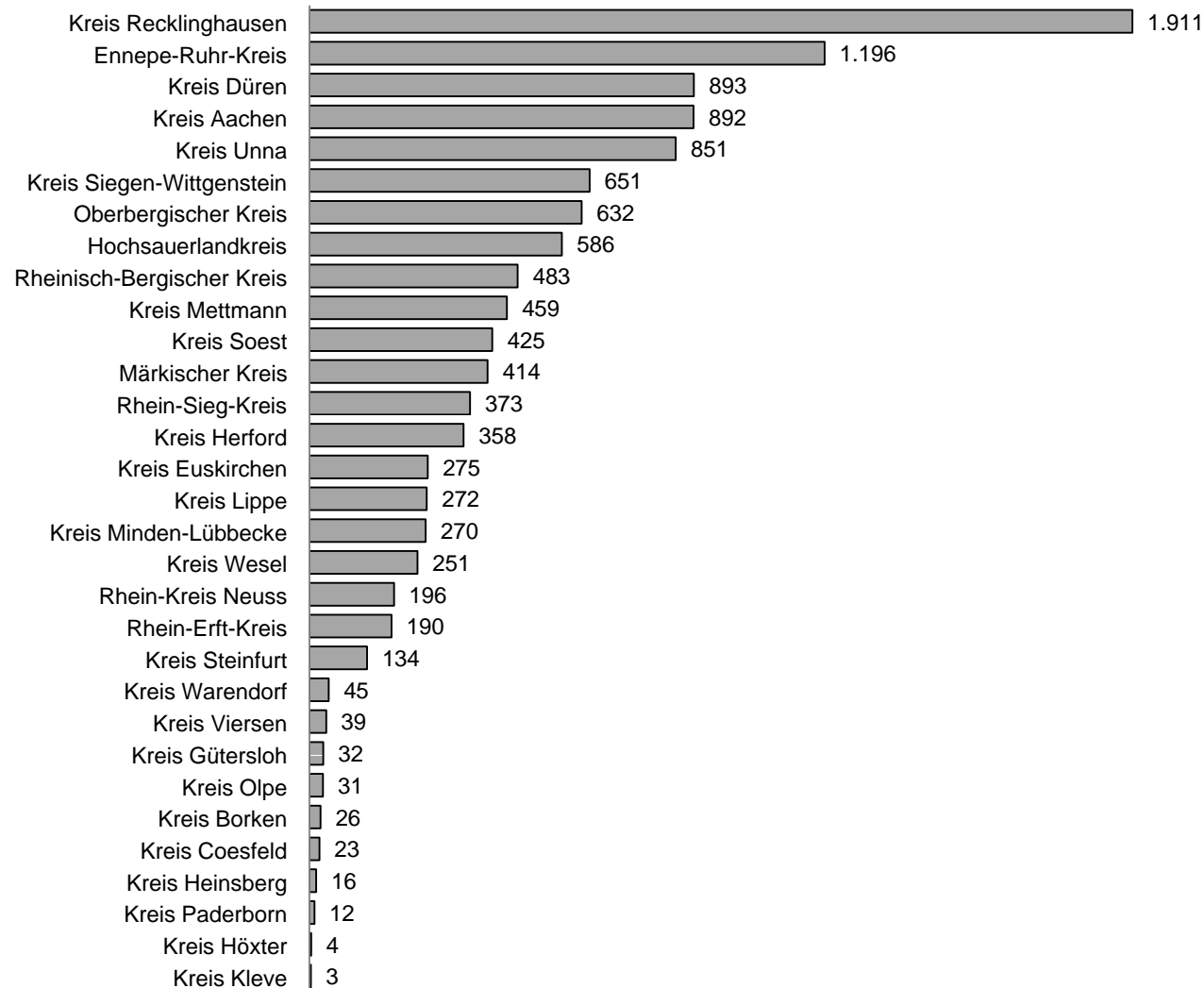
am 31.12.2009, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

# Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gesamtkreise

am 31.12.2009, in Euro je Einwohner



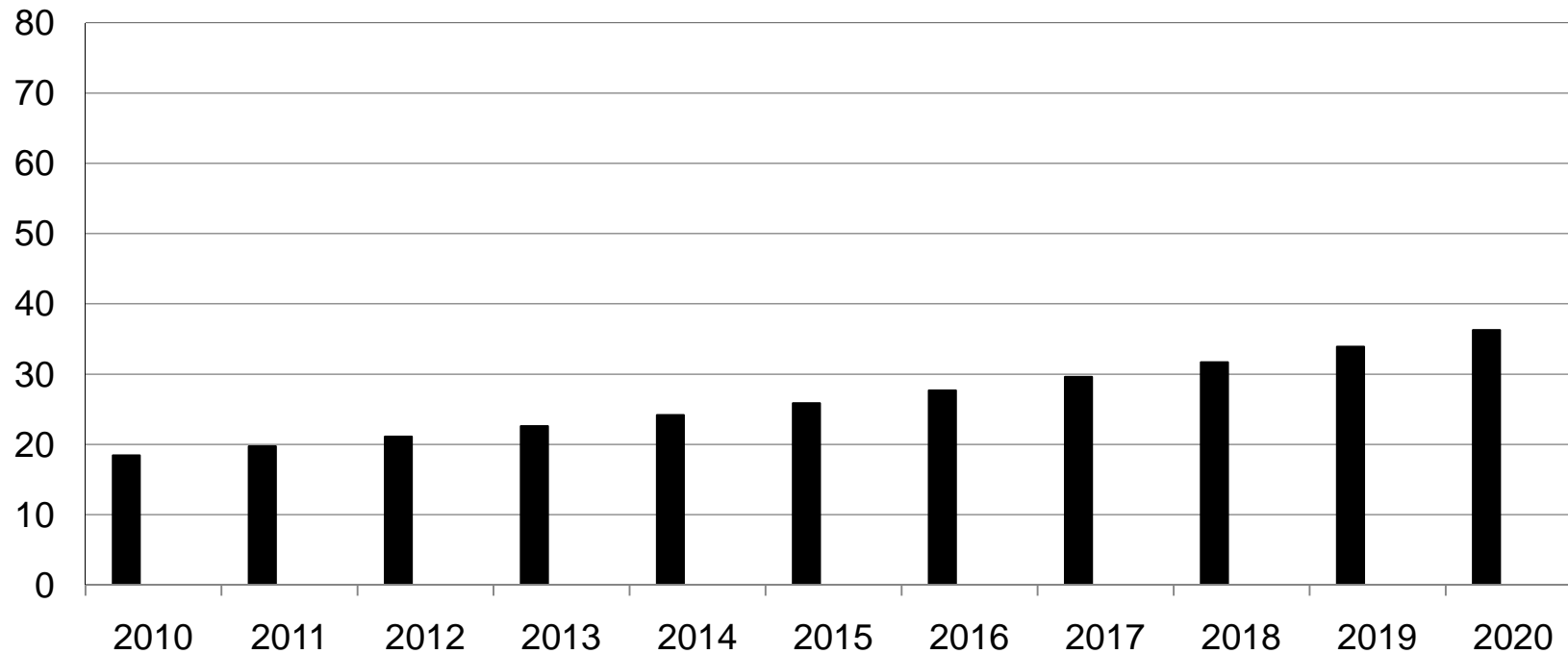
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.



## Was passiert - wenn nichts passiert?

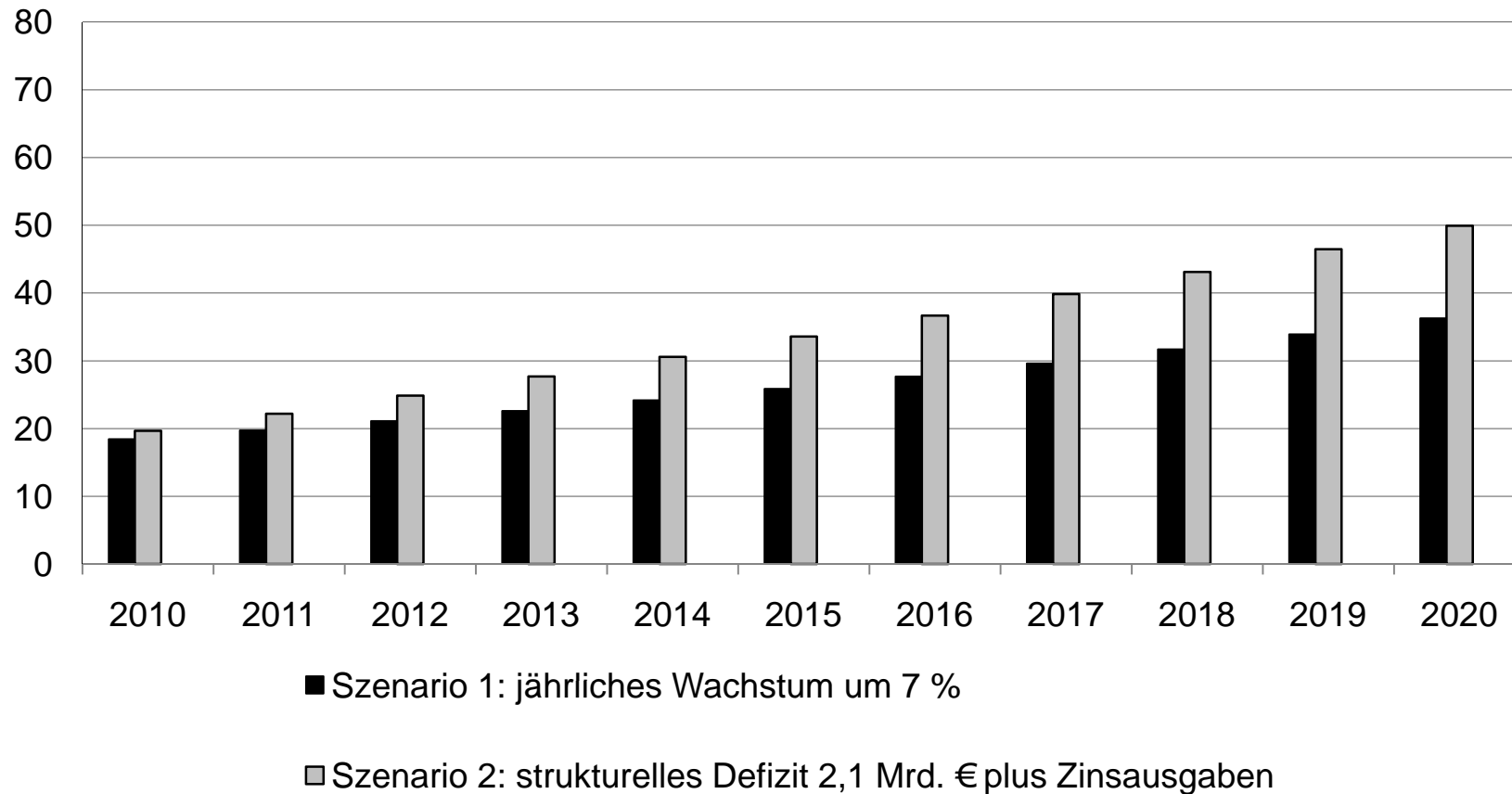
### Drei Szenarien der Kassenkreditentwicklung

## Szenario 1: „2008 = bestes Jahr“

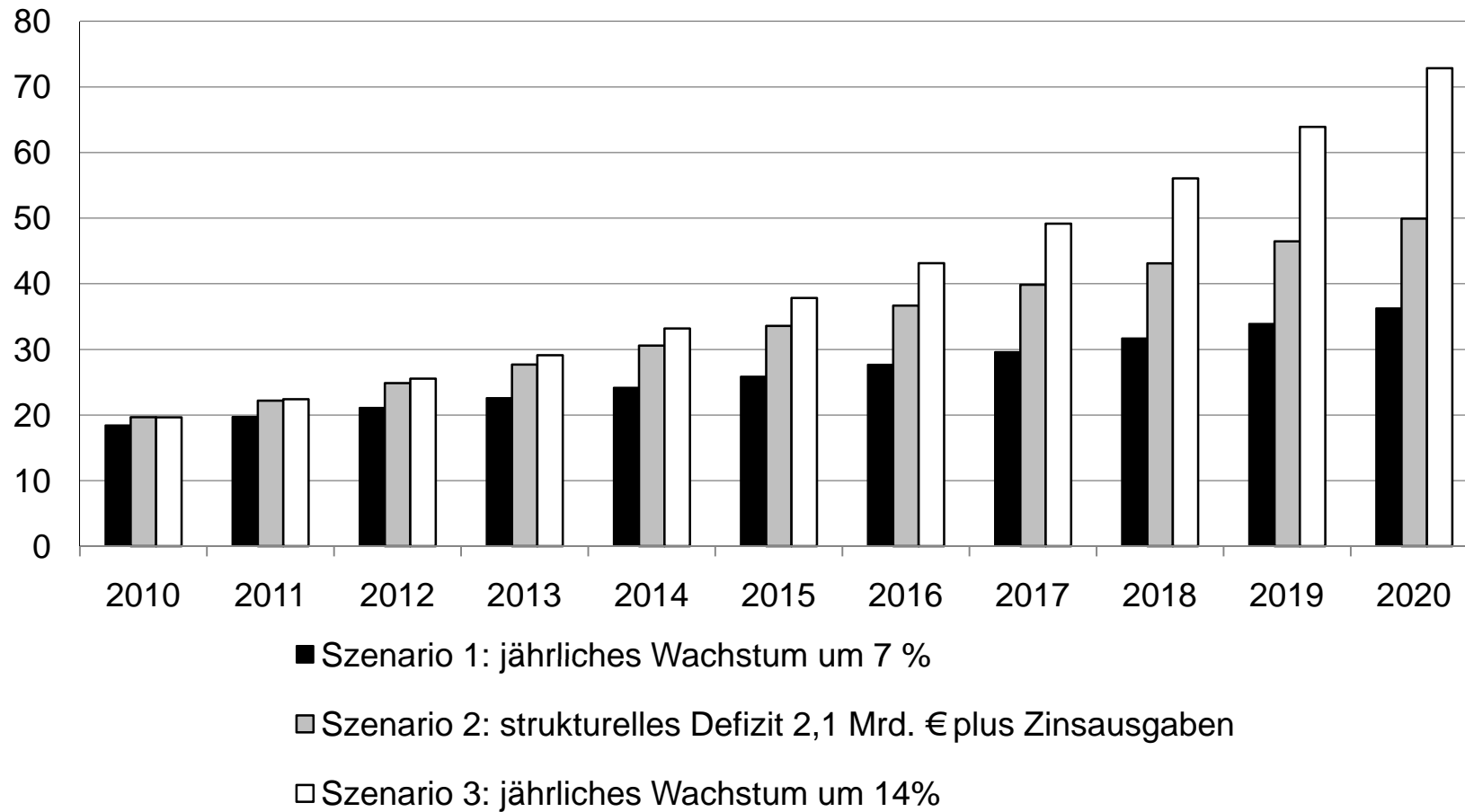


■ Szenario 1: jährliches Wachstum um 7 %

## plus Szenario 2: „strukturelle Lücke + Zinsen“



## plus Szenario 3: „durchschnittliche Zunahme 2004-2008“



## Was ist das Problem?

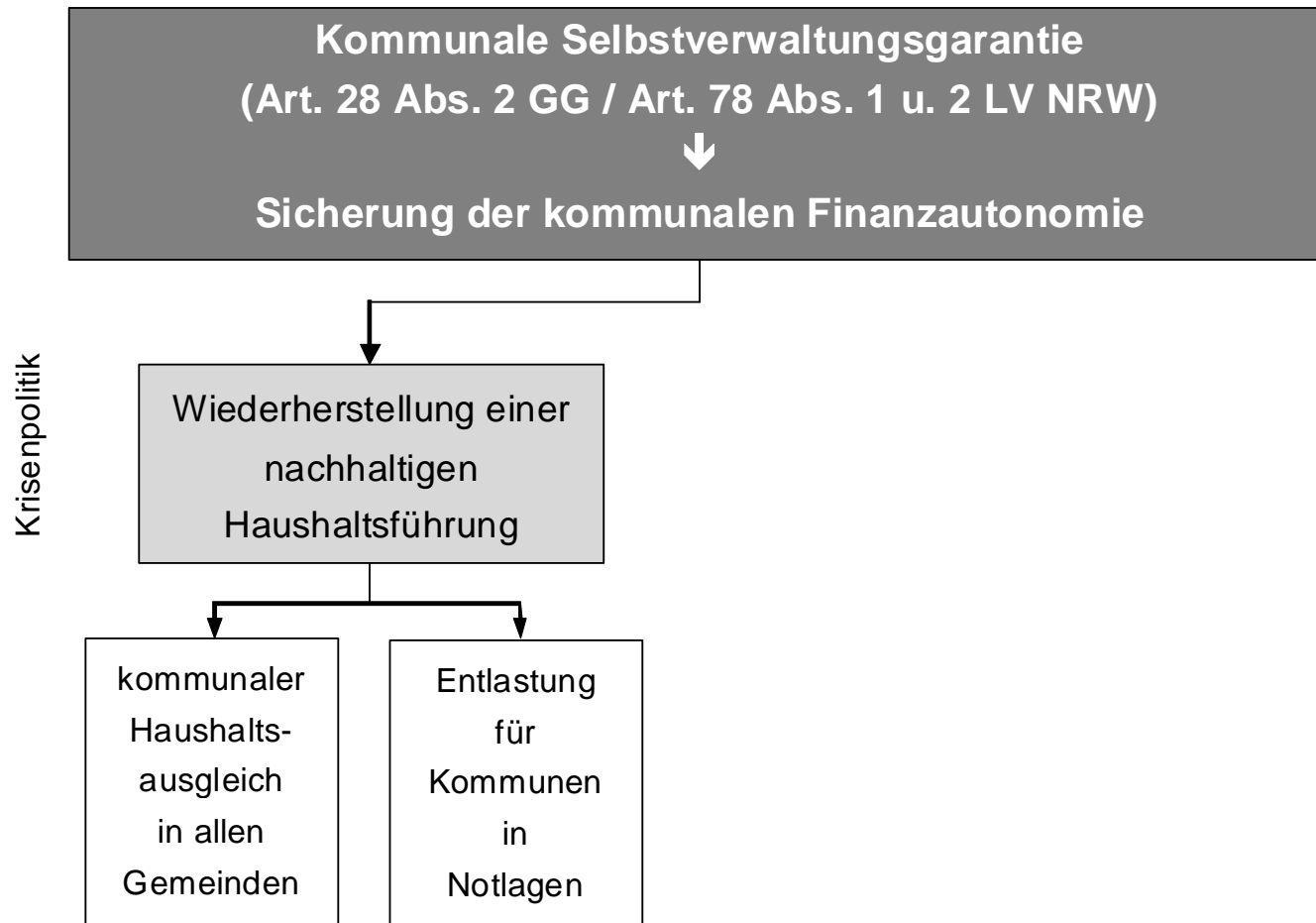
Enorme Kassenkreditverschuldung:  
> 20 Milliarden Euro

Strukturelles Defizit:  
jährlich 2,1 Milliarden Euro

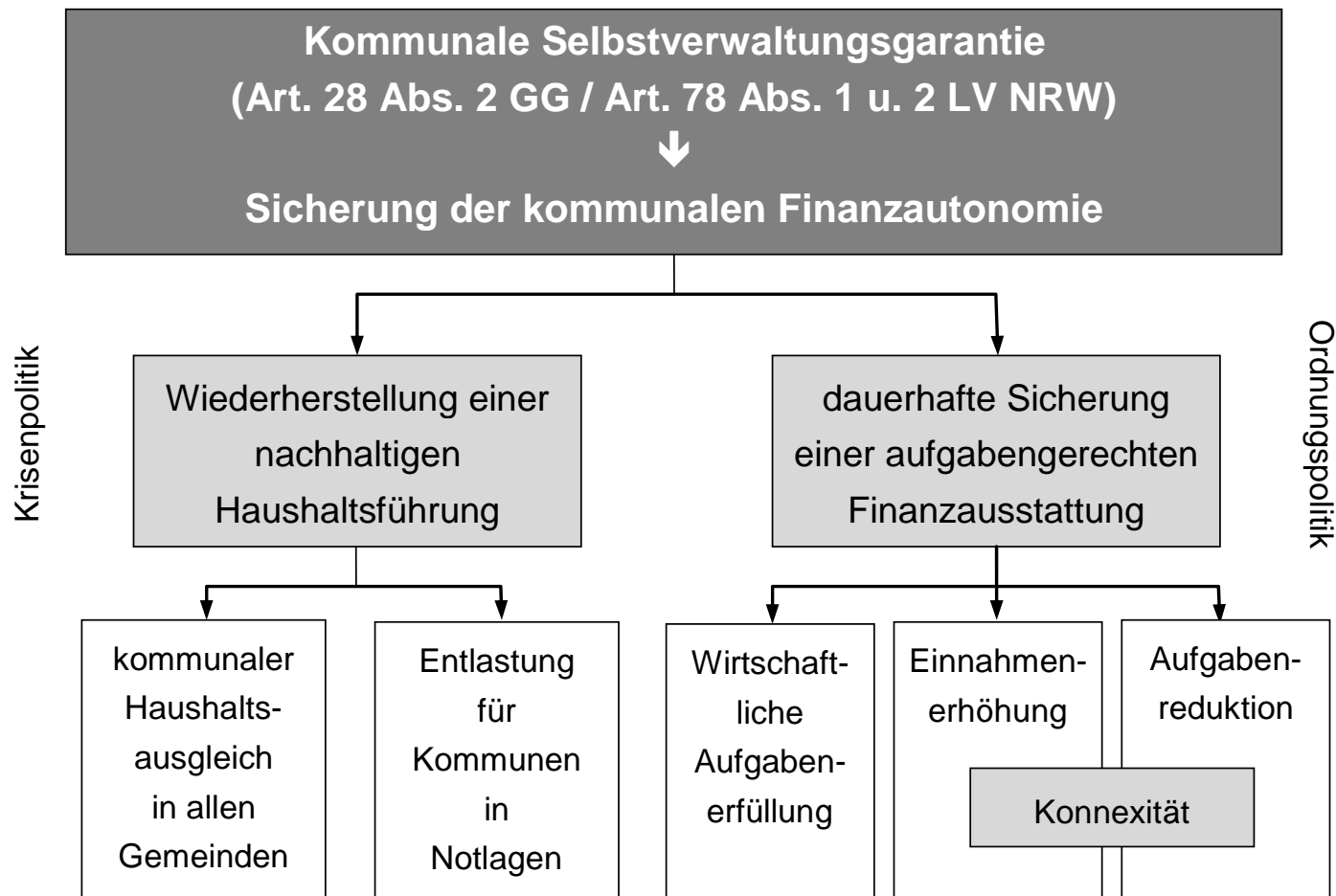
# Zielsystem „Nachhaltige Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ am Beispiel von NRW

Kommunale Selbstverwaltungsgarantie  
(Art. 28 Abs. 2 GG / Art. 78 Abs. 1 u. 2 LV NRW)  
↓  
Sicherung der kommunalen Finanzautonomie

# Zielsystem „Nachhaltige Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ am Beispiel von NRW



# Zielsystem „Nachhaltige Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ am Beispiel von NRW





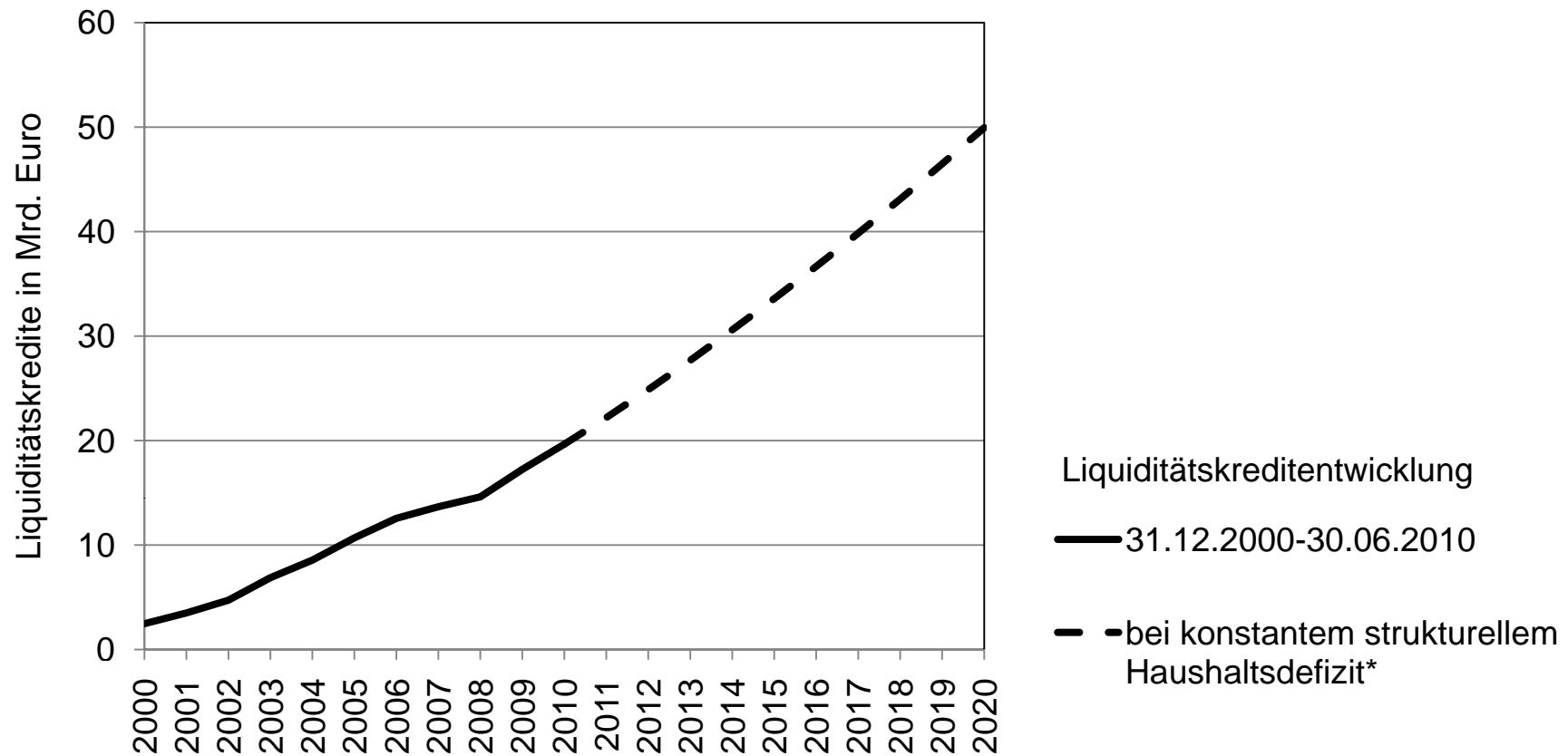
## Was soll erreicht werden?

Haushaltsausgleich in alle Kommunen:  
möglichst schnell

Tilgung der Kassenkredite:  
Reduktion um 50 % in 10 Jahren

# Wie viel?

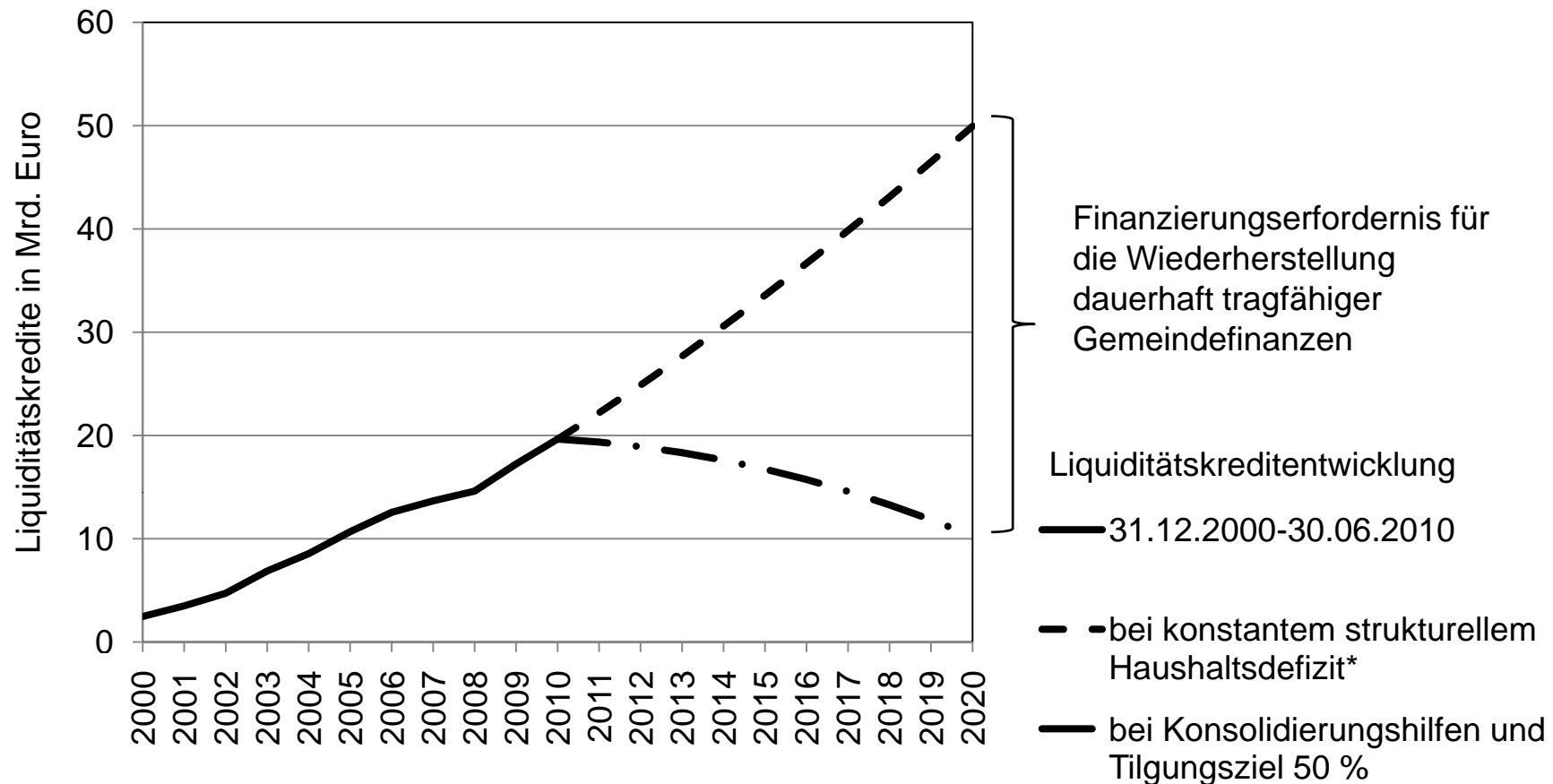
## Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs



\* 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?

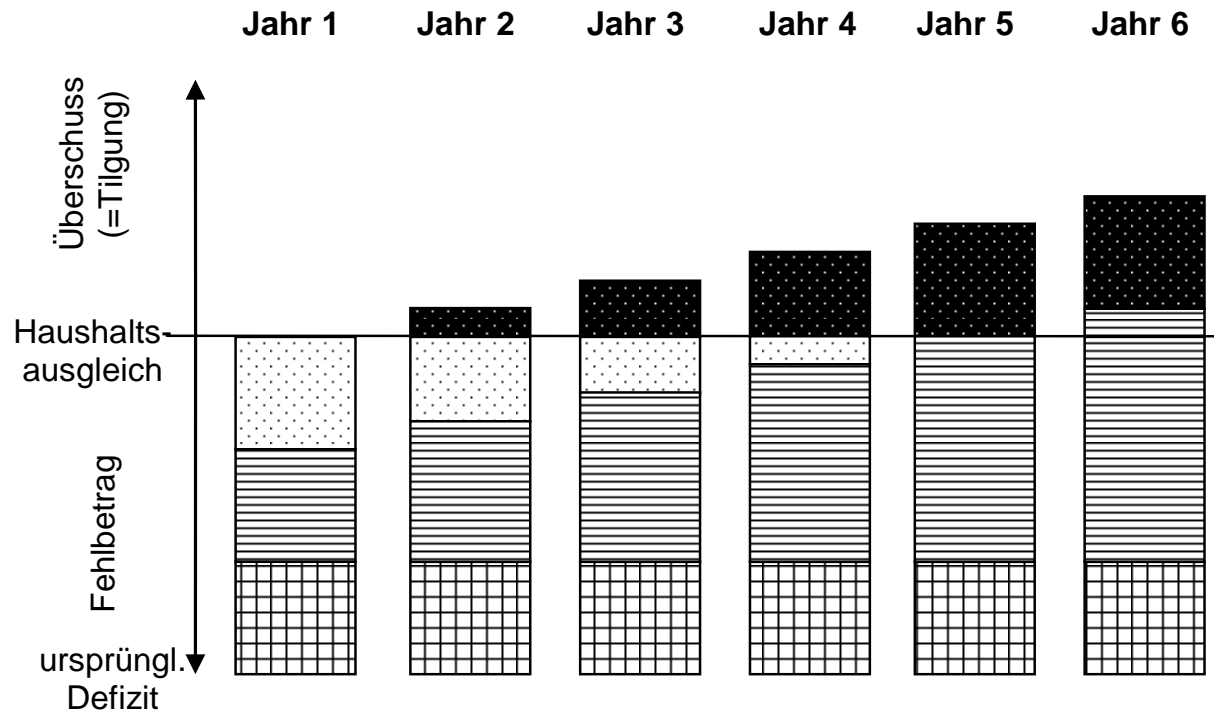
## Zur Bestimmung des Finanzierungsbedarfs







\* 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



-  **Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite**
-  **Hilfe zum Haushaltsausgleich**
-  **Kommunale Konsolidierungsleistungen (insgesamt)**
-  **Strukturmaßnahmen von Bund und Land**

## Welche Mittel? - Strukturmaßnahmen für alle Kommunen

- höhere Bundesbeteiligung an den kommunalen Soziallasten:  
Kommunale Sozialbelastung (KdU, Grundsicherung,  
Eingliederungshilfe)

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



## 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

## 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

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

## Von wem?

### Zur Finanzierung von Struktur- und Hilfsmaßnahmen

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

## Wie könnte es gehen? – Annahmen der Modellrechnung

| <b>Übersicht über die Parameter der Konsolidierungshilfen für vier Modelle</b> |                       |     |     |     |
|--|-----------------------|-----|-----|-----|
| 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

| <b>Übersicht über die Parameter der Konsolidierungshilfen für vier Modelle</b> |                       |     |     |     |
|--|-----------------------|-----|-----|-----|
| 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)

# 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<br>(abzgl. Schatteneffekte) | 350<br>(256)          | 400<br>(299) | 500<br>(374) | 550<br>(426) |

\* Ohne Berücksichtigung der Umverteilung aus dem Soziallastenansatz.

Quelle: Eigene Berechnungen.

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

| <b>Jährliche Finanzierungsbeiträge und Wirkung der Hilfe der einzelnen Akteure zum Konsolidierungsprozess im Durchschnitt eines zehnjährigen Entschuldungsprogramms*</b> |                              |              |              |              |
|--|------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|  | <b>Konsolidierungsmodell</b> |              |              |              |
|  | <b>1</b>                     | <b>2</b>     | <b>3</b>     | <b>4</b>     |
|  | <b>in Millionen Euro</b>     |              |              |              |
| Bund   | 2 412                        | 2 093        | 1 596        | 430          |
| Land: Finanzausgleich  | 300                          | 300          | 300          | 300          |
| Land: Konsolidierungshilfe   | 300                          | 400          | 600          | 800          |
| Kommunale Solidargemeinschaft<br>(abzgl. Schatteneffekte)*   | 350<br>(256)                 | 400<br>(299) | 500<br>(374) | 550<br>(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.

## Verteilungseffekte

### Hier: Verteilungseffekte der Strukturmaßnahmen\*

#### Jährliche Finanzmittel aus den Strukturmaßnahmen in Mio. Euro

| In Gemeinden...         | ohne<br>Kassenkredite 2009 | mit<br>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

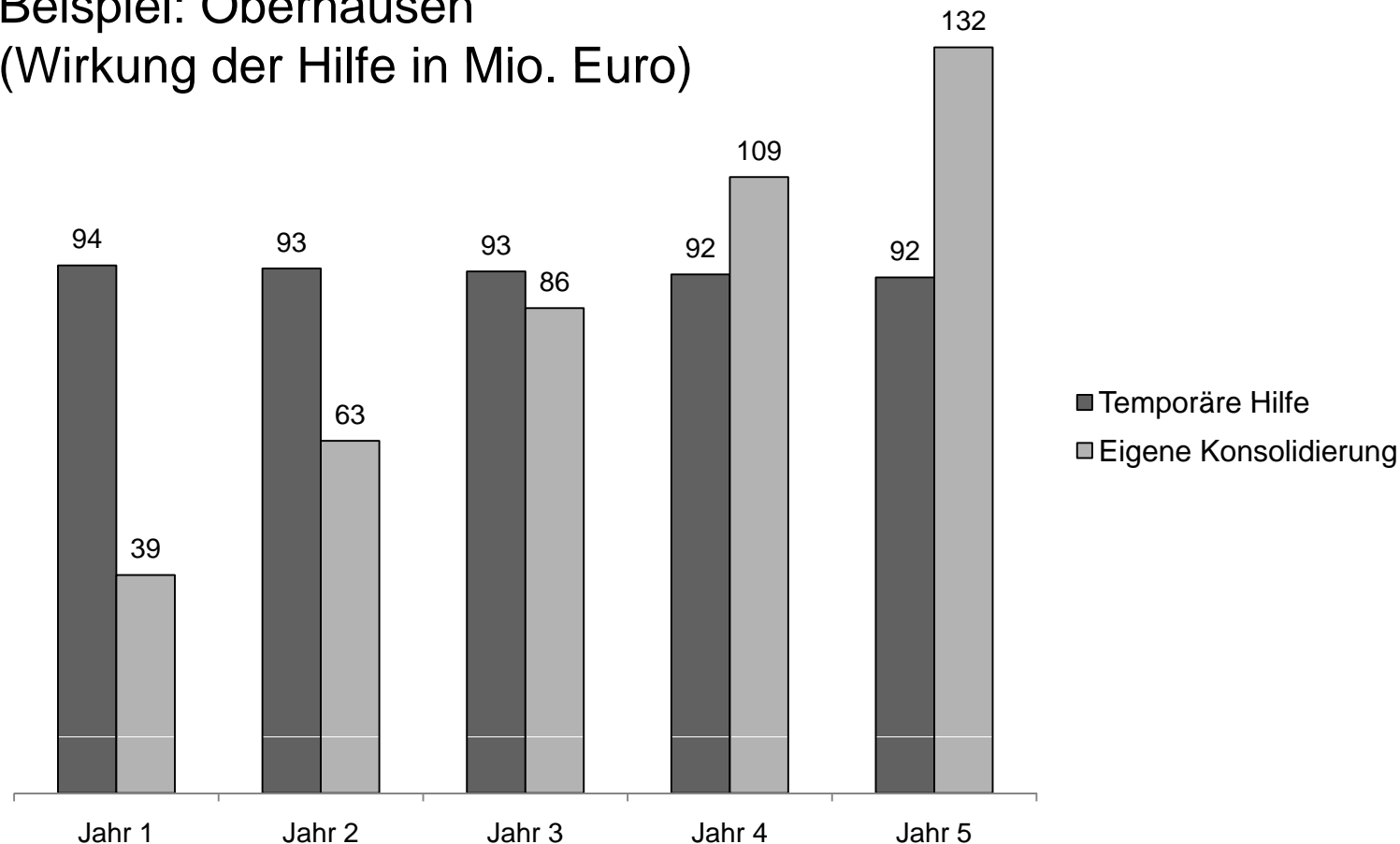
| In Gemeinden...         | ohne<br>Kassenkredite 2009 | mit<br>Kassenkrediten 2009 |
|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Konsolidierungsmodell 1 | -140                       | 753                        |
| Konsolidierungsmodell 3 | -112                       | 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

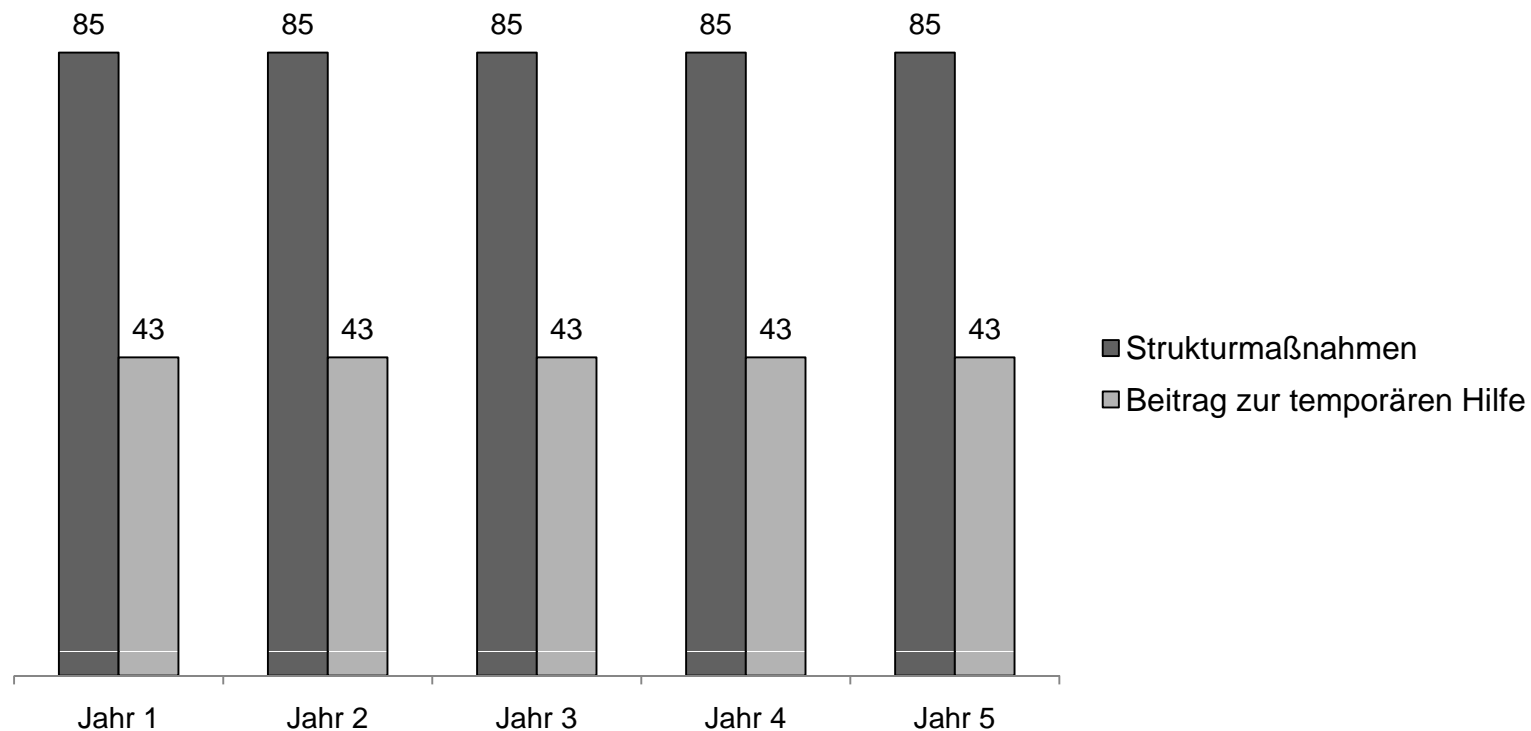
## Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

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



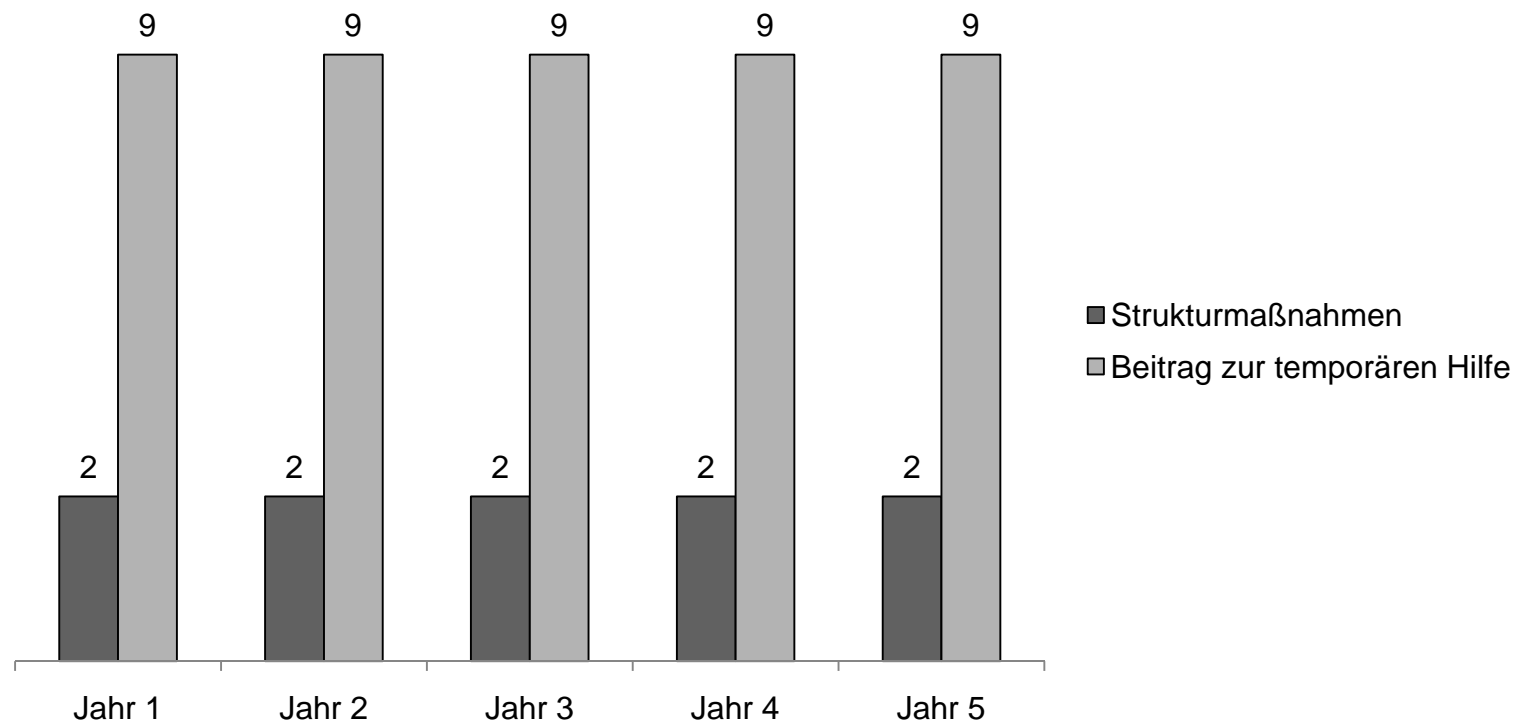
## Ausgewählte kommunale Wirkungen (Modell 3)

- Problemfall 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)



## Modell und Realität

Wie kann der Konsolidierungsweg in der aktuellen finanzpolitischen Situation realisiert werden?

# Modell und Realität

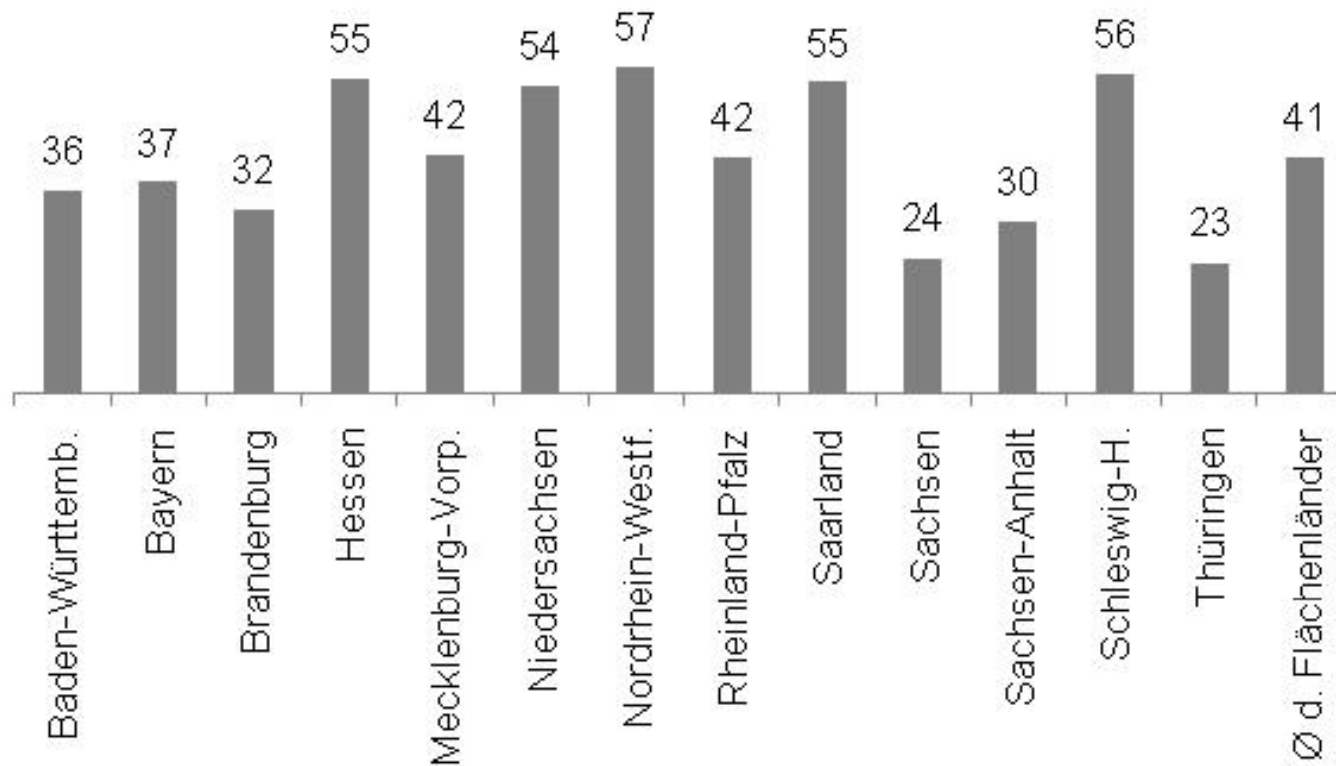
Problem 1: Höhere Fehlbeträge in Krisenjahren

# Modell und Realität

## Problem 2: Leistungen des Bundes



# „Gemeindefinanzreform 2011“: Zur regionalen Inzidenz der Grundsicherung im Alter in Euro je Einwohner, Ausgabenniveau (netto) 2009



# „Gemeindefinanzreform 2011“: Kommunale Nettoentlastung infolge der Grundsicherungsübernahme durch den Bund in Mrd. Euro

| Jahr | Flächen-<br>länder | BW  | BY  | BB | HE  | MV | NI  | NW    | RP  | SL | SN  | ST | SH  | TH |
|------|--------------------|-----|-----|----|-----|----|-----|-------|-----|----|-----|----|-----|----|
| 2012 | 1.164              | 124 | 158 | 28 | 124 | 25 | 145 | 353   | 54  | 20 | 35  | 23 | 57  | 19 |
| 2013 | 2.488              | 261 | 336 | 61 | 270 | 55 | 308 | 755   | 113 | 44 | 75  | 48 | 122 | 40 |
| 2014 | 3.713              | 384 | 500 | 91 | 410 | 82 | 458 | 1.127 | 165 | 66 | 113 | 71 | 184 | 61 |

## 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

## Zur Nachhaltigkeit einer „kleinen Lösung“

- Begründung
- **kleineres Mittelvolumen** - und das Problem des **Eigenbeitrages**
- **Mittelkonzentration** auf überschuldete/von Überschuldung bedrohte Gemeinden - und das Problem der **Breitenwirkung**
- Mittelverteilung nach **aktuellen Defiziten** - und das Problem der **Anreizeffekte**



- **Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**
- Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie
- an der Technischen Universität Kaiserslautern

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Kontakt:

junkernheinrich@arcor.de  
www.m-junkernheinrich.de