

HAUSHALTSAUSGLEICH UND SCHULDENABBAU
– Konzept zur Rückgewinnung
kommunaler Finanzautonomie
im Land Nordrhein-Westfalen –

Endfassung

von

Martin Junkernheinrich

Thomas Lenk

Florian Boettcher

Mario Hesse

Benjamin Holler

Gerhard Micosatt

Vorbemerkung

Seit mehr als 25 Jahren ist die politische Antwort auf die kommunalen Finanzierungsprobleme in vielen Ländern eher eine Problemverschiebung als eine tatsächliche Lösung. In einigen Flächenländern ist nunmehr ein kumulierter Handlungsdruck aus strukturellen Defiziten und Verschuldungsdynamik entstanden, der grundlegende und umfassende Eingriffe zur Lösung der zum Teil dramatischen Finanzprobleme der Kommunen notwendig macht. Zu diesen Ländern zählt Nordrhein-Westfalen.

Die fiskalische Situation vieler Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist prekär: Eine Vielzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen kann ihre Haushalte dauerhaft nicht ausgleichen. Die entstehenden Defizite führen unmittelbar in die Kreditfinanzierung der laufenden Ausgaben. Insbesondere in den letzten 10 Jahren ist der Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung massiv – auf nunmehr rund 20 Milliarden Euro – angestiegen. Mit jedem Jahr wächst die Verschuldung und steigen die Zinslasten. Zeit ist – wortwörtlich – Geld. Ohne konsequente Gegenmaßnahmen ist zu erwarten, dass die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen bis Ende 2020 auf etwa 50 Milliarden Euro anwachsen werden. Noch sind die fiskalischen Probleme bei hohem Einsatz lösbar. Setzt sich der bisherige Trend fort, würden sie eine Größenordnung erreichen, die die finanzpolitische Handlungsfähigkeit von Bund, Land und Kommunen übersteigen dürfte.

Eine nachhaltige Lösung muss zwei offene Flanken der kommunalen Haushaltspolitik schließen: Zunächst müssen die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Haushalte auszugleichen. Nur so kann die weitere Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten für laufende Ausgaben vermieden werden. Darüber hinaus gilt es, die bisher aufgelaufenen Liquiditätskredite schrittweise zu reduzieren, damit die Folgen der Aufgabenerfüllung aus der Vergangenheit die Handlungsmöglichkeiten der Gegenwart nicht noch weiter dezimieren. Bis zum Jahr 2020 gerechnet, bedeutet dies, dass in den nordrhein-westfälischen Kommunen ein Mittelvolumen von rund 40 Milliarden Euro durch Mehreinnahmen, Ausgaben senkungen oder Aufgaben- und Standardabbau bewegt werden muss. Dies wird nur in einem engen Schulterschluss und bei hohem Einsatz von Land, Bund, Kommunen und Bürgern realisierbar sein.

Der im vorliegenden Gutachten entwickelte Lösungsvorschlag zeigt auf, dass diese doppelte Zielsetzung durch eine Kombination aus Elementen einer Ge-

meindefinanzreform und temporären Hilfsmaßnahmen erreicht werden kann. Da die strukturellen Defizite ganz wesentlich durch die über die Jahre gestiegenen Soziallasten verursacht sind, muss sich der Bund mit einer deutlich höheren Beteiligung an den Sozialen Leistungen einbringen. Das Land ist mit einer Höherdotierung des kommunalen Finanzausgleichs, einer an den aktuellen Belastungsrelationen orientierten Zuweisungsverteilung und einer – zeitlich befristeten – Konsolidierungshilfe gefordert. Die fiskalischen Problemkommunen müssen deutliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung und zum Schuldenabbau leisten. Dabei sind sie durch zeitlich befristete Hilfen der kommunalen Solidargemeinschaft zu unterstützen. Nicht zuletzt müssen die Bürger diesen Konsolidierungsprozess und die damit verbundenen Leistungskürzungen mit tragen. Reichen die Anstrengungen von Land, Bund und Kommunen nicht aus, so sind die Gemeindesteuern – insbesondere die Grundsteuern – zu erhöhen. Sofern die beteiligten Akteure an Finanzierungsgrenzen stoßen, verbleibt der Aufgaben- und Standardabbau als politisch relevante Alternative. Mit anderen Worten: Geld kann und muss dann durch Aufgabenverzicht ersetzt werden.

Den Verfassern ist von Vertretern des Landes und der kommunalen Ebene großes Vertrauen entgegengebracht worden. Die nordrhein-westfälische Landesregierung aus SPD und Grünen hat den noch zu Zeiten der Regierungskoalition aus CDU und FDP vergebenen Gutachterauftrag fortgeschrieben und nach Kräften unterstützt. In einer gemeinsamen Erklärung des Landtags und der kommunalen Spitzenverbände haben alle Akteure ihren Willen bekräftigt, gemeinsam eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zu verfolgen. Dieser partei- und ebenenübergreifende Schulterschluss zeigt, dass die massiven Problemlagen erkannt wurden und die eigene Bereitschaft, zu einer Lösung beizutragen, derzeit groß ist. Auch der Bund hat mit der vollständigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter einen ersten, wenngleich noch nicht hinreichenden Beitrag geleistet.

Das vorliegende Gutachten ist das Ergebnis eines intensiven Denk- und Diskussionsprozess. Die gemeinschaftliche Analyse und die Betrachtung der Sachverhalte aus verschiedenen Blickwinkeln haben maßgeblich dazu beigetragen, diesen umfänglichen Lösungsvorschlag zu entwickeln.

Kaiserslautern und Leipzig, im Februar 2011

Martin Junkernheinrich
Thomas Lenk

Inhaltsübersicht

1	Begründungen und Ziele von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen	20
1.1	Problemstellung und Ursachendiskussion	20
1.2	Ziele und Begründung	38
2	Strukturmaßnahmen für alle Gemeinden	61
2.1	Fiskalische Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen: Korrespondenz von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben	61
2.2	Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen	77
2.3	Reaktionsschemata auf exogene Einflüsse	94
3	Hilfsmaßnahmen für Kommunen mit Haushaltsnotlagen	99
3.1	Instrumente und Verfahren: Alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen	99
3.2	Kriterien zur Identifizierung von Empfängergemeinden	115
3.3	Finanzierung der Hilfsmaßnahmen	130
4	Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“	134
4.1	Ziel 1: Vermeidung neuer Liquiditätskredite	134
4.2	Ziel 2: Abbau der Liquiditätskredite	139
4.3	Zur interkommunalen Verteilung und Verwendung der Konsolidierungshilfen	146
4.4	Verpflichtende Teilnahme an dem Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“	148
5	Modellrechnungen zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen	150
5.1	Finanzierungsbedarfe	151
5.1.1	Haushaltsausgleich und Erwirtschaftung von Zinsen	153
5.1.2	Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung	184
5.2	Finanzierungsmöglichkeiten	202
5.2.1	Strukturelle Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Gemeindefinanzen	206
5.2.2	Zeitlich befristete Konsolidierungshilfe	233
5.2.3	Gesamtwirkung der externen Maßnahmen	261
5.2.4	Eigenbeitrag der Gemeinden	281

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	2
Inhaltsübersicht	4
Inhaltsverzeichnis	5
Verzeichnis der Abbildungen	11
Verzeichnis der Tabellen	16
Abkürzungsverzeichnis	19
1 Begründungen und Ziele von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen	20
1.1 Problemstellung und Ursachendiskussion	20
1.1.1 Finanzielle Situation in den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen	20
1.1.2 Ursachenanalyse	29
1.1.2.1 Ziele und Grenzen der Ursachenanalyse ...	29
1.1.2.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Finanzlage	32
1.2 Ziele und Begründung	38
1.2.1 Ziele kommunaler Konsolidierungsmaßnahmen	39
1.2.1.1 Hauptziele	40
1.2.1.2 Nebenziele	41
1.2.2 Begründung eines Bail-Outs für Kommunen	44
Exkurs: Zum Nachweis unzureichender institutioneller Kongruenz	50
1.2.3 Bail-Out auf anderen Staatsebenen? Das Beispiel Konsolidierungshilfen im Rahmen der „Schuldenbremse“	54
1.2.4 Fazit	56
1.2.5 Aktuelle landespolitische Diskussion	58
2 Strukturmaßnahmen für alle Gemeinden	61
2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen: Korrespondenz von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben	61
2.1.1 Kommunale Aufgaben und ihre Finanzierung	62
2.1.1.1 Die Soziallasten als Kernproblem der Kommunalfinanzen	62

2.1.1.2	Solidarbeitrag	69
2.1.1.3	Weitere Aufgabenübertragungen und Zunahme von Standards	70
2.1.2	Kommunale Einnahmen	70
2.1.2.1	Struktur der Einnahmen	70
2.1.2.2	Höhe der Einnahmen	72
2.1.3	Zwischenfazit zu den fiskalischen Rahmenbedingungen der nordrhein-westfälischen Kommunen	73
2.2	Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen	74
2.2.1	Grundsätzliche Strategien zur Steuerung politischen Verhaltens	74
2.2.2	Haushaltsrechtlicher Rahmen der nordrhein- westfälischen Kommunen	78
2.2.2.1	Zielvorgaben	80
2.2.2.2	Prozessvorgaben	82
2.2.2.3	Sanktionspotenzial	84
2.2.3	Überwachung durch die Kommunalaufsicht	86
2.2.4	Berichtssystem	87
2.2.4.1	Rolle des Berichtssystems	87
2.2.4.2	Eckdaten des Berichtssystems	90
2.2.4.3	Anforderungen an das Berichtssystem	91
2.3	Reaktionsschemata auf exogene Einflüsse	94
2.3.1	Risiken durch konjunkturelle Schwankungen und lokale Wirtschaftsstrukturen	94
2.3.2	Risiken durch politische Entscheidungsprozesse	96
3	Hilfsmaßnahmen für Kommunen mit Haushaltsnotlagen	99
3.1	Instrumente und Verfahren: Alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen	99
3.1.1	Möglichkeiten der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen	100
3.1.1.1	Art der Hilfe: Hilfe zum Haushaltsausgleich oder Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite	101
3.1.1.2	Empfänger der Hilfen	102

	3.1.1.3	Institutionelle Form der Hilfe: Fondslösung oder zweckgebundene Zuweisungen	104
	3.1.2	Ansätze zur Vermeidung von Fehlanreizen	106
	3.1.2.1	Anknüpfungspunkte einer Fehlanreizvermeidung in der Übersicht	107
	3.1.2.2	Ausgestaltungsoptionen effektiver, effizienter und realisierbarer Hilfsmaßnahmen	111
3.2		Kriterien zur Identifizierung von Empfängergemeinden	115
	3.2.1	Vorbemerkungen	115
	3.2.2	Grundidee des Belastungsindikators	117
	3.2.3	Kriterien für die Nutzung von Indikatoren	117
	3.2.4	Der Belastungsindikator	119
3.3		Finanzierung der Hilfsmaßnahmen	130
4		Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“: Ein Vorschlag für die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen	134
4.1		Ziel 1: Vermeidung neuer Liquiditätskredite	134
	4.1.1	Baustein 1: Strukturmaßnahmen von Bund und Land	135
	4.1.2	Baustein 2: Strukturelle Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen selbst	136
	4.1.3	Baustein 3: Temporäre Hilfe zum Haushaltsausgleich	137
	4.1.4	Lückenschluss mittels Bürgerbeitrag	138
4.2		Ziel 2: Abbau der Liquiditätskredite	139
	4.2.1	Separierung der Alt-Liquiditätskredite: Transparenz und Verantwortung	140
	4.2.2	Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite sowie verbindliche Vorgaben für eigene Tilgungsleistungen	141
	4.2.3	Reduzierung der Zinssteigerungsrisiken	145
4.3		Zur interkommunalen Verteilung und Verwendung der Konsolidierungshilfen	146
4.4		Verpflichtende Teilnahme an dem Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“	148
5		Modellrechnungen zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen	150
5.1		Finanzierungsbedarfe	151
	5.1.1	Haushaltsausgleich und Erwirtschaftung von Zinsen	153

5.1.1.1	Abgrenzung der kommunalen Haushalte ..	154
5.1.1.2	Sachlicher Bezug und Datengrundlage	156
5.1.1.3	Inhaltliche Abgrenzung	156
	Exkurs: Pensionsrückstellungen	158
5.1.1.4	Konjunkturelle Bereinigung	162
5.1.1.5	Preisbereinigung der Finanzdaten	168
5.1.1.6	Schätzung des strukturellen Haushaltsdefizits und Darstellung nicht erfasster Bestandteile bzw. aktueller Entwicklungen	169
5.1.1.6.1	Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahres- durchschnitts 2004 bis 2007 – Lückenvariante 1	170
	Exkurs: Zinsniveau und Zinsentwicklung ..	177
5.1.1.6.2	Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahres- durchschnitts 2001 bis 2008 – Lückenvariante 2	181
5.1.1.7	Resümee: Strukturelle Lücke und Inflationseinfluss	182
5.1.2	Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung	184
5.1.2.1	Vollständiger Abbau der Liquiditätskredite – Tilgungsvariante 1	189
5.1.2.2	Abbau der höchsten Liquiditätskredite bis auf 2 000 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 4 –	194
5.1.2.3	Abbau hoher Lasten auf 450 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 5 –	197
5.1.3	Zwischenfazit zum Finanzbedarf für Haushaltsausgleich und Tilgung	198
5.2	Finanzierungsmöglichkeiten	202
5.2.1	Strukturelle Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Gemeindefinanzen	206
5.2.1.1	Beteiligung des Bundes	206
5.2.1.1.1	Leistungen für Unterkunft und Heizung	208

5.2.1.1.2	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	210
5.2.1.1.3	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	211
5.2.1.1.4	Fazit Bundesbeteiligung	213
5.2.1.2	Kommunaler Finanzausgleich: Ein erster Beitrag von Land und kommunaler Solidargemeinschaft	216
5.2.1.2.1	Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs	217
5.2.1.2.2	Soziallastenansatz	220
5.2.1.2.3	Steuerkraftvorwegausgleich ...	223
5.2.1.3	Zwischenresümee: Konsolidierungsfortschritt nach Bundesbeitrag und Finanzausgleich .	225
5.2.2	Zeitlich befristete Konsolidierungshilfe	233
5.2.2.1	Verteilung der Konsolidierungshilfen auf die empfangsberechtigten Kommunen	235
5.2.2.2	Konsolidierungshilfe des Landes und ihre Wirkung auf den Landeshaushalt	238
5.2.2.3	Konsolidierungsbeitrag der kommunalen Solidargemeinschaft	243
5.2.2.3.1	Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich .	243
5.2.2.3.2	Abundanzumlage	247
5.2.2.3.3	Steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage	253
5.2.2.3.4	Finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage	256
5.2.2.3.5	Fazit zum kommunalen Konsolidierungsbeitrag	259
5.2.3	Gesamtwirkung der externen Maßnahmen	261
5.2.3.1	Übersicht über die Konsolidierungsmodelle: der kompensatorische Ansatz	261
5.2.3.2	Konsolidierungsmodell 1: „Hohe Bundesbeteiligung“	265

5.2.3.3	Konsolidierungsmodell 2: „Mittlere Bundesbeteiligung – Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“	271
5.2.3.4	Konsolidierungsmodell 3: „Mittlere Bundesbeteiligung – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“	274
5.2.3.5	Konsolidierungsmodell 4: „geringe Bundesbeteiligung“	276
5.2.3.6	Zwischenfazit Haushaltskonsolidierung und Abbau von Liquiditätskrediten	280
5.2.4	Eigenbeitrag der Gemeinden	281
5.2.4.1	Ausgabenreduktion	281
5.2.4.2	Einnahmenerhöhung	282
5.2.4.3	Bürgerbeitrag: Ein zeitlich befristeter Sonderbeitrag des Einwohners	282
Literatur	286
Anhang	295
Anhang 1: Berichtssystem	295
Anhang 2: Konsolidierungsmodell 1		
Anhang 3: Konsolidierungsmodell 2		
Anhang 4: Konsolidierungsmodell 3		
Anhang 5: Konsolidierungsmodell 4		
Anhang 6: Strukturelle Lücke auf Basis der Jahre 2001 bis 2008		

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Kommunalen Finanzierungssaldo nach Ländern im Durchschnitt der Jahre 1991/2000 und 2001/2009 in Euro je Einwohner	21
Abbildung	2: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite 1991 bis 2009 (jew. 31.12.) in den Flächenländern und Nordrhein-Westfalen in Euro je Einwohner	22
Abbildung	3: Kassenkredite der kommunalen Kernhaushalte nach Ländern am 31.12.2009 in Euro je Einwohner	22
Abbildung	4: Nordrhein-westfälische Gemeinden und Kreise in der Haushaltssicherung sowie in vorläufiger Haushaltswirtschaft 1997 bis 2008	24
Abbildung	5: Kassenkredite der 20 Städte und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden am 31.12.2009 in Euro je Einwohner	25
Abbildung	6: Durchschnittliches Haushaltsergebnis 2006 bis 2008 sortiert nach Kassenkreditbelastung und Gemeindetypen in Euro je Einwohner	26
Abbildung	7: Szenarien zur kommunalen Liquiditätskreditentwicklung in Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2020 in Mrd. Euro	27
Abbildung	8: Modellhafte Darstellung der Einflussfaktoren der kommunalen Finanzlage	33
Abbildung	10: Zielsystem „Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ in Nordrhein-Westfalen	40
Abbildung	11: Finanzpolitische Aspekte des Korrespondenzprinzips ...	51
Abbildung	12: Ausgabenstruktur der nordrhein-westfälischen Kommunen in 2006	63
Abbildung	13: Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Deutschland 1963 bis 2002	64
Abbildung	14: „Scherenartige“ Auseinanderentwicklung im Abschwung: Reine Sozialausgaben, Steuereinnahmen (netto) und allg. Deckungsmittel der nordrhein-westfälischen Kommunen 2000-2004	68
Abbildung	15: Gesamtzuschussbedarfe von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1980 und 2006.....	69
Abbildung	16: Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2014.....	72

Abbildung 17: Systematik politischer Verhaltensvorgaben	76
Abbildung 18: Elemente einer Steuerung (finanz-)politischen Verhaltens.....	78
Abbildung 19: Steuerung kommunalen Finanzverhaltens.....	79
Abbildung 20: Aufgaben und Funktionen der Kommunalaufsicht.....	87
Abbildung 21: Beispielhafte Darstellung der Haushaltslage in einem Berichtssystem	92
Abbildung 22: Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt und den Steuereinnahmen.....	98
Abbildung 23: Einordnung der Hilfsmaßnahmen in den Gesamtkontext	100
Abbildung 24: Strategien der Verhaltenssteuerung	110
Abbildung 25: Bewertung der Ausgestaltungsoptionen in der Übersicht.....	114
Abbildung 24: Strategien der Verhaltenssteuerung	110
Abbildung 26: Bausteine zum Ausgleich des strukturellen Defizits	137
Abbildung 27: Idealtypischer Konsolidierungspfad zum Abbau des strukturellen Defizits im ordentlichen Ergebnis.....	139
Abbildung 28: Idealtypischer Einstieg in die Abfinanzierung der Altkassenkredite	142
Abbildung 29: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Abbau von Liquiditätskrediten bis zum 31.12.2020	152
Abbildung 30: Einnahmen und Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen von 1999 bis 2008	163
Abbildung 31: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 1: 2004/2007 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –	174
Abbildung 32: Euribor-Zinsen 1 Woche / 1 Monat / 6 Monate / 1 Jahr, Pfandbriefrendite (Deka-Bank) 3 u. 5 Jahr (jew. am Monatsanfang) und Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank (jew. am Monatsende) (Stand: 22.11.2010)	176
Abbildung 33: Euribor-Zinssätze für Laufzeiten von 1 Woche bis 1 Jahr und Rendite-Indikation Öffentliche Pfandbriefe DekaBank für Laufzeiten sowie PEX-Renditen von 1 bis 5 Jahre am 15. November 2010	179

Abbildung 34:	Liquiditätskredite am 31.12.2009 und ihre Verteilung auf die Gemeinden im Vergleich zur Zahl der Gemeinden und Einwohner	188
Abbildung 35:	Entwicklung der Liquiditätskredite ab 2011: Tilgungsvariante 1a – Tilgung von jährlich 3,8 % des Ausgangsbestandes –	191
Abbildung 36:	Entwicklung der Liquiditätskredite ab 2011: Tilgungsvariante 1c – Tilgung von jährlich 1,9 % des Ausgangsbestandes –	193
Abbildung 37:	Entwicklung der Liquiditätskredite ab 2011: Tilgungsvariante 4a – Reduzierung der Spitzenlast auf 2 000 Euro je Einwohner –	195
Abbildung 38:	Entwicklung der Liquiditätskredite ab 2011: Tilgungsvariante 5 – Reduzierung der Liquiditätskredite auf 450 Euro je Einwohner –	198
Abbildung 39:	Mehreinnahmen der Gemeinden aus einer höheren Bundesbeteiligung 2008 nach der Höhe der Liquiditätskredite am 31.12.2009	214
Abbildung 40:	Mehreinnahmen der Gemeinden aus einer höheren Bundesbeteiligung nach der Höhe der strukturellen Lücke bzw. des Überschusses	215
Abbildung 41:	Verteilbare Finanzausgleichsmasse und Schlüsselmasse in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2011 in Mio. Euro	217
Abbildung 42:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung – der Gemeinden in Abhängigkeit von der Steuerkraft nach GFG 2010	224
Abbildung 43:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz – Faktor 8	227
Abbildung 44:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite im Vergleich von Basisvariante, alternativer Bundesbeteiligung und höherem Soziallastensatz	233
Abbildung 45:	Wirkung der Varianten der Landeshilfe auf die Verschuldung des Landes bei einem Zinsanstieg auf 3,0 %	242

Abbildung 46:	Umverteilungswirkung einer Vorwegentnahme von 175 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner	247
Abbildung 47:	Nettoeffekt einer Kombination aus Vorwegentnahme aus der Schlüsselmasse und Abundanzumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner	248
Abbildung 48:	Nettoeffekt einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner	256
Abbildung 49:	Nettoeffekt einer finanzkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner	258
Abbildung 50:	Schematische Darstellung der Finanzleistungen der Beteiligten an den Konsolidierungsmodellen zur Deckung des strukturellen Haushaltsdefizits im ersten Jahr	265
Abbildung 51:	Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner – Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung	269
Abbildung 52:	Pflichttilgung aus der Konsolidierungshilfe im ersten Jahr nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung	269
Abbildung 53:	Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner – mittlere Bundesbeteiligung/Eingliederungshilfe	273
Abbildung 54:	Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner – Konsolidierungsmodell 3: mittlere Bundesbeteiligung/Grundsicherung im Alter	279

Abbildung 55: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner Konsolidierungsmodell 4: geringe Bundesbeteiligung	279
Abbildung 56: Hebesätze der Grundsteuer B im Jahr 2009 nach der Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung	283

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Entwicklung der Zuschussbedarfe im Einzelplan 4/ Soziale Sicherung und der kommunalen Finanzmittel in Nordrhein-Westfalen	73
Tabelle	2: Beispielhafte Darstellung der pflichtig zu leistenden Eigentilgung.....	143
Tabelle	3: Beispielhafte Darstellung der Entwicklung der leistenden Eigentilgung bei einer Konsolidierungshilfe von jährlich 20 Mio. Euro	145
Tabelle	4: Gewichtungsverhältnis der beiden Indikatoren bei unterschiedlichen strukturellen Entlastungsvolumina	148
Tabelle	5: Abschätzung der Rückstellung für Versorgungsbezüge auf Basis der Beamtenbezüge und Versorgungs- leistungen 2008	161
Tabelle	6: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 1: 2004/2007 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –	174
Tabelle	7: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 2: 2001/2008 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –	181
Tabelle	8: Kommunale Liquiditätskredite ausgewählter Länder- gruppen in Euro je Einwohner am 31.12.2009 und für mittelfristige Jahresdurchschnitte	186
Tabelle	9: Vergleich der Varianten zum vollständigen Abbau der Liquiditätskredite	192
Tabelle	10: Vergleich der Varianten zum Abbau der Liquiditätskredite von einer Spitzen- bzw. hohen Belastung	196
Tabelle	11: Übersicht über Konsolidierungsbedarfe der Kommunen mit Liquiditätskrediten	200
Tabelle	12: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden unter Berücksichtigung einer höheren Beteiligung des Bundes an den Soziallasten – nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –	214
Tabelle	13: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach erhöhter Bundesbeteiligung unter Berücksichtigung einer Aufstockung des Finanzausgleich und einen verstärkten Soziallastenansatzes: Faktor 8 – nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –	219

Tabelle 14:	Verteilungswirkung einer Verstärkung des Soziallastenansatzes – nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –	222
Tabelle 15:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 16	226
Tabelle 16:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach alternativem Bundesbeitrag*, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 8	231
Tabelle 17:	Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 16	232
Tabelle 18:	Varianten der Landeshilfe und ihre Auswirkung auf die Verschuldung des Landes bis 2020	241
Tabelle 19:	Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer Vorwegentnahme von 175 Mio. Euro als dem gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem und einer Abundanzumlage von 175 Mio. Euro (Konsolidierungsmodell 1)	246
Tabelle 20:	Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage	255
Tabelle 21:	Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer finanzkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage	258
Tabelle 22:	Übersicht über die Parameter der Konsolidierungshilfen für vier Modelle	264
Tabelle 23:	Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung ohne Tilgungsanteil – Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung	267
Tabelle 24:	Tilgung und Liquiditätskreditentwicklung der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung	268
Tabelle 25:	Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung – Konsolidierungsmodell 2: geringe Bundesbeteiligung	272

Tabelle 26: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung Konsolidierungsmodell 3: mittlere Bundesbeteiligung/ Grundsicherung im Alter	275
Tabelle 27: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung – Konsolidierungsmodell 4: geringe Bundesbeteiligung	278

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Anh.	Anhang
Art.	Artikel
d. h.	das heißt
etc.	et cerera
EU	Europäische Union
Ew	Einwohner
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GV NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i. e. S.	im engeren Sinne
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Landesbetrieb)
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunalfinanzausgleich
KonsHilfG	Konsolidierungshilfegesetz (Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen)
KrO	Kreisordnung
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung
LVerf. NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
MR	Modellrechnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
Sp.	Spalte
Tab.	Tabelle
u. ä.	und ähnliches
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil

1 Begründungen und Ziele von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen

1.1 Problemstellung und Ursachendiskussion

1.1.1 Finanzielle Situation in den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen¹

(1) Die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland weisen seit mindestens zwei Jahrzehnten überwiegend negative Finanzierungssalden auf. Die wenigen Jahre mit Haushaltsüberschüssen – häufig nur aufgrund kommunaler Vermögensveräußerungen erreicht – konnten nur wenig zur Entlastung der finanziellen Anspannung beitragen. Selbst die hohen Überschüsse der Jahre 2006 bis 2008 holten das langjährige Mittel nicht aus dem Defizitbereich heraus. Sie wurden von dem massiven Einbruch im Jahr 2009 sogar wieder im hohen Maße aufgezehrt. Insofern verbesserte sich das Finanzergebnis im Zeitraum 2001/2009 (-15,3 Euro/Ew) gegenüber 1991/2000 (-43,0 Euro/Ew) zwar deutlich, blieb aber insgesamt negativ (*vgl. Abb. 1*).

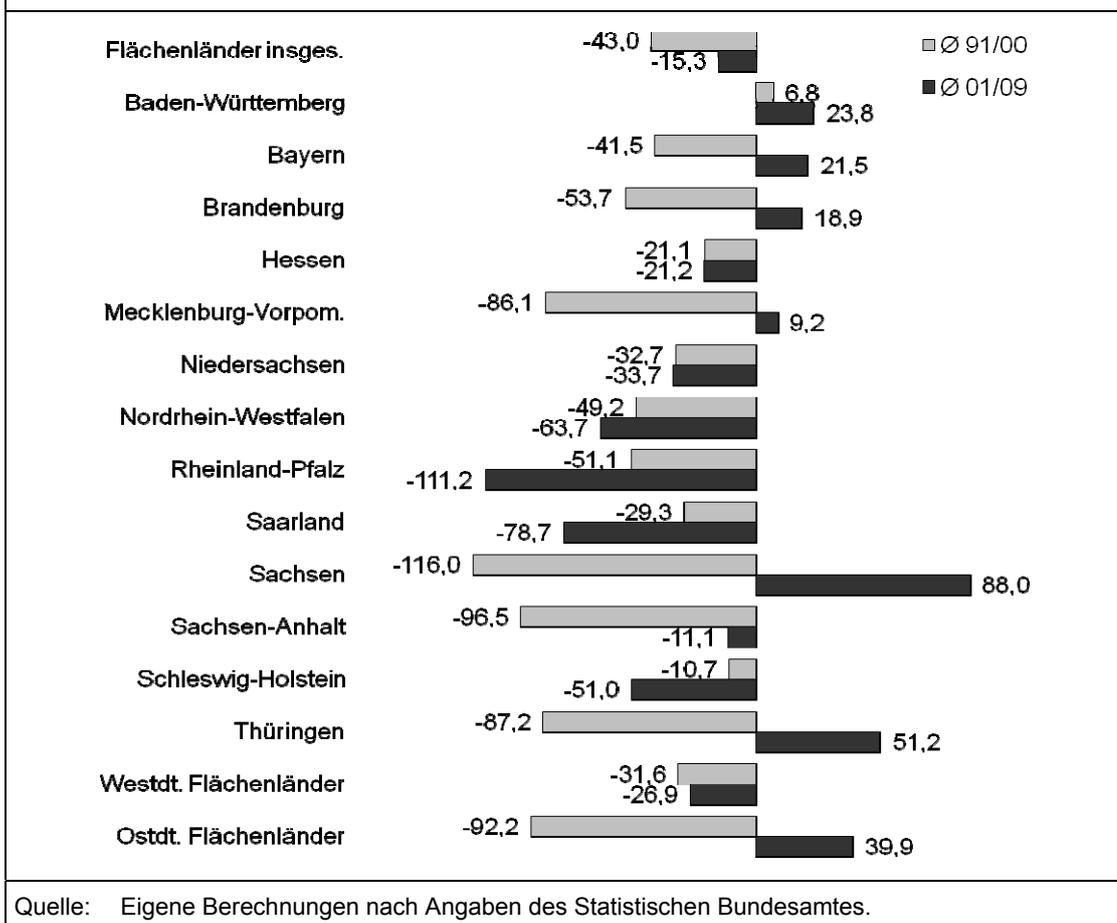
(2) Die ungünstige kommunale Finanzsituation konzentriert sich vor allem auf die Länder Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen.² In diesen Ländern nahmen die Finanzierungsdefizite in den letzten Jahren gegen den Bundestrend zu. In Nordrhein-Westfalen stieg der langjährige durchschnittliche Finanzierungssaldo von -49,2 auf -63,7 Euro je Einwohner.

(3) Die regelmäßig defizitären Haushaltsergebnisse führten unmittelbar in die Kreditfinanzierung der laufenden Aufgaben, beispielsweise der Ausgaben für Personal, Sachaufwendungen oder Sozialtransfers. Dazu wurden mit zunehmender Bedeutung als unterjährige Finanzierungsinstrumente konzipierte kommunale Kassenkredite (seit Einführung des doppelhaushaltsrechtlichen Systems heißen diese in Nordrhein-Westfalen „Kredite zur Liquiditätssicherung“ oder „Liquiditätskredite“) genutzt. Seit 1991 nimmt das Volumen der kommunalen Liquiditätskredite stetig zu. Während die allmähliche Steigerung von 1991 bis 2000 in Nordrhein-Westfalen (+113 Euro/Ew) schon erkennbar über der Ver-

1 Den Auswertungen und Berechnungen in diesem Abschnitt liegen - sofern nicht anders kenntlich gemacht - Daten des Statistischen Bundesamtes zugrunde. An diesen werden keine nachträglichen Korrekturen vorgenommen. Daher können sich z. T. Abweichungen zu den Daten des IT.NRW ergeben, die laufend berichtigt werden.

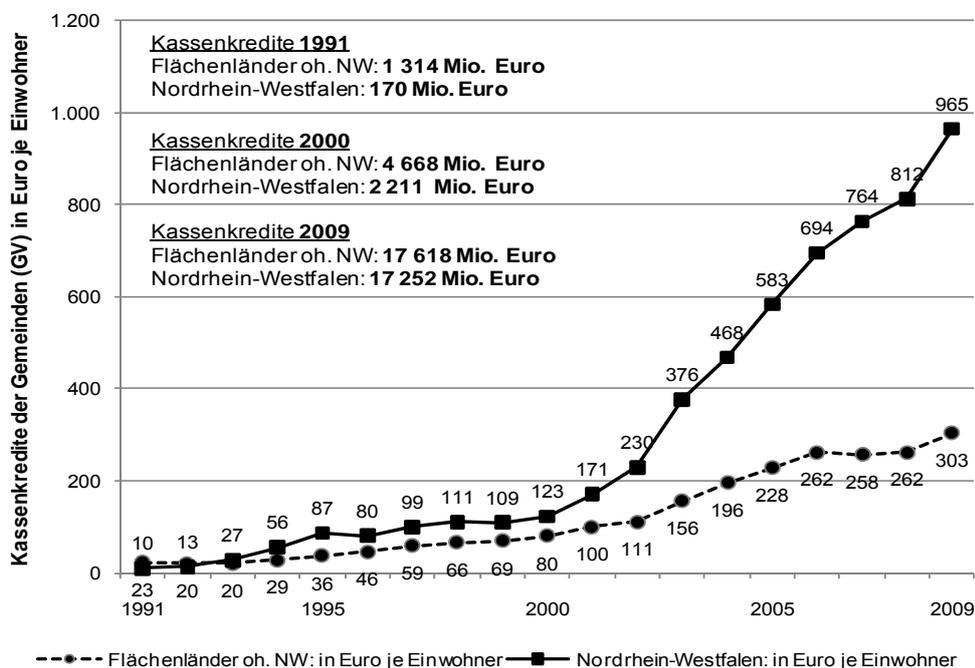
2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 54 f. Online unter <http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24887_24888_2.pdf> (Abruf: 25.05.2009).

Abbildung 1: Kommunalen Finanzierungssaldo nach Ländern im Durchschnitt der Jahre 1991/2000 und 2001/2009 in Euro je Einwohner



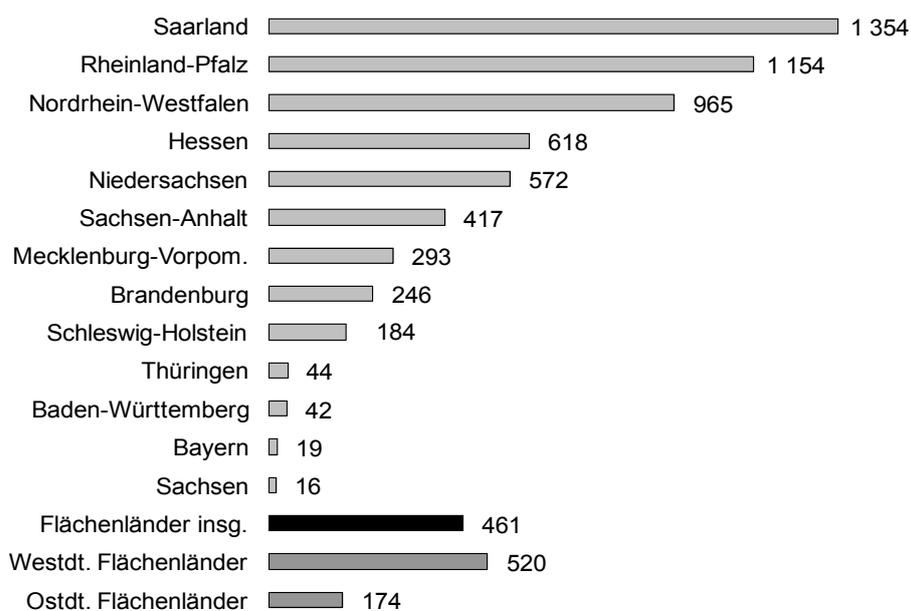
änderungsrate in den übrigen Flächenländern lag (+57 Euro/Ew), koppelte sich die Liquiditätskreditentwicklung in Nordrhein-Westfalen nach der Jahrtausendwende deutlich von der durchschnittlichen Entwicklung in den übrigen Flächenländern ab (vgl. Abb. 2). Die nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichnen zum 31. Dezember 2009 mit 965 Euro je Einwohner mehr als dreimal so hohe Liquiditätskredite wie die übrigen Flächenländer im Durchschnitt (303 Euro/Ew). Aufgrund des raschen Zuwachses seit 2000 (+785 %) tragen die nordrhein-westfälischen Kommunen mit einem Liquiditätskreditvolumen von 17,25 Mrd. Euro die Hälfte der Liquiditätskredite in den deutschen Kommunen (34,86 Mrd. Euro). Entsprechend der Ausprägungen beim Finanzierungssaldo gehört auch hier Nordrhein-Westfalen wieder zur „Spitzengruppe“, während die Kommunen in den vier Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen fast ohne Liquiditätskredite auskommen (vgl. Abb. 3). Insofern markiert der Bundesdurchschnitt einen Mittelwert, der lediglich zwei Gruppen teilt aber keine „durchschnittlichen“ Verhältnisse abbildet.

Abbildung 2: Entwicklung der kommunalen Liquiditätskredite 1991 bis 2009 (jew. 31.12.) in den Flächenländern und Nordrhein-Westfalen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3: Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte nach Ländern am 31.12.2009 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(4) Die langjährige Fehlentwicklung trifft aber auch innerhalb Nordrhein-Westfalens nicht alle Kommunen. In den Durchschnittswerten von Finanzierungssalden und Liquiditätskrediten werden deutlich höhere und deutlich niedrigere einzelgemeindliche Werte verdeckt. Von den insgesamt 396 Gemeinden waren zum 31. Dezember 2009 immerhin 195 Kommunen frei von Liquiditätskrediten, 201 hingegen belastet. Unter den Kreisen hatten 11 von 31 Kreisen Schulden aus Liquiditätskrediten.

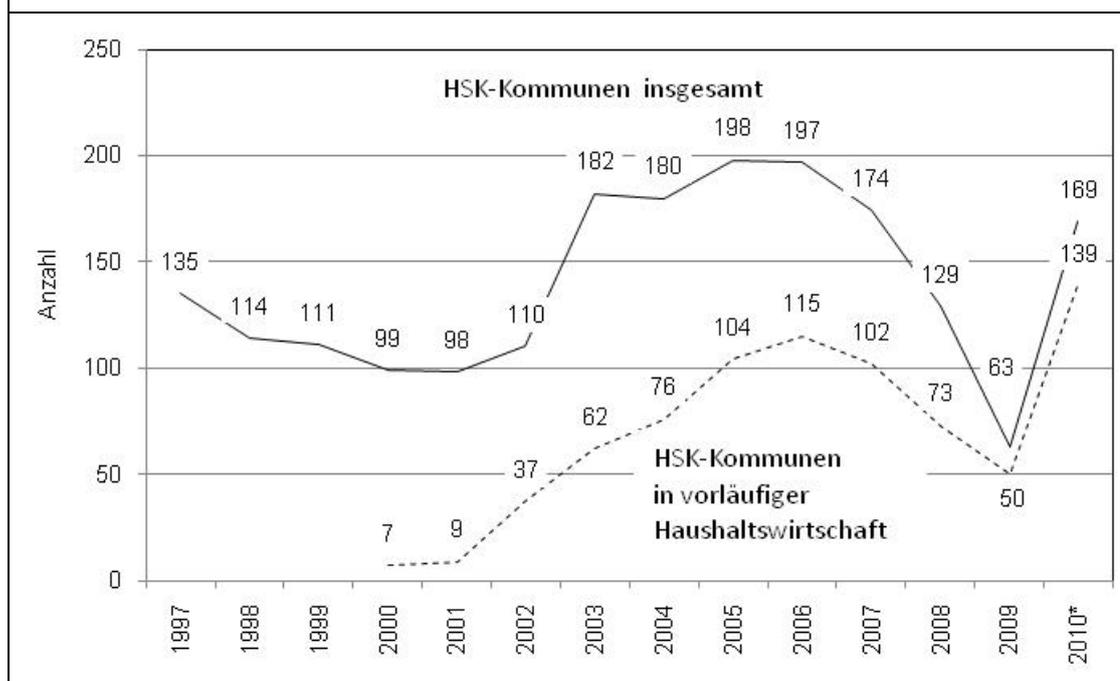
(5) Demnach steht also die Hälfte aller nordrhein-westfälischen Kommunen unter einer erheblichen fiskalischen Anspannung. Entsprechend hoch ist die Zahl der Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen bzw. die nur mit einer vorläufigen Haushaltswirtschaft, d. h. ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, im Nothaushalt wirtschaften müssen (vgl. Abb. 4). Dabei täuscht die in den Jahren 2007 bis 2009 deutlich gesunkene Zahl der Betroffenen eine Verbesserung vor. Denn mit der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens konnten sich zahlreiche Gemeinden durch die Inanspruchnahme der neuen Ausgleichsrücklage (§ 75 Abs. 2 S. 3 GO NRW) kurzfristig und nur fiktiv aus der Haushaltssicherung lösen – auch ohne dass sich etwas Grundsätzliches an der finanziellen Situation geändert hatte. Die Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens führt also auch zu einem Bruch in der in *Abbildung 4* dargestellten Zeitreihe.

(6) Im laufenden Jahr 2010 ist die Ausgleichsrücklage in zahlreichen Kommunen nicht mehr ausreichend. Entweder wurde sie in den Vorjahren bereits aufgebraucht, oder sie reichte für die Deckung der infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen neuen Defizite nicht mehr aus.³ Aktuell befinden sich 167 der insgesamt 430 Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen in der Haushaltssicherung; davon stehen 137 unter Nothaushaltsrecht. In 35 Fällen ist die Überschuldung der Kommunen bereits eingetreten oder steht im Finanzplanungszeitraum bevor. Insgesamt konnten im Jahr 2010 nur acht Kommunen einen „echten“ Haushaltsausgleich erreichen, 245

3 Neben der skizzierten Normalisierung nach der Umstellung vom kameralistischen auf das doppische Haushaltsrecht, geht der deutliche Anstieg im Jahr 2010 auch auf den schweren Konjunkturerinbruch im Jahr 2009 zurück. Vgl. hierzu BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. (2010): Kommunalfinanzen im Jahr 2009. Krisenreaktionen im Ländervergleich. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Berlin, Bd. 218); Zur Einführung der Doppik siehe auch LENK, T./ROTTMANN, O. (2007): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung. Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig im Auftrag der Commerzbank AG. Frankfurt am Main. Online unter <http://www.uni-leipzig.de/fiwi/Kompetenzzentrum/pdf/CoBa_Doppik.pdf> (Abruf: 12.09.2010).

Kommunen mussten auf Rücklagen zurückgreifen, um nicht in die Haushalts-sicherung zu rutschen.⁴ Die Finanzkrise der nordrhein-westfälischen Kommunen ist damit kein Problem einzelner Kommunen, sie trifft schon seit Jahren eine breite Masse und dies mit der deutlichen Tendenz zur Krisenverfestigung.

Abbildung 4: Nordrhein-westfälische Gemeinden und Kreise in der Haushalts-sicherung sowie in vorläufiger Haushaltswirtschaft 1997 bis 2010



* Stand: 30.06.2010 (Zahlen für 2010 zum Teil geschätzt). Die Gesamtzahl der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände beträgt 430 (396 Gemeinden, 31 Kreise und 3 höhere Gemeindeverbände).

Quelle: Nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

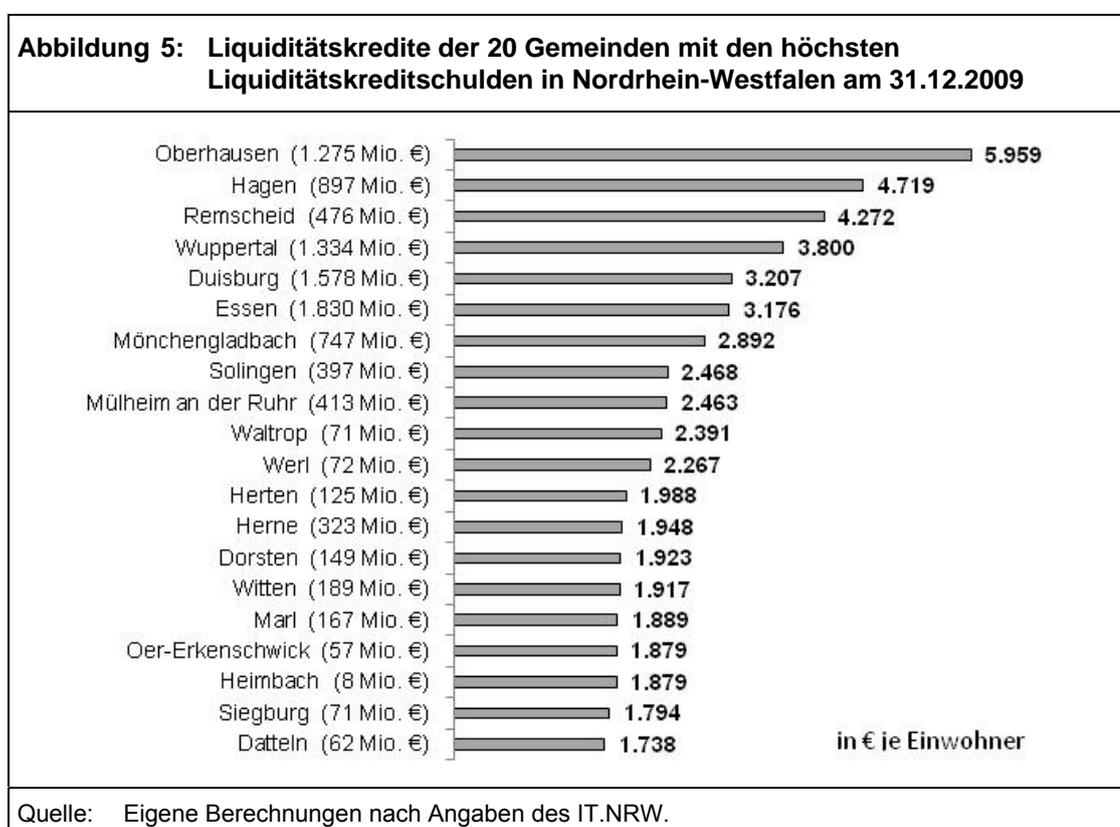
(7) Auch innerhalb der belasteten Kommunen sind die Disparitäten nochmals sehr ausgeprägt. Gemessen an der Höhe der Liquiditätskredite zeigt sich unter den 20 am stärksten belasteten Gemeinden Ende 2009 eine Spreizung von 1 732 bis 5 932 Euro je Einwohner. Unter diesen Städten und Gemeinden waren zehn kreisfrei und zehn kreisangehörig (vgl. Abb. 5).⁵ Diese Gemeinden

4 Vgl. WINKEL, J. (2010): Wo stehen wir – und wer steht wo? Anmerkungen zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW. Vortrag auf der Tagung "Gemeindefinanzen in der Krise" vom 03. bis 05. November 2010 in Loccum. Online unter <http://www.prof-junkernheinrich.de/images/stories/Winkel_Loccum_Gemeindefinanzen_2010.pdf> (Abruf: 18.11.2010).

5 Zur Verteilung der Gemeinden und Einwohner nach der Höhe der Liquiditätskredite siehe auch Kapitel 5.

heben sich nochmals deutlich von den Durchschnittswerten in Deutschland ab (vgl. Abb. 3).

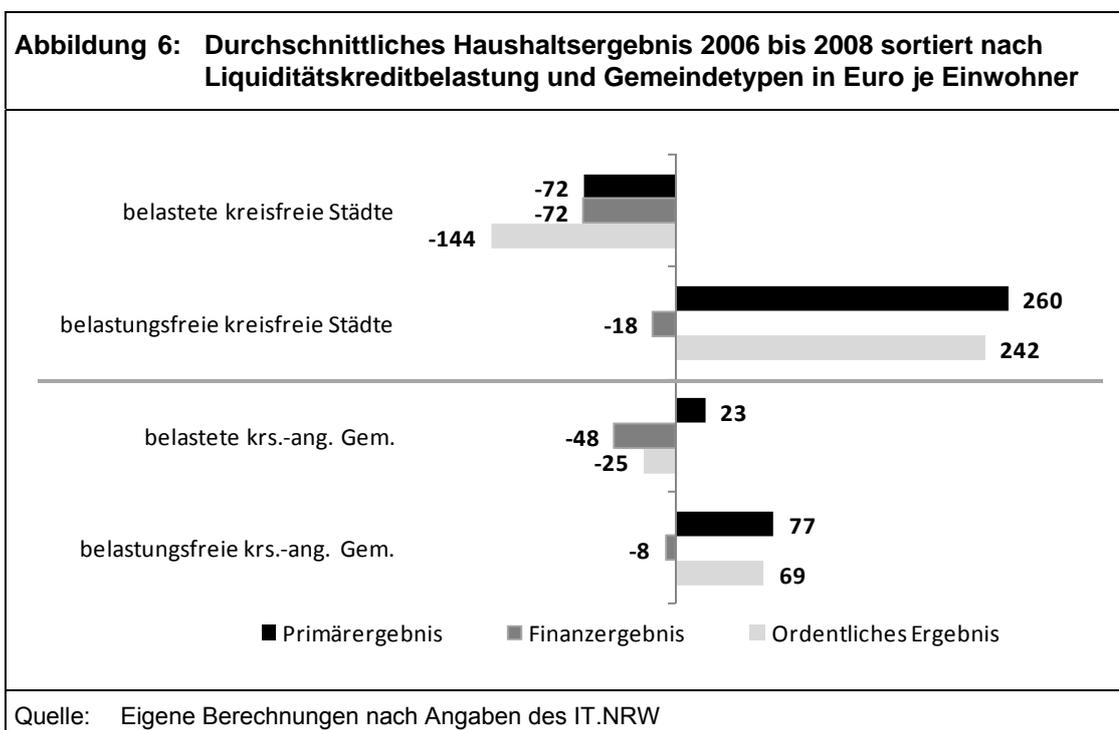
(8) In absoluten Zahlen konzentriert sich der Großteil der Liquiditätskreditbelastung – angesichts des Ortsgrößeneffektes nicht verwunderlich – in den kreisfreien Städten. Von den gesamten kommunalen Liquiditätskrediten zum 31. Dezember 2009 in Höhe von 17,25 Mrd. Euro in Nordrhein-Westfalen finden sich fünf Städte mit jeweils über einer Milliarde Euro (Essen, Duisburg, Wuppertal, Oberhausen und Dortmund⁶). Auf sie entfallen zusammen 7,02 Mrd. Euro (vgl. Abb. 5). Zusammen konzentrieren sich auf diese Gruppe also etwa 40 % der nordrhein-westfälischen bzw. 20,0 % der bundesdeutschen kommunalen Liquiditätskredite.



(9) Die Sprengkraft der hohen Verschuldung durch Liquiditätskredite für die kommunalen Haushalte tritt besonders deutlich beim Vergleich der Haushaltsergebnisse der Kommunen mit und ohne Liquiditätskredite hervor. Im Dreijahresschnitt 2006 bis 2008 weisen die kreisfreien Städte mit Liquiditätskreditbe-

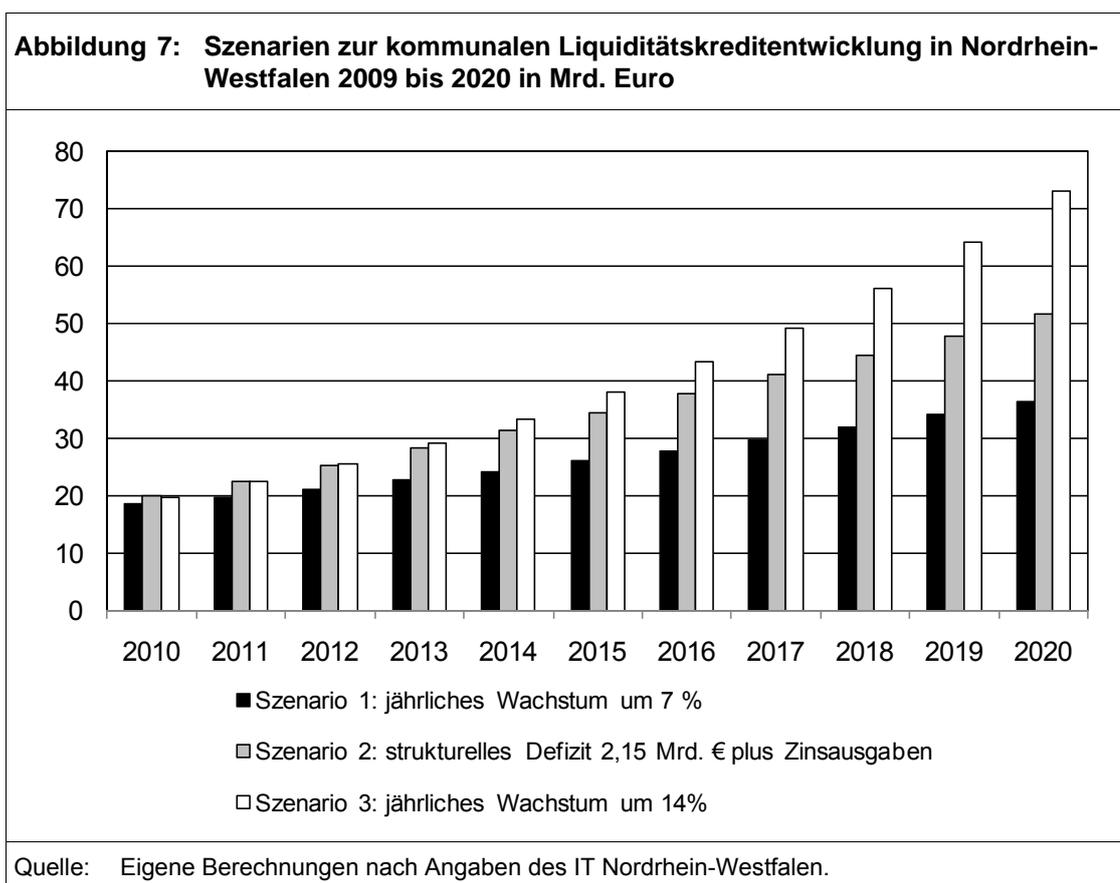
⁶ Dortmund wies bei einem Liquiditätskreditvolumen von 1 003 Mio. Euro „nur“ Pro-Kopf-Liquiditätskredite in Höhe von 1 726 Euro auf und lag damit auf Platz 21.

lastung ein negatives Ordentliches Ergebnis in Höhe von -144 Euro je Einwohner aus (vgl. Abb. 6). Hierzu trägt neben der Belastung aus dem laufenden Haushalt (Primärergebnis: -72 Euro/Ew)⁷ in gleicher Höhe das Finanzergebnis bei, d. h. die Belastungen aus Zinszahlungen. Die zwei kreisfreien Städte ohne Liquiditätskreditschulden verbuchen hingegen ein sehr positives Ordentliches Ergebnis von 242 Euro je Einwohner und weisen nur ein negatives Finanzergebnis von -18 Euro je Einwohner auf. Im kreisangehörigen Raum fallen die Disparitäten geringer aus. Hier wird aber noch deutlicher, wie die finanziellen Altlasten auch einen mit Überschüssen abschließenden laufenden Haushalt (23 Euro/Ew) durch das Finanzergebnis (-48 Euro/Ew) in ein Defizit (-25 Euro/Ew) umwandeln. Zwar sind im Finanzergebnis auch die Zinsen für die investiven Kredite enthalten, doch dürften diese allein nicht einen solch starken negativen Effekt auslösen. Zudem stehen ihnen z. T. auch Einnahmen aus der gebührenpflichtigen Infrastrukturnutzung gegenüber. Dauerhaft strukturell un- ausgeglichene Haushalte führen folglich zum Aufbau einer hohen und steigenden Zins- und Zinseszinsbelastung, die dann selbst zu einer treibenden Kraft des Defizits wird.



7 Das Primärergebnis wird hier verstanden also Saldo aus den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts ohne Finanzierungskosten und Fehlbeträgen aus den Vorjahren. Aufgrund der Vergangenheitsorientierung der Datenanalyse ist der Begriff nicht deckungsgleich mit den Salden der laufenden Verwaltungstätigkeit der doppischen Ergebnis- und Finanzrechnung.

(10) Damit drohen die Liquiditätskredite auch in den nächsten Jahren weiter zu wachsen. Konnten die Problemkommunen selbst in den guten Jahren keinen Haushaltsausgleich erzielen, so werden sie erst recht in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise dieses Ziel verfehlen und damit das Liquiditätskreditwachstum beschleunigen. So könnten die Liquiditätskredite bis zum Jahr 2020 auf über 40 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Abb. 7).



- Bei einer jährlichen Zunahme der Liquiditätskreditschulden um die moderaten 7 % des Jahres 2008, der geringsten Wachstumsrate im Zeitraum von 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2009, läge die Liquiditätskreditverschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen in 2020 bei mehr als 36 Mrd. Euro – und damit rund 19 Mrd. Euro über dem Ausgangsniveau von 2009. Das durchschnittliche Wachstum betrug allerdings – bei niedrigem Ausgangsniveau – 23,7 %.
- Dem zweiten Szenario liegt die Annahme zugrunde, dass die Zunahme der Liquiditätskredite sich nicht entlang konstanter Wachstumsraten vollzieht, sondern von einem strukturellen Defizit getrieben wird. Für die nordrhein-westfälischen Kommunen mit Liquiditätskrediten beträgt diese

strukturelle Lücke ca. 2,15 Mrd. Euro zuzüglich Zinsen für Liquiditätskredite.⁸ Gemäß der Annahme, dass die Kommunen dieses Defizit auch in Zukunft durch Liquiditätskredite abdecken müssen – und darüber hinaus auch die für die Neuschulden anfallenden Zinsausgaben über Kredite refinanzieren, würden die kommunalen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bis Ende 2020 auf rd. 51 Mrd. Euro ansteigen. In diesem Szenario betrüge die durchschnittliche Wachstumsrate der Liquiditätskredite 10,5 %. In absoluten Werten wäre im Jahr 2020 ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 3,61 Mrd. Euro zu erwarten.

- Die Annahme einer konstanten Lücke (Szenario 2) ist unter den gegenwärtigen Bedingungen – insbesondere wegen der steigenden Soziallasten (*vgl. Kap. 2.1*) – durchaus angreifbar. Gerade in den letzten Jahren zeigte sich, dass die tatsächlichen Haushaltsdefizite zum Teil noch deutlich größer waren als die strukturelle Lücke. Wird dem entsprechend für die weitere Liquiditätskreditentwicklung die jahresdurchschnittliche Zunahme zwischen 2004 und 2008 von 14 % unterstellt (Szenario 3), ergäbe sich ein nochmals deutlich höheres Liquiditätskreditvolumen von rd. 73 Mrd. Euro. Damit wird einerseits die Phase des ausgeprägten wirtschaftlichen Aufschwungs mit rückläufigen Liquiditätskreditzuwächsen berücksichtigt, andererseits der Liquiditätskreditzuwachs infolge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise ausgeblendet. In diesem Fall betrüge der absolute Liquiditätskreditzuwachs im Jahr 2020 rd. 8,9 Mrd. Euro. Darin wären eine wachsende strukturelle Lücke, steigende Zinsen und deutlich zunehmende Zinseszinsseffekte abgebildet.

Diese Entwicklung gilt es zu stoppen. Allein im ersten Halbjahr 2010 sind die Liquiditätskredite jedoch bereits um 13 % auf rund 19,5 Mrd. Euro angestiegen. Insofern ist bis zum Jahresende ein Liquiditätskreditvolumen von deutlich über 20 Mrd. Euro zu erwarten, also ein höheres Schuldenniveau als in den drei skizzierten Szenarien unterstellt war.

8 Im Vorgriff auf die nachfolgende Bestimmung des strukturellen Haushaltsdefizits wurde hier das Ergebnis (Lückenvariante 1/Strukturelle Lücke 2004-2007) schon vorweggenommen. Zur methodischen Bestimmung und quantitativen Zusammensetzung des strukturellen Defizits siehe *Kapitel 5.1.1.6*. Für die Zinsausgaben wird ein Zinssatz von 1,75 % im Jahr 2010 angenommen, der bis 2013 jährlich um 0,25 %-Punkte auf 2,5 % ansteigt und dann konstant bleibt.

1.1.2 Ursachenanalyse

1.1.2.1 Ziele und Grenzen der Ursachenanalyse

(11) Die finanzwissenschaftliche und finanzpolitische, aber auch die publizistische Beschäftigung mit fiskalischen „Schieflagen“ wirft regelmäßig die Frage nach ihren Ursachen auf. Diese Analyse kann unter zwei Gesichtspunkten erfolgen:

- der Frage nach der Verantwortung und
- der Frage nach der Therapie.

(12) Die Frage nach der *Verantwortung*: Soll den in Not geratenen Kommunen geholfen werden, so werden diejenigen, die zur Hilfestellung herangezogen werden, automatisch und auch berechtigt die Frage nach der Eigenverantwortung – hier der kommunalen Mitverursachung – stellen. Dem marktwirtschaftlichen Haftungsprinzip folgend sollen einzelwirtschaftliche Akteure mit den Folgen ihres Fehlverhaltens konfrontiert werden. Dieses gilt auch für den öffentlichen Sektor. Sollen die ökonomischen Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erhalten bleiben, so sind die Fehlentscheidungen von den verursachenden Akteuren zu verantworten und durch problemadäquates Handeln zu korrigieren.

Diese Denkweise führt jedoch aus mehreren Gründen an Grenzen:

- Angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, der vielen beteiligten Akteure und des sehr langen Zeitraumes von rd. 20 Jahren und mehr, in dem die fiskalischen Notlagen langsam angewachsen sind, ist eine eindeutige und quantitativ belegbare Ursachenverortung nicht möglich. Föderale Gemengelagen deuten zumeist auf eng verflochtene und sich gegenseitig bedingende Verschuldungsdeterminanten hin. Der Versuch, die heutige finanzielle Notlage auf ihre ursprünglichen Verursacher zurückzuführen stößt daher schnell an Grenzen.
- Im privaten Sektor tritt bei massiven Unternehmenskrisen der Konkurs- bzw. Insolvenzfall ein. In einigen Staaten sind auch öffentliche Körperschaften insolvenzfähig (so z. B. in der Schweiz sowie in den USA⁹). Ungeachtet wie man diesen Weg rechtlich und politisch bewertet, wird

9 Vgl. u. a. JOCHIMSEN, B. (2007) Haftungsbegrenzungen im internationalen Vergleich - Was kann Deutschland lernen? In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil. Frankfurt am Main u. a. O., S. 135-154.

er in Deutschland jedoch auf absehbare Zeit nicht gangbar sein: Zum einen besteht in der aktuellen Finanzkrise die Gefahr eines Dominoeffektes, denn die Zahlungsunfähigkeit einzelner Kommunen hätte eine Neubewertung der Verschuldungsrisiken des gesamten öffentlichen Bereichs zur Folge – mit dem Resultat weiterer Rückzahlungswünsche, deutlicher Zinssteigerungen und nicht mehr kontrollierbarer Kettenreaktionen. Eine Insolvenz kommunaler Gebietskörperschaften ist zurzeit rechtlich nicht vorgesehen (vgl. § 128 Abs. 2 GO NRW). Die Einführung eines Insolvenzrechts für öffentliche Körperschaften würde demnach nicht weniger als einen staatsrechtlichen und finanzpolitischen Systemwechsel (von Politikverflechtung und Mischfinanzierung hin zu getrennten politischen und fiskalischen Verantwortlichkeiten) voraussetzen.¹⁰

- Unabhängig davon, wer eine (Teil-) Verantwortung an den gegenwärtigen fiskalischen Problemen trägt, stehen sowohl die Kommunen selbst als auch das Land in der Verantwortung, eine tragfähige Lösung der Finanzprobleme herbeizuführen. Entsprechend trägt ebenso der Bund als zentraler ordnungspolitischer Akteur – insbesondere hinsichtlich der Steuerverteilung und der Soziallastenfinanzierung – die Verantwortung für eine sachgerechte Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems.

(13) Insgesamt stellt sich die heutige Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen derart verflochten dar, dass eine Koppelung möglicher Finanzhilfen an die individuelle Verursachungs- oder Verschuldensanalyse der einzelgemeindlichen Finanzsituation kaum durchzuführen sein wird. Für das Ziel einer umfassenden Lösung der aktuellen Notlagen ist sie auch nicht notwendig. Gleichwohl führt die Auslassung der Verursachungsdiskussion zu einem „vergangenheitsblinden“ System. Die damit verbundenen Probleme der ‚gefühlten Gerechtigkeit‘ eines solchen Hilfesystems können nur durch eine starke, gemeinsam verfolgte, zukunftsbezogene Zielvorstellung aller Akteure ausgeglichen werden.¹¹

(14) Wird die Frage nach dem „ob“ finanzieller Hilfeleistungen deshalb von der Verursachungsanalyse entkoppelt betrachtet, ist entscheidend für die Hil-

¹⁰ Dazu ausführlicher in *Kapitel 1.2.2*.

¹¹ Die Verantwortungsfrage stößt jedoch noch aus einem weiteren Grund an Grenzen: Selbst für den Fall, dass es gelänge, Kommunen zu identifizieren, deren Haushaltskrise zweifelsfrei und ausschließlich auf eigenem Fehlverhalten beruht, ließe sich nicht gewährleisten, dass eine an der einzelgemeindlichen Verantwortung orientierte Politik „die Richtigen“ (i. S. von politisch Verantwortlichen) trifft.

feileistung nur die Frage, ob die in Not geratenen Kommunen unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Chance haben, die Notlage aus eigener Kraft zu überwinden. Angesichts der Höhe der Schulden ist dies mancherorts mittlerweile mehr als zweifelhaft. Diese Frage ist allerdings mit zahlreichen finanz- und fachpolitischen Bewertungen verknüpft.

(15) Neben der Verursachungsfrage ist mit der Ursachenanalyse auch eine *Therapiefrage* verbunden:

- Zum einen lassen sich die bestehenden fiskalischen Probleme nur dann nachhaltig lösen, wenn die Faktoren näher bekannt sind, die zur Notlage geführt haben. Erst deren Kenntnis, auch wenn diese nur qualitativer Natur sein sollte, führt dazu, dass Hilfsmaßnahmen (a) problemadäquat ausgestaltet und (b) die finanzwirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen so umgestaltet werden können, dass zukünftig Notlagen dieses Ausmaßes nicht noch einmal auftreten bzw. frühzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können. Die Lösungsmaßnahmen müssen unmittelbar an den Problemursachen anknüpfen, wenn sie dauerhaft Erfolg bringen sollen.
- Darüber hinaus ist die Verursachung auch aus Gründen der politischen Akzeptanz möglicher Hilfeleistungen von Bedeutung: Gerade diejenigen Kommunen, die nicht in den „Genuss“ der Hilfsleistungen kommen und noch mehr diejenigen, die möglicherweise zur interkommunalen Solidarität und Unterstützung herangezogen werden, dürfte eine Bail-Out-Lösung¹² nur dann vermittelbar sein, wenn deutlich wird, dass die Haushaltsnotlagen (a) mit Hilfe der eingesetzten Maßnahmen dauerhaft überwunden werden können und es sich (b) um eine einmalige Nothilfeaktion handelt.

(16) In diesem Sinne sollen die – nach dem aktuellen Forschungsstand – wichtigen Einflussfaktoren dargestellt werden. Die Aussagen werden dazu soweit es geht von eigenen Berechnungen bzw. vorliegenden empirischen Ergebnissen gestützt. Die dargestellten Einflussfaktoren bilden dann den Ausgangspunkt der weiterführenden Analysen zur Ausgestaltung von möglichen

12 Der Begriff „Bail-Out“ kommt aus dem Englischen und bedeutet „aus der Klemme helfen“. In den Wirtschaftswissenschaften umfasst Bail-Out Vorgänge wie Schuldenübernahme und Tilgung oder Haftungsübernahme durch Dritte, in diesem Gutachten bspw. durch den Bund, das Land, durch andere Kommunen bzw. die kommunale Gemeinschaft. Vgl. inhaltlich vertiefend *Kapitel 1.2.2.*

Konsolidierungshilfen (vgl. Kap. 3) und – besonders – zur Frage nach finanziell nachhaltigen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 2).

1.1.2.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Finanzlage

(17) Die kommunale Finanzsituation ist das Ergebnis des Zusammenspiels endogener individueller Entscheidungen und Voraussetzungen innerhalb der Gemeinde und einer Vielzahl an exogenen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Für ein vollständiges Ursachenmodell müssten letztendlich sämtliche Determinanten der gemeindlichen Finanzlage in den Blick genommen werden und hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen untersucht werden.¹³ Grundsätzlich lassen sich drei Bündel von Determinanten unterscheiden (vgl. Abb. 8):

- sozioökonomische und raumstrukturelle Umfeldbedingungen vor Ort,
- rechtliche Rahmenbedingungen und staatliche Entscheidungen sowie
- kommunale Willensbildungsprozesse und Entscheidungen.¹⁴

(18) Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren grundsätzliche lokale *Bedarfe* und *Finanzkraftpotenziale*, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen *Einnahmemöglichkeiten* bzw. *Aufgaben* und durch politische Entscheidungen vor Ort schließlich zu tatsächlichen *Einnahmen* bzw. *Ausgaben* werden.

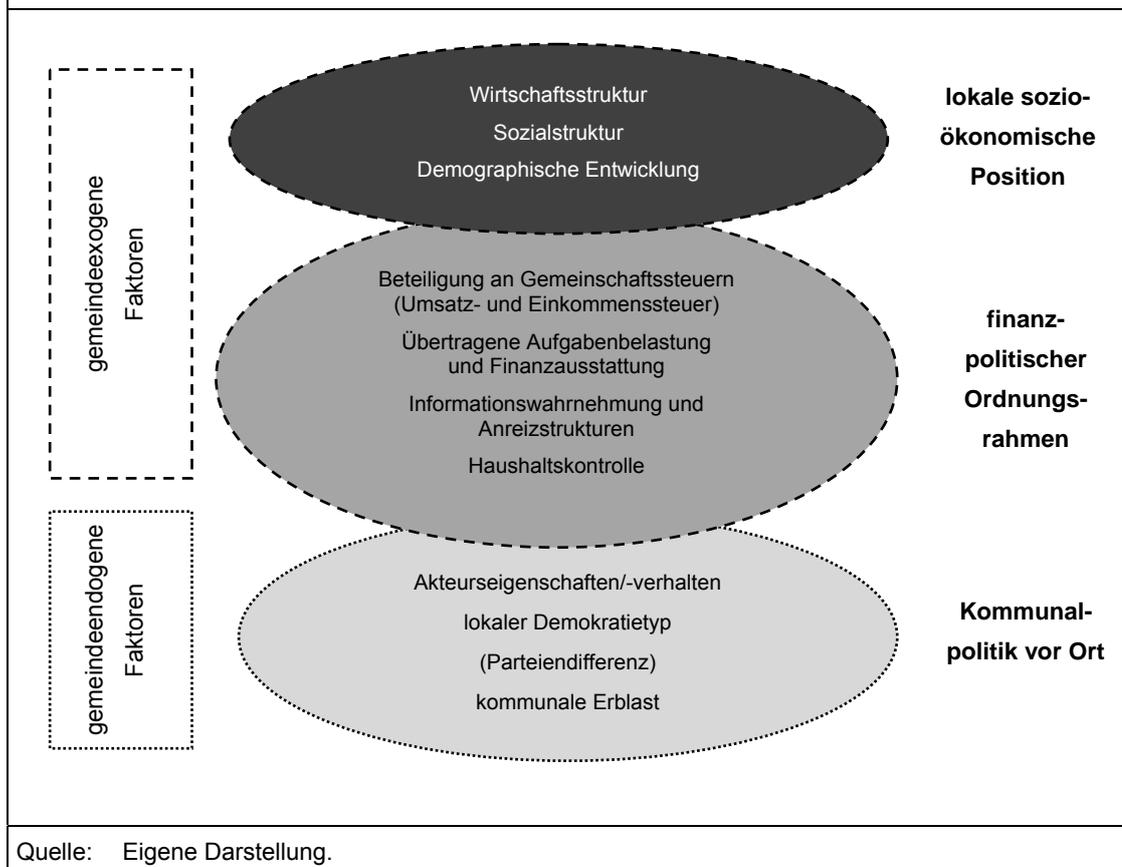
– Lokale sozioökonomische Position –

(19) Die sozioökonomischen Verhältnisse vor Ort, d. h. die Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung, bilden den Ausgangspunkt der kommunalen Finanzlage. Während sich die Leistungsfähigkeit der lokalen Unternehmen

13 Vgl. ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15). – JUNKERN-HEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1). – BOETTCHER, F./KLEERBAUM, C. (2007): Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst. H. 04/2007, S. 1-4.

14 Vgl. hierzu u. a. HOLTKAMP, L. (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Wiesbaden. – GITSCHIER, W. (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg. – WAGSCHAL, U. (1996): Staatsverschuldung. Opladen.

Abbildung 8: Modellhafte Darstellung der Einflussfaktoren der kommunalen Finanzlage



primär einnahmenseitig – auf die Höhe der Steuern und Entgelteinnahmen – auswirkt, schlagen sich die soziostrukturellen Verhältnisse (z. B. Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsniveau) gleichermaßen in den kommunalen Einnahmen (z. B. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) wie in den Ausgabenbedarfen (z. B. nach sozialen Leistungen) nieder. Die Bedeutung der Sozialstruktur für die kommunalen Haushalte und in der Folge für die Höhe der Liquiditätskredite konnte in zahlreichen Studien – zum Teil mit multivariaten Verfahren – empirisch nachgezeichnet werden.¹⁵ Dass die Wirtschaftsstruktur – und damit die Einnahmeseite – ebenfalls starke Erklärungskraft für die kommunale Verschuldung besitzt, zeigt sich an Kommunen, die bei hoher Sozialbelastung nur geringe oder gar keine Schulden aufweisen (z. B. Düsseldorf).

15 Vgl. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2009): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Gütersloh. Online unter <http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Finanz_und_Schuldenreport_NRW_2010.pdf> (Abruf: 15.08.2010).– ELTGES, M./MÜLLER-KLEIBLER, R. (2010): Kommunale Kassenkredite. Hausgemacht oder strukturell begründbar? Expertise im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Bonn (Manuskriptfassung).

Hier fängt die starke Wirtschaftskraft die erhöhte Sozialbelastung auf bzw. resultiert die erhöhte Sozialbelastung nicht unbedingt aus ungünstigen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt, sondern aus dem überdurchschnittlichen Kostenaufwand für die Hilfeempfänger (Mietniveaus) und gesellschaftlichen Problemen in urbanen Räumen (höhere Scheidungsraten und Alleinerziehende, Jugendprobleme etc.).¹⁶

(20) Neben der Wirtschafts- und Sozialstruktur übt auch die demografische Situation einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung kann fiskalischen Stress erzeugen, da sich die Ausgaben für bestehende Infrastrukturleistungen aufgrund rechtlicher, technisch-betriebswirtschaftlicher und politischer Remanenzen häufig nicht proportional zur Einwohnerentwicklung zurückfahren lassen.¹⁷ Dies gilt insbesondere für größere Städte mit hoher Zentralität und entsprechend umfangreichem Infrastrukturanangebot, wie *Abbildung 9* deutlich macht. Die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen sind demnach umso höher, je größer die örtlichen Remanenzkosten ausfallen. Diese werden mit Hilfe eines Index dargestellt, der die kommunale Bevölkerungsentwicklung zwischen 1987 und 2007 mit ihrer zentralörtlichen Funktion verknüpft, um die (ausgabenwirksame) Intensität der demografischen Belastung zu quantifizieren.¹⁸

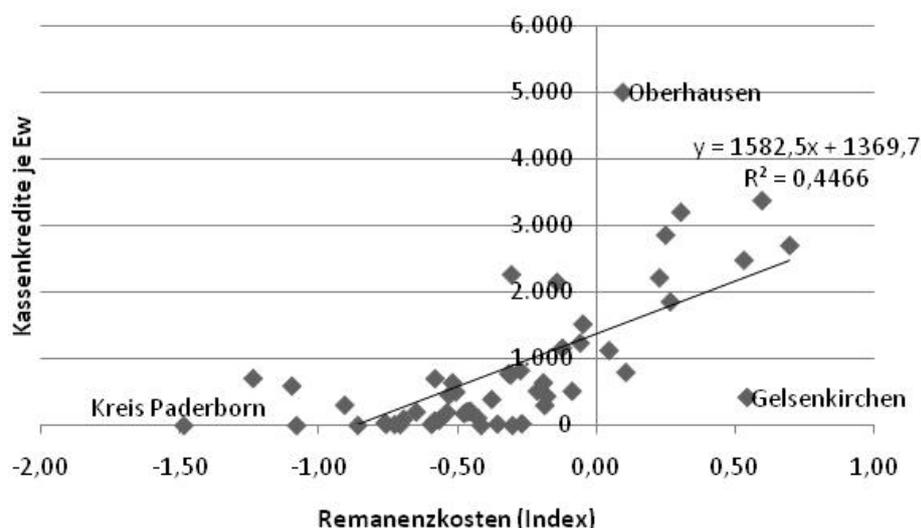
(21) Daneben übt auch die räumliche Situation einen Einfluss auf die lokal vorhandenen Bedarfe nach kommunalen Leistungen sowie auf das örtliche Finanzkraftpotenzial aus. Vereinfacht stellen sich die Zusammenhänge wie folgt dar: Verglichen mit Kommunen in dünn besiedelten Räumen müssen bevölkerungsreiche Kernstädte eine deutlich umfangreichere Infrastruktur vorhalten, um ihr Umland mit zahlreichen zentralörtlichen Leistungen mitversorgen zu können. Außerdem weisen sie in aller Regel deutlich ungünstigere soziale Verhältnisse auf als ländlich geprägte Gemeinden (v. a. höhere Arbeitslosigkeit sowie – auch anteilig – stärkere Inanspruchnahme öffentlicher Transferleistungen).

16 Vgl. im Weiteren auch *Kapitel 2*.

17 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen. – LENK, T. (2005): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005. In: Sachsenlandkurier. H. 9, S. 5-19.

18 Vgl. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2009): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 113 f.

Abbildung 9: Regressionsanalyse – Remanenzkosten des bisherigen Bevölkerungsrückgangs und Liquiditätskredite am 31.12.2007 in NRW (jew. kreisfreie Städte und Gesamtkreise)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen.

– Finanzpolitischer Ordnungsrahmen –

(22) Weitere exogene Einflüsse ergeben sich aus dem durch Bundes- und Landespolitik vorgegebenen finanzpolitischen Ordnungsrahmen. Starke Wirkung auf die kommunalen Defizite haben staatliche Entscheidungen über die kommunale Mittelausstattung (z. B. Steuerrecht oder -verteilung, Volumen der Schlüsselmassen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA), Verfahren der Bedarfsmessung im KFA und in Landesförderprogrammen). Insbesondere die Steuergesetzgebung hat in aller Regel erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Einnahmesituation. So werden beispielsweise die steuerlichen Entlastungen im Zuge des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes der Bundesregierung zu dauerhaft verminderten Steuereinnahmen der Kommunen führen.¹⁹ Auch die Übertragung neuer finanzwirksamer Aufgaben auf die Gebietskörperschaften (z. B. über den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen) beeinflusst u. a. die kommunalen Haushalte. In Einzelfällen konnte bereits gezeigt werden, dass die Einsparungen langjähriger Konsolidierungsmaßnahmen

¹⁹ Zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung schätzte der Deutsche Städte- und Gemeindebund die kommunalen Mindereinnahmen auf etwa 1,6 Mrd. Euro. Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Kommunen fordern Kompensation. Pressemitteilung Nr. 69. Berlin.

durch einige neu hinzugekommene Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben vollständig aufgezehrt wurden.²⁰

(23) Insbesondere aus finanzwissenschaftlicher Sicht wird auf die Bedeutung fiskalischer Anreizeffekte hingewiesen. Die Stärkung der Korrespondenz von „Entscheidern“, „Nutzern“ und „Zahlern“ stärkt die finanzpolitische Fühlbarkeit fachpolitischer Entscheidungen, zwingt die Akteure zur Wahrnehmung der vorhandenen (finanzpolitischen) Informationen und wirkt auf diese Weise tendenziell verschuldungsmindernd.²¹ Im Kern ist die öffentliche Verschuldung – sofern sie über die generationengerechte Zurechnung von Kosten hinaus geht, was bei Liquiditätskrediten im hohen Maße der Fall sein dürfte – eine Externalisierung von Kosten und eine Entkoppelung von „Nutzern“ und „Zahlern“.²²

(24) Auch die Haushaltsaufsicht des Landes konnte die fiskalischen Fehlentwicklungen nicht verhindern. Eingebunden in die politisch-administrative Logik der jeweiligen Landesregierung und im Zielkonflikt mit den zuständigen Fachministerien, insbesondere den Förderressorts, konnte die gesetzliche Vorgabe jährlich ausgeglichener Haushalte zugunsten anderer Zielsetzungen nicht durchgesetzt werden. Im Falle chronischer Unterfinanzierung hat sie die Prozesse auch nur begleiten, aber nicht umsteuern können.

– Kommunalpolitik vor Ort –

(25) Die exogenen Faktoren geben den finanzwirtschaftlichen Rahmen vor, in dem sich eine Gemeinde bewegen kann. Sie bestimmen insofern den haushaltspolitischen Steuerungsbedarf, der je nach Finanzkraft-Bedarfs-Relation sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ob eine Gemeinde adäquat auf diesen exogen vorgegebenen Steuerungsbedarf reagiert – ob ein ungünstiges sozio-ökonomisches Umfeld zu Budgetdefiziten führt oder nicht bzw. ob es trotz günstiger Rahmenbedingungen zu Haushaltslöchern kommt –, hängt jedoch auch von ihrer haushaltspolitischen Steuerungsfähigkeit ab. Die Gemeinden

20 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Finanzwirtschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte. Bottrop u. Kaiserslautern, S. 132 ff.

21 Vgl. zum Korrespondenzprinzip auch *Abbildung 11* auf *Seite 44*.

22 Vgl. LENK, T. (1993). Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, Baden-Baden, S. 50 ff..

haben mit ihren kommunalpolitischen Entscheidungen ein nicht zu unterschätzendes – und fiskalisch relevantes – Einflusspotenzial auf das Haushaltsergebnis.

(26) Finanzpolitisch relevante Akteure unterscheiden sich in ihren Zielen und Fähigkeiten. In Abhängigkeit vom soziokulturellen Milieu bzw. allgemeinen Lebenseinstellungen hat das Ziel des Haushaltsausgleichs in den Ländern, Regionen, aber auch auf der kommunalen Ebene ein unterschiedliches Gewicht.²³ Sozialstaatlich geprägte Grundeinstellungen messen der staatlichen bzw. kommunalen Aufgabenerfüllung eine große Bedeutung bei, so dass kurzfristige Ausgleichsziele häufig ein höheres Gewicht als finanzielle Gleichgewichtsüberlegungen haben. Hinzu kommen die aus der politikökonomischen Diskussion bekannten Verhaltensmuster. Kurzfristige Machterhaltungsstrategien führen häufig zu Ausgaben- und Verschuldungsmustern, deren Kosten auf nachfolgende Generationen und Akteure abgewälzt werden. Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Konzeption und Durchsetzung kommunaler Konsolidierungspolitik keine leichte Aufgabe ist. Vielfältige administrative und politische Widerstände sind zu überwinden und die dafür notwendigen Fähigkeiten sind nicht bei jedem Akteur vorhanden.²⁴

(27) Die Besonderheiten des lokalen Demokratietyps können vielfältige Auswirkungen auf das kommunale Verschuldungsverhalten haben. Haushaltsausgleich und Konsolidierung sind insbesondere unter ungünstigen Rahmenbedingungen ausgesprochen anspruchsvolle Aufgaben, die ein hohes Maß an politischer Stabilität und Führungsstärke voraussetzen. In Gemeinden mit stark fragmentierten politischen Verhältnissen, in denen Entscheidungen vornehmlich per Mehrheitsentscheid und entlang der Partei- und Fraktionsgrenzen getroffen werden, liegen diese Voraussetzungen tendenziell nicht vor. Das hohe Wettbewerbs- und Konfliktniveau der kommunalen Willensbildungsprozesse erhöht die Gefahr opportunistischen Verhaltens und senkt auf diese Weise die Erfolgchancen des Haushaltsausgleichs.²⁵

23 So wird in der lokalen Politikforschung die These vertreten, dass kommunale Akteure mit juristisch geprägter Berufsausbildung die gesetzlich normierte Haushaltsausgleichspflicht ernster nehmen als Personen aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik. Vgl. TIMM-ARNOLD, K.-P. (2010): Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Wiesbaden.

24 Vgl. dazu bspw. mit weiteren Hinweisen TER-MINASSIAN, T. (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? In: OECD Journal on Budgeting. Bd. 6, S. 1-11.

25 Vgl. BOGUMIL, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.

(28) Die Höhe der von den „Vorgängern“ übernommenen Schulden übersteigt häufig den aktuellen Handlungsspielraum der politisch-administrativen Akteure (fiskalisches „Altlastenproblem“). Wenn selbst mit harten Einschnitten im kommunalen Leistungsangebot kaum sichtbare finanzpolitische Erfolge erreicht werden können, stellt der über Jahrzehnte notwendige Schuldenabbau – nicht zuletzt angesichts von Machterhaltungs- und Wiederwahlstrategien – ein unwahrscheinliches Szenario dar („Vergeblichkeitsfalle“).

1.2 Ziele und Begründung

(29) Eine Politik zur Lösung des Gemeindefinanzproblems bzw. zur Stärkung der Stadtfinanzen erfordert eine klare und begründete Zielbestimmung, aus der sich dann ein problemadäquater Instrumenteneinsatz – möglicherweise auch ein System aus staatlichen und kommunalen Hilfsmaßnahmen – ableiten lässt.

- Dazu muss zunächst ein transparentes und in sich schlüssiges Zielsystem bestehen, d. h., es ist herauszuarbeiten, welche Haupt- und Nebenziele im Rahmen einer Stärkung der Gemeindefinanzen angestrebt werden sollen (Ziff. (30)-(40)).
- In diesem Zusammenhang bedarf es grundsätzlicher Überlegungen zur Begründung eines möglichen kommunalen Bail-Outs, d. h. der Schuldenübernahme bzw. Tilgung kommunaler Verbindlichkeiten durch Dritte. Hier sind u. a. Fragen nach der Verantwortung für die hohen kommunalen Kredite zu stellen und die Argumente für und gegen ein Bail-Out gegeneinander abzuwägen (Ziff. (41)-(54)).
- Vor diesem Hintergrund sind einige Fragen vertieft zu analysieren:
 - Inwieweit ist auf der kommunalen Ebene das Kriterium der institutionellen Kongruenz, die zu einem Primat kommunaler Selbsthilfe führen würde, erfüllt (Ziff. (55)-(59))?
 - Lassen sich aus dem Konsolidierungsprogramm für finanzschwache Länder im Rahmen der Schuldenbremse Parallelen und Rückschlüsse für kommunale Hilfsmaßnahmen ziehen (Ziff. (60)-(65))?
 - Wie sind die aktuellen politischen Rahmenbedingungen zur Umsetzung eines möglichen Konsolidierungsprogrammes einzuschätzen (Ziff. (66)-(71))?

Sofern die Betrachtung ergibt, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund des eingetretenen Problemniveaus die gesetzten Ziele nicht allein erfüllen können (empirische Begründung) und/oder aufgrund eingeschränkter Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenautonomie (institutionelle Begründung) nicht allein für die Problemverursachung und damit die Problemlösung verantwortlich sind, stellt sich die Frage nach externen Hilfsmaßnahmen und damit der Begründung eines – partiellen – Bail-Outs.

1.2.1 Ziele kommunaler Konsolidierungsmaßnahmen

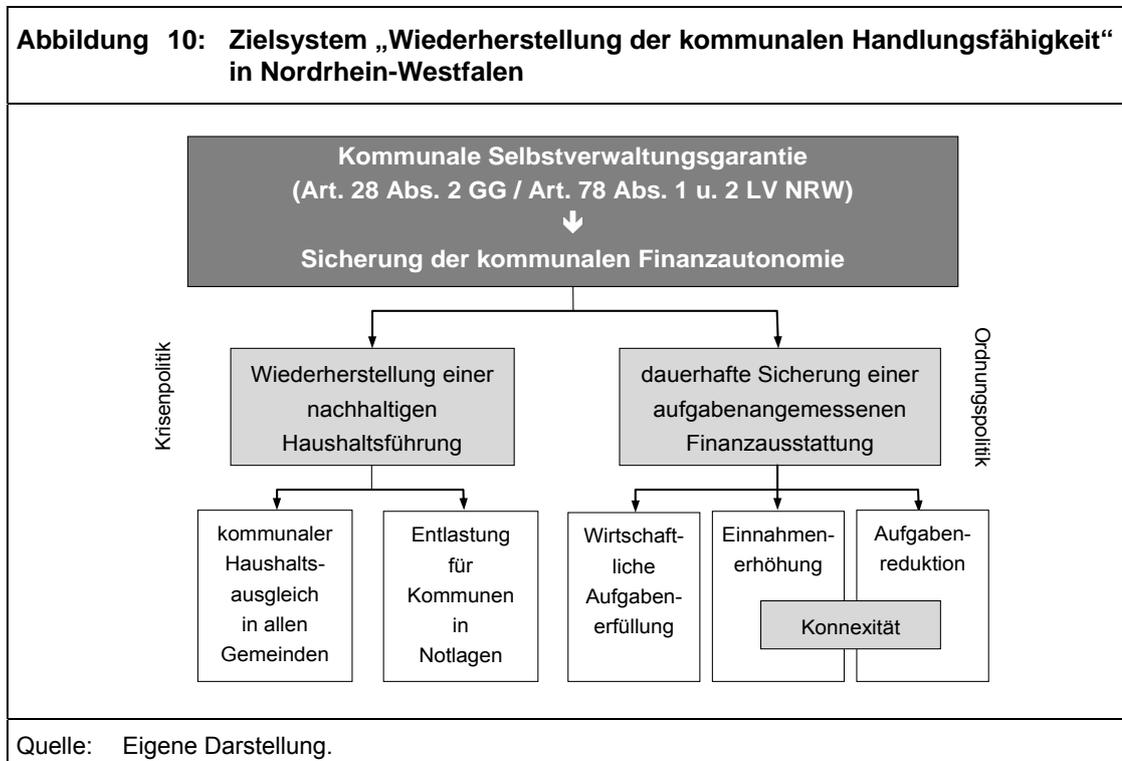
(30) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG und Art. 78 LVerf. NRW setzt u. a. eine aufgabenangemessene²⁶ Finanzausstattung voraus. Da in vielen Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen von einer Finanzknappheit im Vergleich zur Aufgaben- und Ausgabenbelastung ausgegangen werden kann, ist zumindest in diesen Kommunen die kommunale Handlungsfähigkeit eingeschränkt und die kommunale Selbstverwaltung potenziell gefährdet. Hier stellt sich die Frage, wie in den hoch verschuldeten Kommunen mittel- bis langfristig überhaupt noch Daseinsvorsorgeleistungen (Ver- und Entsorgung der Haushalte, ÖPNV, Schulausstattung, soziale Leistungen etc.) in angemessener Weise aufrechterhalten werden können, erst recht wenn die vorhandene Finanzausstattung noch intensiver durch wachsende Zins- und Tilgungsverpflichtungen für Leistungen aus der Vergangenheit in Anspruch genommen wird.

(31) Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit ist sowohl auf der kommunalen Ebene als auch bei Land und Bund ein Paradigmenwechsel notwendig, der bei allen Beteiligten dazu führt, dass auf allen Staats- bzw. Verwaltungsebenen ein eigenständiger dauerhafter Haushaltsausgleich – im Sinne der neuen Schuldenbremse – ermöglicht, angestrebt und dauerhaft eingehalten wird.

(32) Um die kommunale Finanzautonomie zu sichern, müssen insbesondere finanzpolitische Weichenstellungen auf zwei Feldern erfolgen (*vgl. Abb. 10*): Zum einen muss im Rahmen einer akuten Krisen- bzw. Nothilfepolitik eine nachhaltige Haushaltsführung wiederhergestellt werden. Zum anderen gilt es,

26 Wenn im Gutachten von „Aufgabenangemessenheit“ der Finanzausstattung die Rede ist, geht es um den allgemeinen Grundsatz, dass sich Aufgabenumfang und Finanzausstattung einer Kommune in einem angemessenen Verhältnis zueinander befinden müssen. Mit welcher Methode dieses empirisch festgestellt wird, ist eine weitere, hier nicht thematisierte Frage.

die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen ordnungspolitisch abzusichern. Hierfür sind verschiedene operative Nebenziele zu erreichen, die nachfolgend näher erläutert werden.



1.2.1.1 Hauptziele

(33) Zur Wiederherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung ist es zum einen notwendig, alle Kommunen des Landes in die Lage zu versetzen, den Haushaltsausgleich, wie ihn § 75 Abs. 2 GO NRW fordert, erreichen zu können. Angesichts der hohen Zins- und Tilgungslasten ist die Erreichung dieses Ziels eng mit der Lösung des Liquiditätskreditproblems verbunden. Daher besteht das zweite zentrale Ziel darin, die Liquiditätskredite wieder auf ihre ursprüngliche Funktion der kurzfristigen Liquiditätssicherung zurück zu führen. Hierfür ist die dauerhafte Erreichung ausgeglichener bzw. positiver Primärsalden in der Ergebnis- und Finanzrechnung notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung. Für Kommunen, die eine nachhaltig ausgeglichene Haushaltsführung mit der Vermeidung neuer (und dem Abbau bestehender) Liquiditätskredite nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ist der Einsatz von Entlastungsinstrumenten zu prüfen. Mit Konsolidierungshilfen könnten Risiken für den Haushaltsausgleich sowohl kurzfristig als auch nachhaltig reduziert werden. Dadurch erhielten die Kommunen, die sich in einer schwierigen Haus-

haltungssituation befinden, eine Chance schon kurzfristig einen ausgeglichenen Haushalt wieder aufzustellen. Angesichts der Dynamik der Liquiditätskreditentwicklung wären die entsprechenden Maßnahmen zeitnah zu ergreifen (s. *Kap. 3*).

(34) Neben dieser „krisenbedingten“ Interventionspolitik bedarf es grundlegender ordnungspolitischer Maßnahmen, die eine dauerhafte angemessene Finanzausstattung sicherstellen. Die Entwicklung der kommunalen Verschuldung macht evident, dass die kommunalen Aufgaben bzw. Ausgaben seit Jahren bzw. Jahrzehnten nicht mehr zu den (nicht kreditären) Einnahmen passen. Erfolgen keine ordnungspolitischen Korrekturen, ist zu erwarten, dass sich die problematische Finanzlage trotz akuter Hilfemaßnahmen wieder einstellt. Hierzu bedarf es einer näheren Auseinandersetzung mit den Aufgaben der Kommunen und deren Finanzierung. Angesichts der begrenzten fiskalischen Ressourcen auf allen staatlichen Ebenen ist die Forderung nach einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung nicht automatisch mit einer kommunalen Einnahmenerhöhung gleichzusetzen. Vielmehr kann diese auch durch eine Aufgabenrückführung erreicht werden. Schließlich ist die Sicherung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung eine permanente Herausforderung.

1.2.1.2 Nebenziele

(35) Neben den beiden Hauptzielen, die dem Abbau der Haushaltsnotlagen dienen, werden für deren Umsetzung nachfolgende operative Nebenziele eine bedeutende Rolle spielen. Dabei unterliegt die genaue Ausgestaltung der Nebenziele in stärkerem Maße als die Hauptziele politischen Zielsetzungen und Modifikationsmöglichkeiten. Nachfolgend sollen wichtige Aspekte, die es dabei zu berücksichtigen gilt, aus finanzwissenschaftlicher Sicht einer Beurteilung unterzogen werden. Diese Nebenbedingungen lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Wirksamkeit (sachlich und zeitlich),
- Wirtschaftlichkeit (statische und dynamische Effizienz) sowie
- politisch-administrative Umsetzbarkeit.

Eine detaillierte Diskussion des aus den Haupt- und Nebenzielen abgeleiteten Instrumenteneinsatzes erfolgt in den *Kapiteln 2 und 3*.

(36) Für die Zielerreichung (sachliche Wirksamkeit) ist die ausreichende Höhe der Hilfeleistungen maßgeblich, um tatsächlich eine spürbare Verbesserung der Finanzlage der betroffenen Kommunen zu ermöglichen. Dazu bedarf es einer „großen Lösung“, da ein „Fehlverhalten“ von zwei oder mehr Jahrzehnten aufzuarbeiten ist. Um quantitativ merkliche Mitnahmeeffekte zu vermeiden ist als weitere Nebenbedingung eine zielgerichtete Mittelvergabe anzustreben. Eine hohe Treffsicherheit ist auch deshalb notwendig, um innerhalb der kommunalen Familie eine hohe Akzeptanz für die getroffenen Maßnahmen sicherzustellen. Bei der Auswahl der Instrumente ist zudem zu berücksichtigen, dass die Ziele mit dem Einsatz möglichst geringer Mittel umgesetzt werden (statische Effizienz).

(37) Die zeitliche Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen sollte im Sinne einer „sunset legislation“ befristet sein. Dies hat sich beispielsweise auch auf Länderebene im Rahmen des Solidarpaktes bewährt.²⁷ Zum einen hat die zeitliche Befristung bei vielen Empfängerländern Parteigrenzen übergreifend die Einsicht zur Haushaltskonsolidierung und die Haushaltskonsolidierungsbemühungen verstärkt. Eine Ausgestaltung als dauerhaftes Instrument könnte demgegenüber ein strategisches Verhalten der Kommunen befördern, das auf den Empfang von Hilfeleistungen abstellt, anstatt eigene Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Dies ist bei der Auswahl der operativen Instrumente zur Umsetzung der Hilfeleistungen zu beachten.

(38) Zur Wahrung der dynamischen Effizienz sind Anreize zur Selbsthilfe bzw. zur Verhaltensänderung unabdingbar. Nur wenn sich die kommunalen Akteure die Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzpolitik zu eigen machen, werden sie ihre haushaltspolitische Verantwortung gegenüber den Bürgern deutlicher herausstellen und damit das Bewusstsein für die Bedeutung einer soliden Haushaltswirtschaft in der Bevölkerung schärfen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Unterstützungsmaßnahmen ihren subsidiären Charakter behalten und ausreichende Anreize zur Selbsthilfe gesetzt werden. Dies korrespondiert auch mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. An die Konsolidierungshilfen müssen sehr hohe Anforderungen hinsichtlich der kommunalen Eigenanstrengungen gestellt werden, deren Einhaltung notwendige Voraussetzung zum Erhalt der Finanzhilfen ist und die auch im Zeitablauf kontrolliert werden müssen.

27 Auch bei den Konsolidierungshilfen für die Länder im Rahmen der neuen Schuldenbremse wurde ein konkreter Zeitraum beschlossen.

(39) Die politisch-administrativen Nebenziele lassen sich mit Blick auf die anreizadäquate Ausgestaltung der Regeln und die Lastenverteilung formulieren. Von den betreffenden Kommunen sollte im Rahmen der Gewährung von Unterstützungsmaßnahmen die Vorlage und Umsetzung eines Programms zur Haushaltskonsolidierung gefordert werden. Daraus muss die Eigenleistung klar hervorgehen, und es müssen alle Konsolidierungspotenziale sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen offen gelegt und realisiert werden.²⁸ Haushaltssicherungskonzepte sind zwar auch bisher für Kommunen in Haushaltsnotlagen verpflichtend. Die Vergangenheit zeigt aber, dass mit ihnen das Problem oft nicht gelöst und daraus ein fortzuschreibender Dauerbestandteil des Haushaltsplans wurde. Insofern muss dieses Instrument geschärft werden. Die Konsolidierung ist dann von der Kommune aktiv zu verfolgen. Die Verfehlung von verbindlichen Konsolidierungszielen muss zeitnah sanktioniert werden. Nur durch Androhung und Durchführung z. T. rigoroser Maßnahmen dürfte der erforderliche Paradigmenwechsel tatsächlich erfolgen. Letztendlich darf auch nicht vom Einsatz aller Instrumente der Gemeindeordnung, einschließlich der Bestellung eines Beauftragten (§ 124 GO NRW) und der Auflösung des Rates (§ 125 GO NRW) zurückgeschreckt werden, wenn der Rat (die Vertretung) und/oder der Bürgermeister (der Hauptverwaltungsbeamte) die notwendigen Maßnahmen nicht ergreift.

(40) Neben der angemessenen Eigenbeteiligung der Empfängerkommunen bedarf es einer erheblichen Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes. Auch eine solidarische Beteiligung der übrigen Kommunen erscheint erforderlich, da aufgrund der divergierenden Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur nicht alle Kommunen gleich betroffen sind. Neue Verteilungskämpfe innerhalb der kommunalen Gemeinschaft sind dabei weitgehend zu vermeiden. Bei Hilfen durch das Land und die kommunale Solidargemeinschaft ist zu beachten, dass durch die Maßnahmen nicht deren Leistungsfähigkeit so stark beeinträchtigt wird, dass daraus dann wiederum negative Folgen für deren Haushaltsausgleich entstehen würden. Da das Land Nordrhein-Westfalen selbst hoch verschuldet ist und Zinslasten sowie wachsende Pensionslasten den Spielraum zukünftig noch mehr einengen, bedarf es auch hier einer Lösung. Diese Begrenzung kann aber nicht bedeuten, dass das Land seine Aufgaben gegenüber den Kommunen vernachlässigt. Die Begrenzung

28 Vgl. BOFINGER, P./LENK, T./SCHNEIDER, H. (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder. 1. Aufl. Berlin, S. 34 f. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 209).

der finanziellen Ressourcen wird die Aufgabenseite zukünftig noch mehr zu einem zentralen Feld der Haushaltskonsolidierung machen.

1.2.2 Begründung eines Bail-Outs für Kommunen

(41) Die Diskussion zur Gewährung von Nothilfen bzw. eines Bail-Outs für Kommunen in schwierigen Haushaltslagen ist aus verschiedenen Perspektiven zu führen. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob der Staat, insbesondere das Land, den Kommunen in einem auf dezentrale Selbstverwaltung angelegten System die Folgen ihres Verhaltens abnehmen bzw. mildern sollte.²⁹ Aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel liegt besonders die Behandlung von Verantwortlichkeiten und Verschulden im Fokus. Die Suche nach „Schuldigen“ ist aus Gründen der politischen Vermittelbarkeit möglicherweise wichtig, bringt aber die Gefahr mit sich, von einer sachgerechten Lösung des Problems abzulenken. Nur weil ein „Sündenbock“ gefunden ist, sind die finanziellen Notlagen noch nicht beseitigt. An erster Stelle sollte daher die Frage nach der Verantwortung für die Problemlösung stehen.

(42) Für die finanziellen Entscheidungen in den Kommunen ist in erster Linie der Rat der Kommune verantwortlich. Darüber hinaus trägt aber auch das Land eine große Verantwortung für eine stetige Aufgabenerfüllung in den Kommunen – selbst wenn i. e. S. kein Mitverschulden an der prekären Finanzlage im Einzelfall vorliegt. Ebenso steht der Bund in der Verantwortung gegenüber den Ländern und den Kommunen. Insofern sind aus der Sicht der Kommunen bei Bail-Out-Leistungen in Haushaltsnotlagen zwei Seiten einer Medaille zu prüfen: die Verantwortung Dritter (Land/Bund) und die Pflicht zum eigenverantwortlichen Handeln der Kommune selbst.

(43) Das zentrale finanzwissenschaftliche Argument gegen ein Bail-Out ist der Verstoß gegen den Grundsatz der Verantwortung und Haftung der Verursacher, der ein konstituierendes Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft ist.³⁰ Die Verbindung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und finanzieller Eigenver-

29 Vgl. dazu z. B. SCHWARTING, G. (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin. (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 307).

30 Vgl. EUCKEN, W./EUCKEN, E./HENSEL, K. P. (2004): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 7. Aufl. Tübingen. – MÜLLER-ARMACK, A. (1990): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Sonderausgabe. München.

antwortung wirkt auch in dem Sinne, dass eine Kommune nicht dauerhaft über ihre finanziellen Verhältnisse leben darf. Nach Auffassung von OEBBECKE impliziert die Selbstverwaltungsgarantie, dass Kommunen eigene Fehler machen dürfen, für die sie allerdings auch die Kosten ihres Handelns selbst tragen müssen.³¹ Dies bedeutet auch, dass bei einem Widerstreit zwischen Haushaltsausgleich und Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der Haushaltsausgleich im Zweifel Vorrang haben sollte. Das Prinzip der institutionellen Kongruenz verlangt, dass die Kommune, die ausgabenwirksame Entscheidungen fällt und den Nutzen daraus zieht, auch für die Finanzierung aufkommen muss – und bei einer Kreditfinanzierung auch Zins- und Tilgungslasten zu schultern hat. Ob sie die erforderlichen Finanzmittel aus den laufenden Erträgen generiert oder über Aufwandsenkungen und/oder Ertragserhöhungen aufbringt, ist dann allein Sache der Kommune. Wird dieses Grundprinzip durchbrochen, bestehen Anreize für einmaliges und fortlaufendes instabiles finanzpolitisches Verhalten. Stehen das Land oder andere Kommunen für lokale Fehlentscheidungen ein, ist „konsequenzenloses“ Rats- und Verwaltungshandeln vor Ort die erwartbare Folge. Die Erwartung einer solchen bedingungslosen „Vollversicherung“ würde starke Fehlanreize gegen ein nachhaltiges kommunales Finanzverhalten setzen.³²

(44) Dies ist insofern problematisch, da die Konsequenzen haushaltswirtschaftlichen Handelns über Schulden jeweils auf eine andere (die jeweils übergeordnete) Ebene überwältigt werden und damit dem originären Verantwortungsbereich entzogen werden können. Als Resultat von konsequent ausgeführten Bail-Out-Regelungen auf den staatlichen Ebenen besteht letztlich die Gefahr der Konzentration des Verschuldungsrisikos beim Bund.³³ Dieser trägt mit seinem eigenen Rating das Risiko der unteren staatlichen Ebenen. Mit dem Grundsatz der (finanziellen) Autonomie der Gebietskörperschaften ist eine automatische „Weitergabe“ von Schuldenlasten nicht vereinbar.

31 Vgl. OEBBECKE, J. (1999). Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen? in: Erichsen, H.-U. (Hrsg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Köln, S. 165-175.

32 Vgl. SUTHERLAND, D./PRICE, R./JOURMARD, I. (2005): Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. O. O. (= OECD, Economics Department WP, No. 465, ECO/WKP 52). – TER-MINASSIAN, T. (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments, a. a. O.

33 Blankart prägte in diesem Zusammenhang das Bild der „Schuldenpyramide“, vgl. BLANKART, C. (2004): Freiburger Aufruf zur Politikreform. Reform des Föderalen Systems. Vortrag am Werner Eucken Institut am 19. Mai 2004. Berlin. Online unter <<http://lvb.wiwi.hu-berlin.de/vwl/oef/dok/docs/foeder.pdf>> (Abruf: 20.11.2010), S. 12.

(45) Nicht zuletzt wird von Kritikern betont, dass ein föderaler Staatsaufbau Bail-Out-Regelungen keineswegs erzwingt. So wird angeführt, dass beispielsweise die Schweiz im Gegensatz zu Deutschland klare No-Bail-Out-Regelungen formuliert hat und daher eine Einstandspflicht kein „natürlicher Zustand“ ist.³⁴ So einleuchtend dieses Argument auf den ersten Blick erscheint, wird dabei regelmäßig übersehen, dass sich die Schweiz in zwei grundlegenden Elementen des Staatsaufbaus von der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet: Zum einen durch die direkte Demokratie in vielen Politikbereichen und zum anderen durch die große Einnahmen- und Ausgabenautonomie der schweizerischen Gebietskörperschaften. Da beides in der bundesdeutschen *kooperativen* Finanzverfassung so nicht gegeben ist, fehlen wichtige institutionelle Voraussetzungen, damit marktwirtschaftliche Elemente, wie Wettbewerb oder Insolvenz, vollständig auf staatliche Institutionen übertragen werden können.³⁵ Somit verwundert es auch nicht, dass in Deutschland weder auf der Bund-Länder-Ebene noch im konkreten Fall zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und seinen Kommunen ein rechtliches Bail-Out-Verbot besteht.

(46) Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass ein Bail-Out insbesondere dann abzulehnen ist, wenn der Grundsatz der institutionellen Kongruenz *de facto* auch umgesetzt ist. Bei vorhandener institutioneller Kongruenz können die jeweiligen staatlichen Ebenen durch eigene einnahmen- und ausgabenseitige Entscheidungen auf ihre finanzielle Gesamtlage selbst genügend Einfluss nehmen und sind damit letztlich bei nicht ausgeglichenen Haushalt auch für die Schuldenaufnahme als subsidiäres Finanzierungsinstrument selbst verantwortlich. Dem gegenüber ist ein Bail-Out auf das Land zu rechtfertigen, wenn die institutionelle Kongruenz auf der kommunalen Ebene nur schwach ausgeprägt ist. Die zentrale Fragestellung bei einer kritischen Betrachtung eines Bail-Outs durch das Land (oder auch durch den Bund) ist daher, ob und inwieweit die institutionelle Kongruenz und damit die Verantwortung für die Problemverursachung durch die Kommunen tatsächlich gegeben ist.

34 Vgl. BLANKART, C. (2004): Freiburger Aufruf zur Politikreform, a. a. O., S. 12. Allerdings sorgt das System der direkten Demokratie in der Schweiz in vielen Bereichen dafür, dass das Prinzip der institutionellen Kongruenz (s. u.) auch weitgehend eingehalten werden kann und damit die Verantwortlichkeiten klarer sind als im deutschen Föderalismus.

35 Vgl. dazu bspw. LENK, T. (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II. In: Kommissionsdrucksache 026 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Ausführlicher LENK, T. (2000): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus. In: Bitburger Gespräche Jahrbuch. 1999/II, S. 31-51.

(47) Aus ökonomischer Sicht kann die staatliche Schuldenaufnahme als Folge eines Gefangenendilemmas beschrieben werden. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist die Anhäufung von Schulden und damit die laufende Vertagung von Finanzierungspflichten auf zukünftige Perioden keine optimale Lösung. Besonders wenn die Finanzierung bereits verbrauchter Leistungen über Kredite prolongiert wird, stehen den Finanzierungslasten keine Nutzenäquivalente gegenüber. Dies gilt im besonderen Maße für die Kredite zur Liquiditätssicherung. Aus individueller Sicht (einzelne Kommune) ist die Kreditfinanzierung von Aufgaben hingegen durchaus attraktiv, da notwendige Einnahmeerhöhungen bzw. Ausgabensenkungen in anderen Bereichen nicht in der aktuellen Periode realisiert werden müssen. Da die Individuen (Kommunen) anhand ihrer eigenen Kosten und Nutzen entscheiden, kommt es zur Defektion des Gesamtsystems, d. h., alle Beteiligten wählen die egoistische Strategie und die Schulden steigen weiter. Entscheidend ist, ob dieses Verhalten zugelassen wird oder durch regelgebundene oder institutionelle Eingriffe eingeschränkt wird. Aufwachsende staatliche Verschuldung entsteht also dann, wenn den potenziell negativen Auswirkungen des Gefangenendilemmas keine wirksamen Widerstände entgegen gesetzt werden. Ein externer Eingriff ermöglicht demgegenüber die Durchbrechung dieses finanzpolitischen Dilemmas.³⁶

(48) Auch die Rückführung von bestehenden Schulden beinhaltet ein Gefangenendilemma. Aus individueller Sicht führt die Erreichung des schuldenfreien Zustandes zu erheblichen politischen Kosten – als Begleiterscheinung von erforderlichen Ausgabeneinsparungen und Einnahmenerhöhungen. Eine Vertagung des Schuldenproblems ist dagegen mit geringeren politischen Kosten verbunden (auch abhängig von der Durchsetzungsstärke der Kommunalaufsicht), so dass diese „Lösung“ aus der Einzelperspektive in vielen Fällen vorgezogen wird.³⁷ Die Durchbrechung dieses Dilemmas kann am ehesten durch externe Einflussnahme gelingen. Dies erfordert allerdings, dass ein grundsätzlicher Mentalitätswechsel hinsichtlich der (Liquiditäts-)Kreditaufnahme vollzogen wird. Schließlich müssen in der Phase der Kreditrückführung mehr Einnahmen generiert werden, als durch die Aufgabenerbringung in der

36 Vgl. zur polit-ökonomischen Argumentation auch DRAZEN, A. (2004): Fiscal Rules from a Political Economy Perspective. In: Rules_Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects. – SUTHERLAND, D./PRICE, R./JOURMARD, I. (2005): Fiscal Rules for Sub-Central Governments, a. a. O.

37 Zu dem damit eng verknüpften Problem der verwischten Verantwortlichkeiten siehe beispielsweise STADT MÜHLHEIM AN DER RUHR (Hrsg.) (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Mülheim an der Ruhr, S. 14.

aktuellen Periode erforderlich wären. Entsprechend waren in der Phase des Kreditaufbaus weniger Einnahmen generiert worden, als für die Erfüllung der laufenden Aufgaben erforderlich gewesen wäre.

(49) Ein zweiter damit eng verbundener Grund für die Gewährung externer Hilfen ist die Rückgewinnung von finanziellem und finanzpolitischem Handlungsspielraum. Die Zweiteilung soll unterstreichen, dass die Verwaltung zum einen in einen Zustand (zurück-)versetzt werden soll, in dem die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben dauerhaft gesichert ist. Zum anderen kann der Kommune (wieder) ein Spielraum zu eigenverantwortlichen Entscheidungen auf finanzpolitischer Ebene geschaffen werden, der durch Zins- und Tilgungsbelastungen abhanden gekommen ist. Viele Kommunen sind heute so stark mit Krediten zur Liquiditätssicherung verschuldet, dass ein Verlassen dieser Situation aus eigener Kraft nicht erreichbar erscheint. Dies kann in eine fiskalische „Vergeblichkeitsfalle“ führen, die eigene Konsolidierungsaktivitäten der Kommunen völlig erstickt und das Problem weiter verschärft. Dazu hat in der Vergangenheit beigetragen, dass die Praxis unausgeglichener Haushalte lange Zeit weit von der gesetzlichen Vorgaben zum Haushaltsausgleich entfernt war, ohne dass ein wirksamer Sanktionsmechanismus gegriffen hätte. Die Gewährung externer finanzieller Hilfen durch das Land ist ein wirksames Instrument, um einen finanzpolitischen Paradigmenwechsel zu ermöglichen.

(50) Letztlich kann die Gewährung von finanziellen Hilfen das Auftreten negativer externer Effekte vermeiden. Bei den Kommunen in extremen Haushaltsnotlagen handelt es sich häufig um Städte mit erheblichen urbanen Funktionen für ihr Umland. Entsprechend wirken sich auch dauerhafte Haushaltsnotlagen dieser Städte auf das Umland aus und können dort negative Wirkungen entfalten. Beispielsweise könnten sich kleinere Städte faktisch gezwungen sehen, öffentliche Leistungen mit Effizienzverlusten anzubieten, die über ihre Finanzierungsmöglichkeiten hinaus gehen, um selbst zentralörtliche Funktionen (mit) zu erfüllen. Dies wäre aus gesamtstaatlicher Perspektive nicht sinnvoll.

(51) In der Debatte um einen konkreten Bail-Out der nordrhein-westfälischen Kommunen muss in Betracht gezogen werden, dass, um deren Handlungsfähigkeit und insbesondere die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht zu gefährden, der Zugriff auf das kommunale Vermögen durch

§ 128 Abs. 2 GO NRW explizit vor einem Insolvenzverfahren geschützt ist.³⁸ Stehen Zahlungsansprüche aus, bedarf es einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde vor der Zwangsvollstreckung. In der Verfügung hat die Aufsichtsbehörde die Vermögensgegenstände zu bestimmen, in welche die Zwangsvollstreckung zugelassen wird.³⁹ Finanzwissenschaftlich interpretiert bedeutet dies, dass eine Kommune für ihre Fehlentscheidungen nur bis zu einem gewissen Umfang finanzwirtschaftlich zur Verantwortung gezogen werden kann. In solchen Fällen liegt es nahe, dass das Land in seiner Verantwortung für die Kommunen finanziell unterstützend eingreift.

(52) Bei der Begründung eines Bail-Outs stellt sich neben der grundsätzlichen Einordnung auch die Frage nach den konkreten Ursachen für das hohe Schuldenniveau. Ist die Situation nachweislich und vollständig auf Eigenverschulden zurückzuführen, müsste eine Kommune für ihre Haushaltsnotlage selbst eintreten, ein Bail-Out wäre finanzwissenschaftlich auf der Grundlage der institutionellen Kongruenz nicht zu rechtfertigen. Anders verhält es sich, wenn das Land oder der Bund durch ihre Gesetze die aktuelle Finanzsituation mit verursacht haben. Dies kann beispielsweise durch Aufgabenübertragungen auf die Kommunen ohne entsprechenden Lastenausgleich oder eine grundsätzlich nicht aufgabenangemessene Finanzausstattung der Fall sein. Lässt sich die Ursache für die hohe Verschuldung auf Versäumnisse der Kommunalaufsicht zurückzuführen, ist ein Bail-Out wegen der Mitverantwortung des Landes zu rechtfertigen.

(53) Darüber hinaus ist anzumerken, dass weder das Land noch der Bund ein Interesse an der Insolvenz einzelner Kommunen haben kann, da dies nicht nur die Kreditwürdigkeit der Kommunen sondern auch die eigene Kreditwürdigkeit beschädigen und zumindest langfristig die günstigen Kreditkonditionen bedrohen würde. Bei einem Abwälzen der Verschuldungslasten auf die Kreditgeber wären unkontrollierbare Folgen auf den Finanzmärkten zu befürchten. Eine einmalige Entlastung der Kommunen könnte bei einer Teilabschreibung der Forderungen einen erosionsartigen Vertrauensverlust gegen die öffentliche

38 „Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde ist nicht zulässig.“ § 128 Abs. 2 GO NRW.

39 „Zur Einleitung der Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde wegen einer Geldforderung bedarf der Gläubiger einer Zulassungsverfügung der Aufsichtsbehörde, es sei denn, dass es sich um die Verfolgung dinglicher Rechte handelt. In der Verfügung hat die Aufsichtsbehörde die Vermögensgegenstände zu bestimmen, in welche die Zwangsvollstreckung zugelassen wird, und über den Zeitpunkt zu befinden, in dem sie stattfinden soll. Die Zwangsvollstreckung wird nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung durchgeführt.“ § 128 Abs. 1 GO NRW.

Hand als Kreditnehmer mit sich bringen und damit dauerhafte Finanzierungsprobleme auch im Bereich der fundierten Schulden bedeuten. Ein Bail-Out ist demgegenüber ein positives Signal an die Kreditwirtschaft und sichert günstige Kreditkonditionen für die gesamte öffentliche Hand.

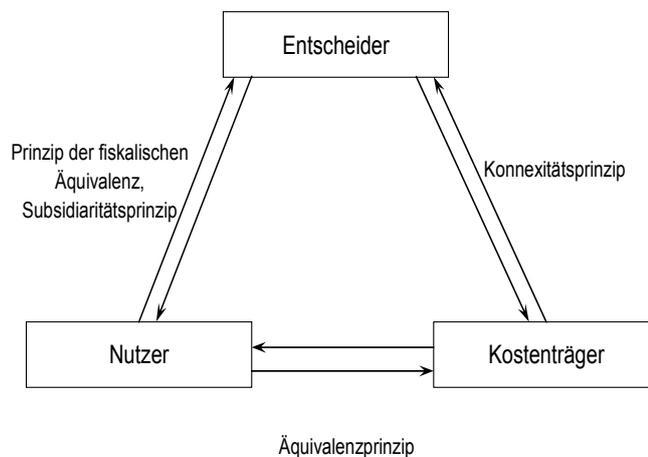
(54) Die institutionelle Kongruenz ist auf kommunaler Ebene kein dominierendes Prinzip. Durch die Vermischung von Verantwortlichkeiten für Durchführung, Entscheidung und Finanzierung von Aufgaben erzeugen – insbesondere der Bund aber auch das Land – externe Effekte, denen die Kommunen ohne nennenswerte eigene Beteiligung ausgesetzt sind.

Exkurs: Zum Nachweis unzureichender institutioneller Kongruenz

(55) Es ist evident, dass vor dem Hintergrund der nicht unerheblichen Schuldenstände ein systematischer Bias hin zur Staatsverschuldung existiert, was auf institutionelle Fehlanreize im politischen Prozess zurückgeführt werden kann, die aus einer fehlenden institutionellen Kongruenz resultieren.⁴⁰ Institutionelle Kongruenz verlangt im öffentlichen Bereich die Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz für eine öffentliche Aufgabe aus einer Hand.⁴¹ Dies bedeutet, dass diejenige politische Instanz, die über Art und Umfang der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung entscheidet/bestimmt (Entscheidungskompetenz) auch für die operative Durchführung derselben verantwortlich sein sollte (Durchführungskompetenz), damit kein Anreiz zur pflichtwidrigen Erfüllung (hinsichtlich Art *und* Umfang) vorliegt und insofern eine politische Kontrolle erfolgt. Die Verantwortung für die damit verbundenen Ausgaben, die auch die Beschaffung der notwendigen Finanzmittel beinhaltet (Finanzierungskompetenz), sorgt als begrenzendes fiskalisches Element für eine Abwägung der Ausgabennotwendigkeiten mit den Einnahmepotenzialen.

40 Als einführende Literatur vgl. DEBRUN, X. et al. (2008): Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. In: Economic Policy. S. 297-362. – DRAZEN, A. (2004): Fiscal Rules from a Political Economy Perspective, a. a. O. – SCHUKNECHT, L. (2004): EU Fiscal Rules – Issues and Lessons from Political Economy. Frankfurt/Main. (= ECB, ECB Working Papers Series, No. 421). – SUTHERLAND, D./PRICE, R./JOURMARD, I. (2005): Fiscal Rules for Sub-Central Governments, a. a. O. – TER-MINASSIAN, T. (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments, a. a. O.

41 Bezogen aus der Sicht der Bürger bedeutet dies, dass Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler einer öffentlichen Leistung möglichst übereinstimmen sollen.

Abbildung 11: Korrespondenzprinzipien im Systemzusammenhang

Quelle: JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Staatliche Schuldenbegrenzung. Elemente eines mehrdimensionalen Lösungsansatzes. In: Baus, R. Th./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, S. 134. (modifiziert).

(56) Aus verschiedenen Gründen, die nachfolgend erörtert werden, ist für die Kommunen in Deutschland nicht ersichtlich, dass das Prinzip der Institutionellen Kongruenz so hinreichend ausgeprägt ist, dass eine ausschließlich eigenverantwortliche Einstandspflicht für Verschuldungslasten abgeleitet werden kann. Die Gründe liegen sowohl auf der Aufgaben-/Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite und betreffen daher alle drei Teilbedingungen.

(57) Hinsichtlich der kommunalen Ausgabenautonomie muss zwischen freiwilligen Aufgaben, weisungsfreien Pflichtaufgaben und weisungsgebundenen Pflichtaufgaben unterschieden werden. Im Fall der freiwilligen Aufgaben kann von der Erfüllung der Kongruenzanforderungen ausgegangen werden,⁴² allerdings repräsentiert der weitaus umfangreichere Anteil der kommunalen Ausgaben pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Bei den beiden zuletzt genannten Aufgabentypen sind die Kommunen in der Aufgabenerledigung in hohem Maße abhängig von Vorgaben des Bundes- und Landesgesetzgebers. Ein direkter Einfluss der Kommunen auf die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren (Mitsprache- oder Veto-Recht) besteht dabei nicht. Dies gilt insbesondere für die Soziallasten. Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz werden zum Teil Lastenausgleiche ge-

42 Vgl. SCHWARTING, G. (2006): Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik. Band 3 von Finanzwesen der Gemeinden. 2. Aufl. Berlin, S. 28.

währt (§ 3 Abs. 4 GO NRW), allerdings zeigen viele Beispiele (wiederum vorrangig im Bereich der Soziallasten), dass diese nur einen Teil der relevanten Kosten abdecken und von der Kommune ein Eigenanteil erwartet wird.⁴³ Zudem konnte in den letzten 30 Jahren grundsätzlich eine verstärkte Aufgabenverlagerung durch Länder und Bund auf die kommunale Ebene beobachtet werden. Besonders gilt dies für Politikbereiche, die bundesweite Wirkung entfalten. Bei diesen sind die Kommunen gefordert, zentrale politische Leitvorstellungen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere im Rahmen der Daseinsvorsorge vor Ort mit Leben zu erfüllen. Mithin kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass die Kommunen über keine hinreichende Ausgabenautonomie verfügen.

(58) Auf der Einnahmenseite kann festgestellt werden, dass die Kommunen in ihren Gebühren- und Beitragshaushalten weitreichende Spielräume besitzen und daher dort auch durchaus von institutioneller Kongruenz ausgegangen werden kann. Bei den weit bedeutenderen Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen stellt sich die Situation hingegen deutlich anders dar. Bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) hat die Kommune praktisch keinen eigenen Einfluss auf das Steueraufkommen. Während die Anteile an der Einkommensteuer stark mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einwohner korrelieren (Wohnsitzprinzip), knüpft die Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils an wirtschaftsbezogenen Daten an.⁴⁴ Beide bundesweit erhobenen Steuern stehen in kei-

43 Aktuell zum Beispiel DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (DStGB) (Hg.) (2010): Rettet die lokale Demokratie! Städte und Gemeinden stärken, Reformen anpacken, Schuldensumpf trockenlegen. Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15. Juni 2010. Online unter <http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/gemeindefinanzen/aktuelles/rettet_die_lokale_demokratie_resolution_des_praesidiums_des_deutschen_staedte_und_gemeindebundes_vom_15_juni_2010_pdf_dokument/reformagenda_jun10.pdf> (Abruf: 21.10.2010).

44 Zurzeit gelten für einen Übergangszeitraum zwei Schlüssel für die Aufteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils (2,2% des Gesamtaufkommens der Umsatzsteuer nach den Vorwegabzügen für den Bund) auf die jeweiligen Kommunen: der sogenannte *Übergangsschlüssel* und der *zukünftige Schlüssel*, der ab 2018 dann alleine gilt. Bis dahin nimmt das Gewicht des Übergangsschlüssels sukzessive ab (2009-2011: 75 %; 2012-2014: 50 %; 2015-2017: 25 %).

a) Beim *Übergangsschlüssel* wurde zunächst der Umsatzsteueranteil der Gemeinden auf alte und neue Länder im Verhältnis 85: 15 aufgeteilt.

a. In den alten Ländern setzt sich der Verteilungsschlüssel für die Gemeinden aus drei Elementen zusammen:

- zu 42 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1990 bis 1997,
- zu 18 % aus der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1990 bis 1998 und
- zu 40 % aus dem mit dem durchschnittlichen örtlichen Hebesatz der Jahre 1995 bis 1998 gewichteten Gewerbekapitalsteueraufkommen im Veranlagungsjahr 1995.

nem direkten Verhältnis zum Leistungsangebot der jeweiligen Kommune.⁴⁵ Außerdem ist das Aufkommen aus diesen Steuerquellen stark von bundesgesetzlich veranlassten Änderungen abhängig, denen die Kommunen praktisch wehrlos gegenüber stehen. Aktuelle Beispiele finden sich in den Konjunkturpaketen I und II der Bundesregierung oder der jüngsten umsatzsteuerlichen Änderung zugunsten des Beherbergungsgewerbes.⁴⁶ Bei den Realsteuern haben die Kommunen ein Hebesatzrecht, so dass ein ausreichender Einfluss vermutet werden kann. Allerdings wird diese grundsätzlich korrekte Vermutung dadurch unterhöhlt, dass die Berechnung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuern A und B auf der Basis eines Bundesgesetzes erfolgt. Letztmalig hat der Gesetzgeber im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 Veränderungen an der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer vorgenommen, die aktuell eingesetzte Gewerbesteuerreformkommission zeugt vom Bestreben des Gesetzgebers, die von den Kommunen unabhängigen Gestaltungsoptionen bei dieser Steuer auch aktiv zu nutzen. Auch bei der bis 2012 anstehenden Neuregelung der Grundsteuern A und B hat die kommunale Ebene kein direktes Mitspracherecht und muss das Ergebnis letztlich als externe Vorgabe hinnehmen. Nicht zuletzt wirken sich die Dotierung des Finanzausgleichs und dessen Gestaltungsparameter zum Teil erheblich auf die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte aus. Auch hier sind die Einflussmöglichkeiten für Städte, Gemeinden und Kreise sehr begrenzt. Aus den skizzierten Gründen kann klar festgestellt werden, dass die Kommunen nur

b. In den neuen Ländern besteht der Verteilungsschlüssel für die Gemeinden aus zwei Elementen:

- zu 70 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1992 bis 1997 und
- zu 30 % aus der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1996 bis 1998.

b) Der zukünftige Schlüssel gilt für alle Länder gleichermaßen und setzt sich aus drei Teilen zusammen

- zu 25 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001 bis 2006,
- zu 50 % hebesatzgewichtet aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 2004 bis 2006,
- zu 25 % hebesatzgewichtet aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) der Jahre 2003 bis 2005.

45 Dies ist zunächst hinsichtlich ihrer Systematik unschädlich, da dieser Tatbestand für alle Steuern gilt, verletzt aber dennoch die institutionelle Kongruenz.

46 Beispielhaft für Schleswig-Holstein zeigt die Antwort auf eine Kleine Anfrage im Kieler Landtag, dass die dortigen Kommunen allein durch zwischen 2008 und 2010 beschlossene Steuerrechtsänderungen aktuell Mindereinnahmen von rund 280 Mio. Euro pro Jahr zu erleiden haben. Vgl. SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG (Hrsg.; 2010): Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort der Landesregierung - Finanzministerium. (Drs. 17/573).

über eine stark begrenzte Einnahmeautonomie verfügen. Im Hinblick auf das Postulat der Institutionellen Kongruenz ist sie zweifellos unzureichend.

(59) Als Conclusio kann festgehalten werden, dass die institutionelle Kongruenz auf kommunaler Ebene kein dominierendes Prinzip ist. Eine No-Bail-Out-Forderung kann daher für Deutschland nicht abgeleitet werden. Durch die Vermischung von Verantwortlichkeiten für Durchführung, Entscheidung und Finanzierung von Aufgaben erzeugen insbesondere der Bund, aber auch das Land externe Effekte, denen die Kommunen ohne nennenswerte eigene Beteiligung ausgesetzt sind.

– Ende des Exkurses –

1.2.3 Bail-Out auf anderen Staatsebenen? Das Beispiel Konsolidierungshilfen im Rahmen der „Schuldenbremse“

(60) Um auch auf Bundes- und Länderebene der zunehmenden Verschuldung zu begegnen und die guten Kreditkonditionen nicht zu gefährden, wurde am 12. Juni 2009 eine neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz verankert und im „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ (KonsHilfG)⁴⁷ ein Bail-Out auf Länderebene kodifiziert. Art. 109 und Art. 115 GG wurden geändert und gelten für Bund und Länder ab dem Jahr 2011. Allerdings wurden vor dem Hintergrund der letzten Finanzkrise (ab 2007) mit einer Übergangsregelung (Art. 143 d Abs. 1 GG) die Zeitpunkte, von denen an die Haushalte im Sinne der neuen Schuldenbremse ausgeglichen sein müssen, für den Bund bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019 verlängert. Da es auch Länder gibt, die Konsolidierungshilfen erhalten sollen, um diesen im Jahr 2020 die Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG zu ermöglichen, sollen diese Regelungen etwas detaillierter dargestellt werden.⁴⁸

(61) Die Länder Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sollen gemäß Art. 143 d Abs. 2 und 3 GG (Anlage 7) im Zeitraum von 2011 bis 2019 jährlich finanzielle Hilfen i. H. v. 800 Mio. Euro erhalten. Nähe-

47 Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

48 Zur Genese und zur Einordnung der deutschen Schuldenbremse vgl. KASTROP, C./MEISTER-SCHEUFELEN, G./SUDHOF, M. (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219).

res ist im Konsolidierungshilfengesetz geregelt. Grundvoraussetzung für die Auszahlung der Hilfen ist der Abschluss einer *Verwaltungsvereinbarung* zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land.

(62) Die Länder erhalten die Konsolidierungshilfen nur dann, wenn sie sich nach § 2 KonsHilfG zum vollständigen Abbau ihres strukturellen Defizits im Zeitraum von 2011 bis 2020 verpflichten. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Länder mit einem Finanzierungsdefizit 2010 müssen das strukturelle Finanzierungsdefizit vollständig zurückführen. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten, die sich jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringern.
- Länder, die 2010 zumindest einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo aufweisen, sind verpflichtet, in dem genannten Zeitraum im Minimum weiterhin einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo nachzuweisen.

Bei der Berechnung geht es um den strukturellen Finanzierungssaldo. Herausrechnungen von finanziellen Transaktionen, Bereinigungen um unmittelbar konjunkturelle Effekte auf den Landeshaushalt und Berücksichtigung sonstiger nicht vom Land zu verantwortender Sondereffekte sind zulässig.

(63) Zur Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzungen wird ein Stabilitätsrat eingesetzt, der am Ende eines jeden Kalenderjahres für die Länder mit gewährten Konsolidierungshilfen die Prüfung der Obergrenze des Finanzierungssaldos, gesondert für jedes Land, für das abgelaufene Jahr vornimmt. Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres. Wird die Einhaltung der Obergrenzen durch den Stabilitätsrat nicht festgestellt, wird das betreffende Land durch den Stabilitätsrat verwarnet und es entfällt für dieses Jahr der Anspruch auf Konsolidierungshilfe. Falls ein Land in einem späteren Jahr die dafür geltende Obergrenze einhält, werden die Hilfen für das entsprechende Jahr ausbezahlt. Im Falle einer Übererfüllung der Vorgabe für ein bestimmtes Jahr erfolgt eine Anrechnung der Konsolidierungsleistung für das Folgejahr.

(64) Bund und Länder beteiligen sich an der Finanzierungslast jeweils zur Hälfte. Entfällt der Anspruch eines oder mehrerer Länder durch Nichteinhaltung der Voraussetzungen, verringern sich infolge dessen die Anteile von Bund und Ländern (§ 3 KonsHilfG). Die Finanzierung des Länderanteils der

Konsolidierungshilfe wird durch Änderung des § 1 S. 15 FAG (Finanzausgleichsgesetz) sichergestellt.⁴⁹

(65) Als *Zwischenfazit* lässt sich festhalten: Konsolidierungshilfen für Länder werden in der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis des Grundgesetzes und des Konsolidierungshilfengesetzes durch Verwaltungsvereinbarungen gewährt. Weitere Voraussetzung für den Erhalt einer solchen Finanzhilfe ist die Einhaltung eines genau definierten Konsolidierungspfades. Die Einhaltung wird durch ein neu geschaffenes Gremium (Stabilitätsrat) überwacht, das auch Sanktionen (die Nicht-Auszahlung bzw. Rückforderung der Hilfe) verhängen kann. Die Finanzierung erfolgt sowohl durch den Bund als übergeordnete föderale Ebene als auch die übrigen Länder als horizontale Unterstützung.⁵⁰

1.2.4 Fazit

(66) Die Haushaltslage in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen ist außerordentlich belastet und durch kleinere Korrekturen nicht nachhaltig zu verbessern. Die institutionellen und ordnungspolitischen Reformen sind eine Generationenaufgabe, die eine weitreichende Auseinandersetzung mit kommunalpolitischen Zielsetzungen und Instrumenten erfordert. Um die kommunale Finanzautonomie zu sichern, sind zum einen ein dauerhafter Haushaltsausgleich zu erreichen und zum anderen der Bestand der Liquiditätskredite deutlich zu reduzieren. Um eine weitreichende Aushebelung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu verhindern, ist eine sofortige Krisenhilfe mit konkreten Maßnahmen erforderlich. Daneben ist als permanente Aufgabe die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung kritisch zu überprüfen und sind diesbezügliche Mängel zu beseitigen.

(67) Die finanzielle Aufgabe ist für viele der Kommunen zu groß, um sie allein zu lösen. Der Kontext der Aufgabenteilung und Einnahmengenerierung im bundesdeutschen Föderalismus lässt den Kommunen zu wenig Spielraum, um die Krise aus eigener Kraft meistern zu können. Unter den aktuellen Bedin-

49 Hiernach erfolgt eine Erhöhung des Anteils des Bundes am Steueraufkommen aus der Umsatzsteuer in 2011 um 266,7 Mio. Euro und ab dem Jahr 2012 um 400 Mio. Euro.

50 Vgl. auch LENK, T./KUNTZE, M. (2010): Die Auswirkungen der Staatschuldenregel auf das Bund-Länder-Gefüge in: Kastrop, C./Meister-Scheufelen, G./Sudhof, M. (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Berlin, S. 463-478. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219)

gungen (rechtlich, durch einnahmen- und ausgabenseitige Restriktionen, zeitlich) ist nicht davon auszugehen, dass die Kommunen über genügend hauswirtschaftliches Potenzial verfügen, um die prekäre Finanzlage aus eigener Kraft zu verlassen. Aufgrund mangelnder institutioneller Kongruenz und einer bestehenden oder drohenden Vergeblichkeitsfalle ist eine externe Intervention erforderlich.

(68) Ein (Teil-)Abwälzen der Belastungen auf die Kreditgeber scheidet aufgrund nicht kalkulierbarer Folgen auf den Kreditmärkten für die gesamte öffentliche Hand als Instrument der Krisenhilfe ebenso aus wie eine Insolvenz der Kommunen. Das Land hat das Ziel einer Konsolidierung der Kommunalfinanzen bisher nicht nachdrücklich unterstützt. Die Landesregierung steht daher politisch in der Pflicht, sowohl an der akuten Krisenhilfe als auch an der Konzeption und Durchsetzung ordnungspolitischer Reformen aktiv mitzuwirken. Eine Konsolidierungshilfe des Landes ist ein sachgerechtes Instrument der akuten Krisenhilfe.

(69) Eine direkte Beteiligung des Bundes zur Konsolidierung einzelner Kommunen ist unzulässig. Bundespolitisch muss aber unbedingt dafür gesorgt werden, dass die allgemeinen Bedingungen für die Kommunen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite verbessert werden. Die über Jahre hinweg negativen Finanzierungssalden vieler Kommunen, selbst in finanzwirtschaftlich guten Jahren, deuten darauf hin, dass ein Systemmangel vorliegt, den es gerade mit Blick auf das Konnexitätsprinzip abzustellen gilt. Hier steht der Bund in der Verantwortung. Die Abwälzung von sozial- und gerechtigkeitspolitisch relevanten Aufgaben und deren Finanzierung auf die Kommunen haben kommunalfinanzpolitisch zu starken räumlichen und lokalen Disparitäten geführt. Das Handeln des Bundes ist somit im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unverzichtbar.

(70) Ein staatlicher Bail-Out für die Kommunen ist aus Anreizgesichtspunkten keine unproblematische Lösung für den Abbau der Haushaltsnotlagen in den nordrhein-westfälischen Kommunen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Konsequenzen hauswirtschaftlichen Handelns dauerhaft über Schulden auf eine andere Ebene überwälzt und damit dem originären Verantwortungsbereich entzogen werden. Daher ist der Bail-Out eine einmalige Maßnahme, die zwingend mit einem finanzpolitischen Paradigmenwechsel zu verbinden ist. Erfahrungen der Bundesebene („Schuldenbremse“) zeigen, dass die Hilfeleistungen des Landes durch strenge Regeln bezüglich eines Konsoli-

dierungspfades zu flankieren sind. Damit können Risiken von Mitnahmeeffekten und Fehlverwendungen eingedämmt werden.

(71) Geht man den Haushaltsausgleich und den Schuldenabbau gemeinsam an, so stellt dies eine einmalige Chance für einen Paradigmenwechsel in den nordrhein-westfälischen Kommunal финанzen dar.

1.2.5 Aktuelle landespolitische Diskussion

(72) Die Situationsanalyse machte evident, dass Konsolidierungshilfen notwendig sind. Dies ist auf der politischen Ebene angekommen und zeigte sich in der Position der „alten“ Landesregierung aus CDU und FDP, die bereits erste Zusagen zu einer Hilfestellung machte und das vorliegende Gutachten in Auftrag gab. Im Koalitionsvertrag der jetzigen nordrhein-westfälischen Landesregierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN findet das Thema explizit Berücksichtigung. Dort heißt es: „Die Handlungsfähigkeit der Kommunen hängt entscheidend von ihren finanziellen Möglichkeiten ab. Die Städte und Gemeinden in unserem Land befinden sich in einer schwierigen Finanzsituation. Heute können über 90 % der Kommunen in NRW keinen Haushaltsausgleich mehr erreichen. Ihre Handlungsfähigkeit ist massiv bedroht. Daher ist entschlossenes, zielgerichtetes und rasches Handeln aller politischen Ebenen erforderlich. Unser Ziel ist es, für alle Kommunen eine verlässliche und aufgabenadäquate Einnahmehasis zu erreichen, auf der Ausgabenseite eine verantwortungsgerechte Übernahme der Sozialtransferleistungen zu erwirken und die besonders armen Kommunen bei ihren Konsolidierungsbemühungen zu unterstützen.“⁵¹

(73) Darüber hinaus versteht sich die neue Landesregierung auch als Anwalt der nordrhein-westfälischen Kommunen gegenüber dem Bund, um sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite finanzielle Verbesserungen zu erreichen.⁵² Dies ist wie oben ausgeführt für eine nachhaltige angemessene Finanzausstattung aus heutiger Sicht unabdingbar.

(74) Im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist auch festgelegt, dass zügig Konsolidierungshilfen gewährt

51 Vgl. NRWSPD UND BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2010): Nordrhein-Westfalen 2010 – 2015: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW, Juli 2010. S. 18.

52 Vgl. ebd.

werden sollen, da insbesondere Kommunen, die sich in einem rasanten wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandel befinden, kurz vor der Überschuldung stehen. Unter Berücksichtigung der jeweiligen finanziellen und strukturellen Ausgangslage soll deshalb bald eine Konsolidierungshilfe für die durch Altschulden besonders belasteten Gemeinden gewährt werden. Die anfallenden jährlichen Kosten sollen überwiegend vom Land getragen werden.⁵³

(75) Auch einen kommunalen Anteil, der im Wesentlichen von den finanzstärkeren Kommunen aufgebracht werden soll, sieht der Koalitionsvertrag vor, wobei offen bleibt, welche Kommunen damit genau gemeint sind.⁵⁴ Durch die Konsolidierungshilfe sollen auch die zurzeit überschuldeten Kommunen bzw. diejenigen, die kurz vor der Überschuldung stehen, wieder in die Lage versetzt werden, einer geordneten Haushaltsführung nachgehen zu können. Damit würde die Basis für eine nachhaltige Entschuldung geschaffen. Dies alles fasst die Landesregierung unter das Stichwort „Stärkungspakt Stadtfinanzen“.⁵⁵

(76) Am 10. September 2010 wurde eine gemeinsame Erklärung der Landesregierung und der Kommunalen Spitzenverbände abgegeben, die bereits wichtige Punkte der in diesem und den nachfolgenden Kapiteln beschriebenen Problemlagen aufgreift. In dieser Erklärung stellt sich das Land an die Seite der Kommunen und nennt darin die Kernpunkte eines „Aktionsplan(es) Kommunalfinanzen“. Neben dem schon erwähnten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, der ab dem kommenden Jahr anlaufen soll, und der in der folgenden Ziffer beschrieben Soforthilfe, verpflichtet sich die Landesregierung dazu, so auf den Bund einzuwirken, dass dieser sich dauerhaft und angemessen an den auf Bundesrecht beruhenden explodierenden Sozialkosten partizipiert und die kommunalen Spitzenverbände an der Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen beteiligt werden. Ebenso will die Landesregierung sich für die Erhaltung der Gewerbesteuer einsetzen. Außerdem verpflichtet sich die Landesregierung dazu, das Konnexitätsprinzip umgehungssicher auszugestalten, so dass bei einer weiteren Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene die erforderlichen Mittel mit bereitgestellt werden.⁵⁶

53 Vgl. ebd.

54 Vgl. ebd.

55 Vgl. ebd.

56 Gemeinsame Erklärung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, Minister für Inneres und Kommunales Ralf Jäger, Finanzminister Norbert Walter-Borjans, Oberbürgermeister Peter Jung, Vorsitzender des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Landrat Thomas Kubendorff, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bürgermeister Dr. Eckhard Ruthemeyer, Präsident des Städte- und Gemeindebundes, Nordrhein-Westfalen: „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen

(77) In einer Sondersitzung am 29. Oktober 2010 hat der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen seine Bereitschaft zu einem Hilfesystem für Kommunen in finanziellen Notlagen mehrheitlich bekräftigt. Dazu wurden Hilfen in Höhe von jährlich mindestens 300 bis 400 Mio. Euro in Aussicht gestellt. Ebenfalls formulierte der Landtag einstimmig die Forderung an den Bund, sich zur Hälfte an den anfallenden Soziallasten zu beteiligen und forderte die Landesregierung auf, diese Position im Bundesrat und in den Verhandlungen der Gemeindefinanzkommission nachdrücklich zu vertreten.⁵⁷

gemeinsam nachhaltig sichern“, in: <http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=14525&fileid=41270>. (Abruf am 02.11.2010).

57 Vgl. LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): 12. Sitzung (Sondersitzung). Plenarprotokoll 15/12. Online unter <<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP15-12.pdf>>. Und LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben. Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen. Landtags-Drucksache 15/435. Online unter <<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-435.pdf>>. (Abruf: 19.11.2010).

2 Strukturmaßnahmen für alle Gemeinden

(78) Um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, müssen alle unmittelbaren Hilfeleistungen zur Bewältigung der kommunalen Liquiditätskreditbelastung (s. Kap. 3.1) von Maßnahmen flankiert werden, die ein erneutes oder auch erstmaliges Abgleiten in eine Schuldenspirale im Ansatz verhindern. Mit anderen Worten: Das nordrhein-westfälische Gemeindefinanzsystem muss auf einem tragfähigen Fundament gründen. Ohne ordnungspolitische Rahmenbedingungen, die die konsequente Einhaltung des Ziels ausgeglichener kommunaler Haushalte erzwingen, würden binnen weniger Jahre erneut kommunale Liquiditätskredite in beträchtlicher Höhe anfallen (vgl. Kap. 2.2). Die bindende Verpflichtung der Kommunen, ihren Haushalt auszugleichen, setzt aber auch die realistische Möglichkeit voraus, den Haushaltsausgleich dauerhaft zu erreichen. Die fiskalische Ausstattung der Kommunen muss also im Abgleich von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben angemessen alimentiert werden, um dauerhaft ausgeglichene Haushalte zu ermöglichen (vgl. Kap. 2.1).

(79) Nachfolgend werden die Rahmenbedingungen diskutiert, die – jenseits temporärer Hilfsmaßnahmen – für die gesamte kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen gelten müssen, um den kommunalen Haushaltsgleich flächendeckend und dauerhaft zu ermöglichen. Nur so kann verhindert werden, dass Städte und Gemeinden erneut bzw. erstmals im Zuge weiterer defizitärer Entwicklung in eine starke Haushaltsschieflage geraten, die ein erneutes massives Einschreiten mit Hilfen zur Konsolidierung notwendig machen. Der Erfolg der jetzt diskutierten Konsolidierungshilfen ist auch an ihre Einmaligkeit geknüpft. Damit eine Wiederholung ausgeschlossen werden kann, müssen grundsätzliche Systemfehler der Vergangenheit für zukünftige Entwicklungen landesweit behoben werden.

2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen: Korrespondenz von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben

(80) Wenn der Haushaltsausgleich wieder zur unveränderlichen Leitlinie des kommunalpolitischen Handelns werden soll, dann setzt dies voraus, dass sämtliche Kommunen eine realistische Möglichkeit haben, diesen auch dauerhaft zu erreichen. In diesem Zusammenhang kommt die fiskalische Ausstattung der Städte, Gemeinden und Kreise in den Blick.

(81) Ein Problem stellt dabei die hohe externe Beeinflussung der kommunalen Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben dar. Die Einnahmenseite wird maßgeblich von Konjunktur- und Struktureffekten auf die Gemeindesteuern sowie über die von Land und Bund festgelegte Höhe von Zuweisungen und Anteilen an Gemeinschaftssteuern bestimmt. Auf der Ausgabenseite bindet der hohe Anteil pflichtig übertragener Aufgaben einen Großteil der kommunalen Finanzmittel.

(82) Im Folgenden werden – getrennt nach ausgaben- und einnahmenseitigen Wirkungen – Aspekte angerissen, die das System der Gemeindefinanzierung aus dem Gleichgewicht gebracht haben. Diese Faktoren haben mit zur aktuellen finanziellen Notlage beigetragen. Um ein mögliches Hilfesystem auf ein sicheres Fundament zu stellen, müssen auch bei der Korrespondenz von Einnahmen und Ausgaben Korrekturen erfolgen. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Einnahmen und Ausgaben ausgleichen zu können. Dies muss nicht zwangsläufig allein über eine *Aufstockung der Finanzmittel* erfolgen, sondern kann auch über die *Entlastung von Aufgaben und Standards* geschehen.

2.1.1 Kommunale Aufgaben und ihre Finanzierung

2.1.1.1 Die Soziallasten als Kernproblem der Kommunalfinanzen

(83) Die fiskalische Situation der Kommunen wird wesentlich von den sozialen Leistungen dominiert. Im Jahr 2006 konnten nicht weniger als 50 % der kommunalen Gesamtzuschussbedarfe⁵⁸ (Nettoausgaben)⁵⁹ diesem Leistungsbereich zugerechnet werden. Andere kommunale Aufgabenfelder wie der Schulbereich (Einzelplan 2), die allgemeine Verwaltung (Einzelplan 0) oder

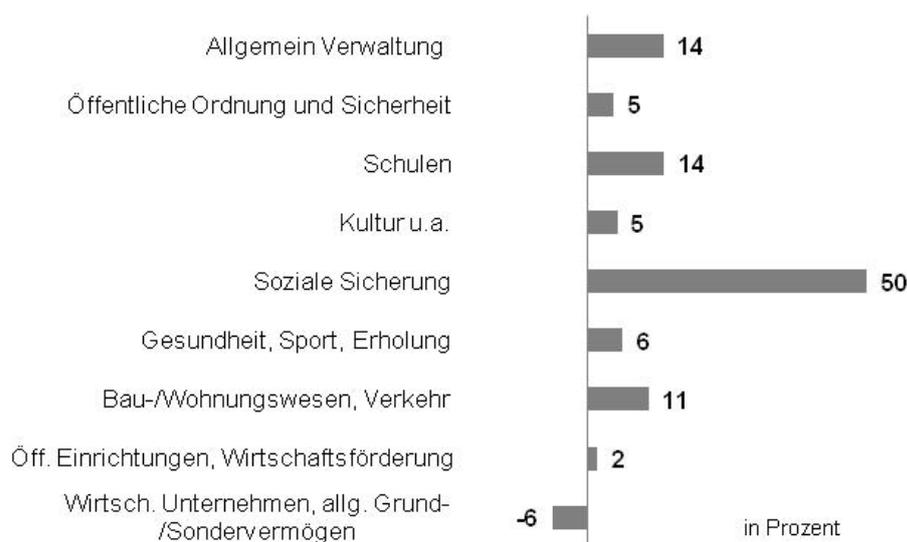
58 Die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 werden im Folgenden zu der Größe „Gesamtzuschussbedarfe“ zusammengefasst. Die Beschränkung auf diese Haushaltsbereiche hat den Hintergrund, dass die Aufgabenerfüllung in diesen Einzelplänen gebucht wird, während Einzelplan 9 (allgemeine Finanzwirtschaft) im Wesentlichen Einnahmen und Ausgaben beinhaltet, die sich keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen (v.a. Steuern, allgemeine Zuweisungen).

59 Zuschussbedarfe sind definiert als Saldo aus aufgabenspezifischen Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen in den jeweiligen Aufgabenbereichen. Da im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung in der Regel nicht nur Ausgaben getätigt, sondern auch Einnahmen erzielt werden, ist es hierbei sinnvoll, nicht auf die mit der Aufgabentätigkeit verbundenen Bruttoausgaben zurückzugreifen, sondern diese um aufgabenspezifische Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Erstattungen, Zweckzuweisungen etc.) zu bereinigen. Die auf diese Weise ermittelten Zuschussbedarfe bzw. Nettoausgaben geben einen Eindruck davon, in welchem Maße die Erfüllung einer Aufgabe den kommunalen Haushalt belastet, indem frei verwendbare Finanzmittel (allgemeine Deckungsmittel) „zugeschossen“ werden müssen.

Bau- und Verkehrsleistungen (Einzelplan 6) waren mit Nettoausgabenanteilen von 14 bis 11 % fiskalisch deutlich weniger bedeutsam (vgl. Abb. 12).

Abbildung 12: Ausgabenstruktur der nordrhein-westfälischen Kommunen in 2006

Zuschussbedarfe in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, in % der Gesamtzuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

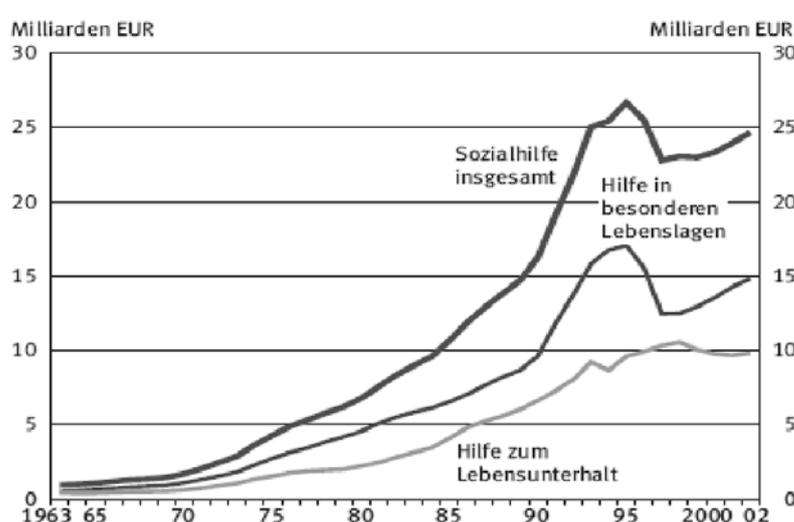
(84) Der Sozialbereich⁶⁰ stellt aus verschiedenen Gründen ein zentrales Problem der Kommunalfinanzen in Deutschland und Nordrhein-Westfalen dar. Er ist mit zahlreichen Problemen verbunden, die insbesondere mit der Finanzierung, Entwicklungsdynamik und räumlichen Inzidenz der hiermit verbundenen Ausgaben zusammen hängen:

- *Starke Entwicklungsdynamik der Sozialausgaben:* Wurde der Sozialbereich bei der Schaffung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 noch als Randerscheinung in einer Wachstumsgesellschaft gesehen,

60 Dieser umfasst bundesgesetzlich geregelte Transferleistungen, die von den Kommunen aufgrund der Bestimmungen des Sozialgesetzbuches (SGB) sowie weiterer Gesetze an private Personen zu zahlen sind. Dazu gehören die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II); die Sozialhilfe (SGB XII), darunter Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46), Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52), Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60), Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69) und Hilfe in anderen Lebenslagen, z. B. Blindenhilfe (§§ 70 bis 74); die Jugendhilfe (SGB VIII); die Leistungen an Kriegsoffer (Bundesversorgungsgesetz u. a.); die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) und sonstige Leistungen (z. B. Unterhaltsvorschussgesetz).

die mit zunehmender ökonomischer Prosperität tendenziell an Bedeutung verlieren müsste (z. B. Altersarmut), so ist genau das Gegenteil eingetreten. Allein die Ausgaben für die Sozialhilfe, dem quantitativ gewichtigsten Posten des Sozialbereichs, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten vervielfacht. Sie sind von rund 1 Mrd. Euro zu Beginn der 1960er Jahre auf mehr als 26 Mrd. Euro im Jahr 2004⁶¹ gestiegen (vgl. Abb. 13).

Abbildung 13: Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Deutschland 1963 bis 2002 in Mrd. Euro; vor 1991: Früheres Bundesgebiet



Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.; 2003): Sozialhilfe in Deutschland 2003. Entwicklung, Ursachen, Strukturen. Presseexemplar. Wiesbaden, S. 43.

Der enorme Bedeutungszuwachs des Sozialbereichs gründet dabei vor allem auf drei Entwicklungen:

- dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre, gepaart bzw. verknüpft mit Veränderungen der Sozialstrukturen (Migranten, Alleinerziehende) und Folgewirkungen im Jugendbereich,

61 Zum 1. Januar 2005 wurde das bis dahin durch das Bundessozialhilfegesetz geregelte Sozialhilferecht in das Sozialgesetzbuch als Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII Sozialhilfe) integriert. Dabei wurden die vorherige Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige durch die so genannte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (nach SGB II) ersetzt. Da ein hoher Anteil der bisherigen Sozialhilfeempfänger nun als erwerbsfähig eingestuft wurde und als Bezieher von „Arbeitslosengeld II“ (nach SGB II) aus der Sozialhilfestatistik heraus fiel, sind Empfängerzahl und Ausgabenvolumen der Sozialhilfe im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahresniveau deutlich von 26 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf unter 20 Mrd. Euro in 2005 zurückgegangen; seither haben die Bruttoausgaben jedoch wieder auf etwa 22 Mrd. Euro im Jahr 2008 zugelegt. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Statistik der Sozialhilfe. Bonn.

- dem aus der demografischen Entwicklung resultierenden Zuwachs der Hilfe zur Pflege und
 - der Zunahme der Zahl von Menschen mit Behinderungen.
- *Zunahme der Regulierungsdichte des Sozialbereichs:* Auf die genannten Entwicklungen reagierten die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene wiederholt mit der Schaffung neuer (Leistungs-) Gesetze bzw. mit einer stärkeren rechtlichen Regulierung bereits bestehender Aufgaben, die in vielen Fällen auf zusätzliche Kostenbelastungen der ausführenden kommunalen Ebene hinausliefen.⁶² Hinzu kam die Abschaffung bzw. Kürzung von Maßnahmen im Vorfeld der sozialpolitischen Sicherungsnetze, insbesondere im Bereich der Renten- und Arbeitsmarktpolitik⁶³, deren Ausgestaltung nicht unmaßgeblich darüber mitentscheidet, in welchem Maße überhaupt auf die in kommunaler Trägerschaft befindlichen Sozialleistungen zurückgegriffen werden muss⁶⁴.
 - *Fehlende Konnexität der Finanzierungsbeteiligung von Bund und Land:* Als mit dem Bundessozialhilfegesetz die Durchführungs- und Finanzierungskompetenz für den Sozialbereich weitgehend auf die Kommunen übertragen wurde⁶⁵, war dieser Bereich aufgrund seiner geringen fiska-

62 In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Regulierungsmaßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Kinderbetreuung zu nennen, speziell die Ablösung des Jugendwohlfahrtgesetzes durch das deutlich umfassendere und detailliertere Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG bzw. SGB VIII) im Jahr 1991, die Schaffung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz im Jahr 1996 (§ 24 SGB VIII) sowie der massive Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ab 2009 (Kinderförderungsgesetz sowie die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder). Alle genannten Eingriffe waren bzw. sind mit erheblichen Zusatzbelastungen der durchführenden und (mit-) finanzierenden kommunalen Ebene verbunden.

63 Hierzu kann u. a. auch die Abschaffung des Rentenversicherungszuschusses für ALG II-Empfänger gezählt werden, die im Rahmen des aktuellen Sparpaktes der Bundesregierung beschlossen werden soll. Ähnliche Wirkungen sind von den ebenfalls angedachten Einsparungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (z. B. Initiative 50 Plus, Weiterbildungskosten) zu erwarten. Vgl. BUNDESREGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2010): Eckpunkte für die weitere Aufstellung des Haushaltentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014. Berlin. S. 4 ff. Online unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett,property=publicationFile.pdf> (Abruf: 01.09.2010).

64 Vgl. hierzu auch HARDT, U./HOFFMANN, H./POSTLEP, R. (1994): Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der kreisfreien Städte Niedersachsens und der Stadt Göttingen. Hannover. S. 111.

65 Zu der Frage, welcher staatlichen Ebene verteilungspolitische Aufgaben aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus optimalerweise zugeordnet sein sollten, siehe u. a. LENK, T. (1992): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie. Baden-Baden. S. 51 f. – ZIMMERMANN, H./HENKE, K.-D. (1990): Finanzwissenschaft. München. Mit Blick auf eine finanzwissenschaftlich begründete Finanzierungsaufteilung bei geteilten Kompetenzen vgl. HANSMEYER, K.-H./KOPS, M. (1984): Die Kompetenzarten der Aufgaben-

lischen Bedeutung für die Finanzmittelverteilung im föderalen Bundesstaat kaum relevant.⁶⁶ Dies hat sich grundlegend geändert. Der Bundesgesetzgeber hat darauf jedoch nicht hinreichend und im Sinne des Konnexitätsprinzips reagiert. Aufgrund dessen müssen die Kommunen immer größere Anteile ihrer Einnahmen zur Finanzierung sozialer Leistungen aufwenden (vgl. Tab. 1).⁶⁷ Hieran hat auch die Einführung des „Arbeitslosenansatzes“ als Nebenansatz zur Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich im Jahr 1988⁶⁸ nichts grundlegend geändert, denn die Mittel wurden mithilfe des später in Soziallastenansatz umbenannten Arbeitslosenansatzes nur innerhalb der „kommunalen Familie“ umgeschichtet.

- *Auseinanderfallen von Sozialbelastung und Eigenfinanzierungskraft.* Zwischen der Situation der örtlichen Wirtschaft und der sozioökonomischen Lage der Gemeindebürger bestehen enge wechselseitige Wirkungsbeziehungen.⁶⁹ Überdurchschnittliche Sozialausgaben und unterdurchschnittliche Steuereinnahmen stellen häufig „zwei Seiten derselben Medaille“ dar.⁷⁰ In strukturell besonders belasteten Kommunen können soziale Problemintensität und fiskalische Lösungskapazität da-

zuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Jg. 29, S. 127-140.

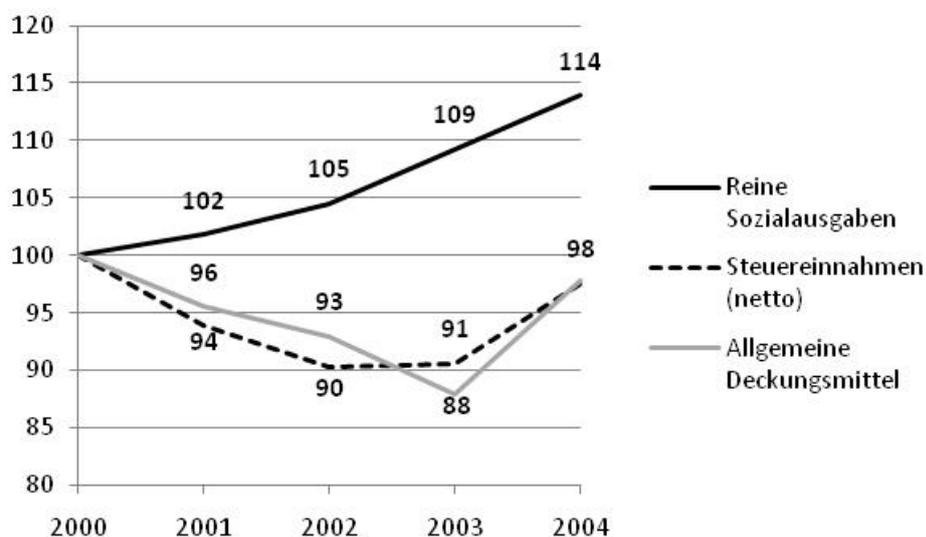
- 66 Vor dem Hintergrund der geringen Empfängerzahl der Sozialhilfe und dem Vertrauen auf eine weitere Marginalisierung sozialer Sicherungsleistungen infolge steigenden privaten und öffentlichen Wohlstands, wurde angenommen, dass der Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben der Länder und Gemeindehaushalte bei lediglich 2,2 bis 2,3 % liegen würde. Vgl. BANGERT, W. (1960): Das Bundessozialhilfegesetz in seinen finanziellen Auswirkungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege (BldW). Jg. 107, S. 350.
- 67 Besonders augenfällig ist dies im Zusammenhang der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach SGB II. Da diese nicht an die tatsächlich anfallenden Kosten gekoppelt ist, sondern an die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, ist die Beteiligung des Bundes seit 2007 von 31,2 Prozent über 28,6 % (2008) auf 25,4 % in 2009 gesunken, obwohl die Aufwendungen der Kommunen – insbesondere aufgrund einer deutlichen Zunahme der Heizkosten – gestiegen sind. Vgl. INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Kommunalfinanzbericht September 2009. Düsseldorf, S. 36 f.
- 68 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum. (= Schriften des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1/1990). – BUDDE, R./JUNKERNHEINRICH, M. (1986): Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich. Bochum. (= Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1/1986).
- 69 Vgl. u. a. ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. unter Mitarbeit v. A. WAGENFÜHRER (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.
- 70 In dem Moment, wo die wirtschaftliche Leistungskraft in einem Raum bzw. einer Region zurückgeht – z. B. als Folge eines ökonomischen Strukturwandels, wie in zahlreiche Städte und Gemeinden entlang der altindustriell geprägten –, sinken die von der Wertschöpfung abhängigen Steuereinnahmen und steigen die im Zusammenhang mit dem Umfang der Arbeitslosigkeit stehenden staatlichen und kommunalen Sozialausgaben.

her systematisch auseinander fallen und auf diese Weise zu strukturellen Haushaltsdefiziten und wachsenden Schulden führen.

- *Problemkumulation im Sozialbereich:* Auch einzelne, eng umgrenzte sozialstrukturelle Probleme sind mit dem Risiko verbunden, auf weitere Bereiche der sozialen Sicherung auszustrahlen. Es besteht daher die Gefahr einer Problemballung mit unmittelbaren haushaltspolitischen Folgen für die Kommune: So kann ein sozialstrukturelles Problem (z. B. Arbeitslosigkeit) weitere Schwierigkeiten in benachbarten Aufgabenbereichen (z. B. Jugendhilfe) hervorrufen und zugleich mit einem Rückgang der zivilgesellschaftlichen Lösungskapazität korrespondieren. Die Folge ist, dass die Kommune ausgabenwirksam einspringen muss, um die entsprechenden Probleme zumindest abzumildern.
- *Prozyklische Entwicklung der Sozialausgaben:* Soziale Leistungen sind zu einem Großteil Lohnersatzleistungen. Sie korrespondieren eng mit der Erwerbssituation der lokalen Bevölkerung und nehmen bei steigender Arbeitslosigkeit zu. In konjunkturellen Krisen kommt es daher in der Regel zu einer scherenartigen Auseinanderentwicklung von Einnahmen und (Sozial-) Ausgaben (vgl. Abb. 14). Insbesondere im Falle längerer Stagnationsphasen oder gravierender konjunktureller Einbrüche lassen sich diese Effekte häufig nicht innerhalb des Haushalts auffangen.

(85) Die ausgesprochen expansive Entwicklung des Sozialbereichs hat die Haushalte der durchführenden kommunalen Ebene erheblich belastet. Für die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände gilt dies angesichts des durchgreifenden sozioökonomischen Strukturwandels in Teilen des Landes in besonderem Maße. Zwischen 1980 und 2006 haben die Nettoausgaben im Bereich Soziale Sicherung (Einzelplan 4) um 274 % zugenommen. Bei einem absoluten Zuwachs um 8,8 Mrd. Euro auf ein Zuschussbedarfsvolumen von 12,1 Mrd. Euro erhöhte sich der Anteil am Volumen der Einzelpläne 0 bis 8 von 26 auf 50 %. Der Sozialbereich dominiert damit in hohem Maße die finanzielle Entwicklung der kommunalen Haushalte.

Abbildung 14: „Scherenartige“ Auseinanderentwicklung im Abschwung: Reine Sozialausgaben, Steuereinnahmen (netto) und allg. Deckungsmittel der nordrhein-westfälischen Kommunen 2000-2004* (Jahr 2000 = 100)



* Die Sozialausgabenentwicklung ist im Jahr 2005 in wesentlichem Maße durch institutionelle Veränderungen – die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II – überformt. Aus diesem Grunde ist die Betrachtung auf den Zeitraum 2000 bis 2004 beschränkt.

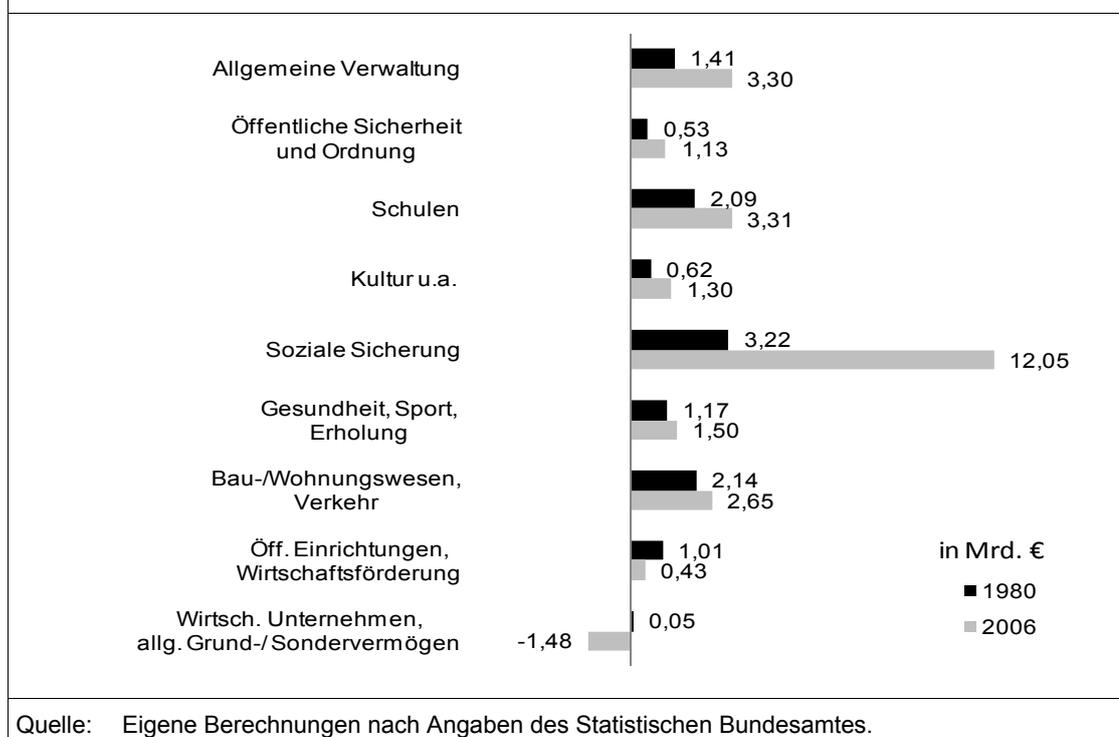
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(86) Die massive Ausweitung der Zuschussbedarfe im Sozialbereich ging zu Lasten anderer kommunaler Aufgaben. Insbesondere die Bereiche Bau/Wohnungswesen und Verkehr, Gesundheit, Sport und Erholung sowie Schulen wurden durch den starken Anstieg der Sozialausgabenbelastung in erheblichem Maße verdrängt, wie die stark rückläufige Entwicklung ihrer Nettoausgabenanteile an den kommunalen Gesamtzuschussbedarfen verdeutlicht. So sanken die Gesamtzuschussbedarfsanteile des Schulbereichs (Einzelplan 2) – entgegen allen politischen „Sonntagsreden“ über die „Bildungsrepublik Deutschland“ – von 17 auf 14 % der gesamten Nettoausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.⁷¹ Noch stärker war der Rückgang im Bereich Bau-/Woh-

71 Im Jahr 1980 betragen die Zuschussbedarfe in diesem Bereich noch 2,2 Mrd. Euro bei Gesamtzuschussbedarfen in Höhe von 12,2 Mrd. Euro. 26 Jahre später waren die Zuschussbedarfe im Bereich Schulen um 58 % auf 3,3 Mrd. Euro gestiegen; getrieben insbesondere von der expansiven Entwicklung der Sozialausgaben haben sich die Gesamtzuschussbedarfe im gleichen Zeitraum jedoch fast verdoppelt - auf nunmehr 24,2 Mrd. Euro. Dieser Rückgang war dabei keineswegs eine Folge rückläufiger Schülerzahlen. Im Gegenteil ist die Zahl der Schüler und Schülerinnen in Nordrhein-Westfalen zwischen 1989 und 2004 sogar kontinuierlich gestiegen. Vgl. MINISTERIUM FÜR SCHULEN UND WEITERBILDUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Entwicklung der Schülerzahlen im Schuljahr 2010/2011. Düsseldorf. Online unter <<http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Presse/Konferenzen15LP/Schuljahrespressekonferenz/DatenZahlenFakten.pdf>> (Abruf: 24.09.2010).

nungswesen, Verkehr (Einzelplan 6). Dessen Anteilswert ging im Beobachtungszeitraum von 17 auf 11 % zurück (vgl. Abb. 15).

Abbildung 15: Gesamtzuschussbedarfe von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 1980 und 2006 in Mrd. Euro



2.1.1.2 Solidarbeitrag⁷²

(87) Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind an der Finanzierung der Einheitskosten beteiligt.⁷³ Die Solidarbeiträge für den „Aufbau Ost“ stellen für die nordrhein-westfälischen Kommunen eine erhebliche Haushalts-

72 Die Frage nach der Höhe der Einheitslasten wird in der Finanzwissenschaft im Allgemeinen und zwischen den Gutachtern im Besonderen kontrovers diskutiert. Vgl. hierzu u. a. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunale Solidarbeitragsfinanzierung. Finanzwissenschaftliche Aspekte des vertikalen und horizontalen Belastungsausgleichs. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 12). – LENK, T. (2008): Ermittlung der angemessenen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit. Leipzig. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 24.09.2010).

73 Diese Beteiligung setzt sich aus Beiträgen zu den Tilgungsleistungen am Fonds Deutsche Einheit und zu den einheitsbedingten Lasten im Länderfinanzausgleich zusammen. Dazu wurden bundesweit zwei zusätzliche Gewerbesteuerumlagen eingeführt. Innerhalb der Länder erfolgte dann eine Detailregelung. Diese bestand bis einschließlich 2005 in Nordrhein-Westfalen darin, dass die Gemeinden nach ihrer Finanzkraft am von den Gemeinden insgesamt aufzubringenden Solidarbeitrag beteiligt wurden. Durch das Einheitslastenabrechnungsgesetz vom 09.02.2010 (GV NRW, S. 127) wurde eine neue Rechtsgrundlage für die Abrechnung und interkommunale Verteilung der Einheitslasten der Jahre 2006 bis 2019 geschaffen. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunale Solidarbeitragsfinanzierung, a. a. O.

belastung dar und erschweren die Möglichkeit des Haushaltsausgleichs. Dies gilt speziell für strukturell besonders stark belastete Kommunen, die angesichts ihrer sozioökonomischen Probleme durch den – in der haushaltspolitischen Realität nicht selten nur über Liquiditätskredite finanzierbaren – Solidarbeitrag noch weiter in fiskalische Probleme geraten.

2.1.1.3 Weitere Aufgabenübertragungen und Zunahme von Standards

(88) Während die Aufgaben- und Ausgabenbelastung im Rahmen des Sozialbereichs deutlich erkennbar ist, finden auch in weiteren Bereichen ausgabenwirksame Veränderungen statt: Durch neu geschaffene Aufgaben oder die Anpassung und Erweiterung bisheriger Standards der Leistungserbringung entstehen schleichend weitere Kosten, die – ohne entsprechende Gegenfinanzierung – ebenfalls zur Haushaltsnotlage beitragen.

(89) Besonders bei der Definition von Leistungsstandards nimmt mit der Europäischen Union ein weiterer Akteur Einfluss auf die Ausgabenbelastung der Kommunen. Durch beständige Erweiterung ihrer Kompetenzen ist die Europäische Union mittlerweile in viele Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung vorgedrungen. Der Einfluss bzw. die Verteidigungsfähigkeit der kommunalen Ebene gegenüber den Bestimmungen der EU ist besonders gering, da sie sich den Einfluss im Ausschuss der Regionen als einzigen offiziellen Zugangskanal zu den europäischen Entscheidungsprozessen mit den Vertretern der Länder teilen müssen.⁷⁴

2.1.2 Kommunale Einnahmen

2.1.2.1 Struktur der Einnahmen

(90) Die fiskalischen Probleme beschränken sich jedoch nicht auf die kommunalen Ausgaben. Auch auf der Einnahmenseite bestehen systematische Mängel, die behoben werden müssen, wenn eine Wiederholung der gegenwärtigen Haushalts- und Schuldenkrise dauerhaft ausgeschlossen werden soll.

⁷⁴ Vgl. SCHOCH, F. (1999): Kommunale Selbstverwaltung und Europarecht. In: Henneke, H.-G. (Hrsg.): Kommunen und Europa. Herausforderungen und Chancen. Osnabrück. – MÜNCH, C. (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden, S. 125 ff.

(91) Ein wesentliches Problem ist die starke Volatilität der kommunalen Einnahmen. Das vergangene Jahrzehnt war von einer außergewöhnlich starken und lang anhaltenden Abkoppelung der Steuereinnahmen vom Bruttoinlandsprodukt gekennzeichnet (vgl. Abb. 16).⁷⁵ In diesem Kontext waren auch die kommunalen Steuern sehr starken Aufkommensschwankungen unterworfen. Dies gilt speziell für die gemeindlichen Gewerbesteuererinnahmen.⁷⁶ Neben konjunkturellen Effekten haben dabei vor allem steuerrechtliche Eingriffe von Seiten des Bundes eine gewichtige Rolle gespielt. Die große Steuerreform Anfang der 2000er Jahre sowie die jüngsten dauerhaften Steuersenkungen haben die Einnahmehasis über die konjunkturellen Effekte hinaus stark erodieren lassen.⁷⁷

(92) Da die Gewerbesteuer seit der Abschaffung von Lohnsummen- und Gewerkekaptalsteuer im Wesentlichen nur noch den Gewerbeertrag besteuert – eine im Zeitverlauf sehr stark schwankende Wertschöpfungskomponente –, schwankt ihr Aufkommen mittlerweile besonders stark.⁷⁸ Die Möglichkeit einer verlässlichen Haushaltsplanung kann hierdurch erheblich erschwert werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass der Einnahmerückgang auf eine ohnehin angespannte Haushaltssituation trifft und die lokale Politik um die Früchte bisheriger Konsolidierungsbemühungen bringt. In einer solchen Situation kann ein unerwartet starker Einnahmeausfall die Durchsetzungschancen einer haushaltsausgleichsorientierten Finanzpolitik auf Jahre hinaus spürbar verringern.

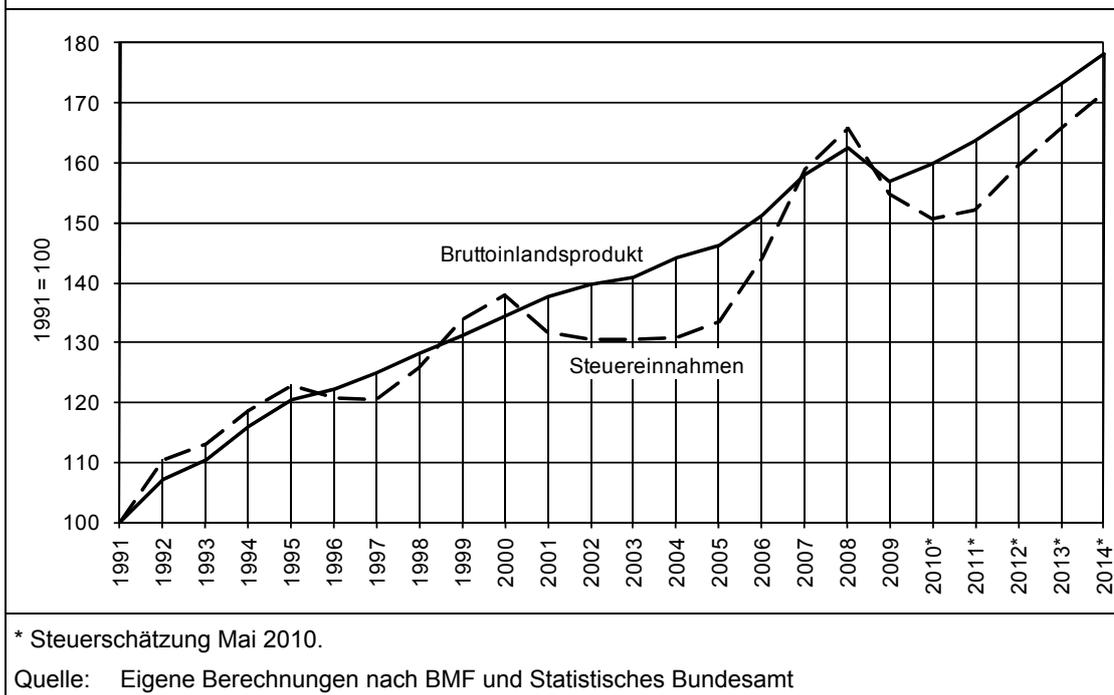
75 Vgl. BOFINGER, P./LENK, T./SCHNEIDER, H. (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik, a. a. O., S. 51 f.

76 Dieses Phänomen schlägt auch nach der Aufstockung der kommunalen Einnahmen durch die Zuweisungen von staatlicher Seite noch auf die Gemeindehaushalte durch, wie der in Abbildung dargestellte Entwicklungspfad der allgemeinen Deckungsmittel im Abschwung der Jahre 2000 bis 2004 deutlich macht.

77 Mit dem Steuersenkungsgesetz (StSenkG) wurde im Jahr 2000 die schrittweise Absenkung der Einkommensteuertarife (u. a. Senkung von Spitzen- und Eingangsteuersatz von 51 bzw. 22,9 % auf 42 bzw. 15 % sowie die Anhebung des Grundfreibetrags von 6 902 auf 7 664 Euro) und die Neuregelung der Unternehmensbesteuerung (u. a. Abschaffung des Vollarrechnungsverfahrens zugunsten des Halbeinkünfteverfahrens, die zukünftige Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Kapitalgesellschaften, Senkung des Einkommensteuertarifs bei Personengesellschaften sowie Entlastung der tariflichen Einkommensteuer auf gewerbliche Einkünfte um das 1,8-fache des Gewerbesteuerermessbetrags) beschlossen. In der Erwartung kommunaler Mehreinnahmen aufgrund einer Veränderung der steuerlichen Abschreibungsmodalitäten, wurde darüber hinaus die Gewerbesteuerumlage angehoben. Vgl. HOFFMANN, K./SCHERF, W. (2001): Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2001/I. S. 97-116.

78 So schwankte das Gewerbesteueraufkommen (netto) der nordrhein-westfälischen Gemeinden im vergangenen Jahrzehnt zwischen 4,43 und 8,56 Mrd. Euro (2003 bzw. 2007).

Abbildung 16: Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2014 (in jeweiligen Preisen, 1991 = 100)



2.1.2.2 Höhe der Einnahmen

(93) Wie stark die finanziellen Gestaltungsspielräume der Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten – nicht zuletzt durch die skizzierte expansive Entwicklung der sozialen Leistungen – eingeschränkt wurden, wird jedoch erst deutlich, wenn auch die Einnahmenentwicklung in den Blick genommen wird. Zuschussbedarfe zeigen lediglich an, wie stark im Rahmen der Erfüllung einer Aufgabe auf frei verfügbare Deckungsmittel (v. a. Steuern, Zuweisungen, häufig jedoch auch Liquiditätskredite) zurückgegriffen wurde. Sie geben jedoch keinen Hinweis, aus welchem Grunde die Leistungserbringung über allgemeine Deckungsmittel finanziert wurde. Grundsätzlich wird die Höhe der Zuschussbedarfe sowohl von den

- lokalen Aufgabenerfordernissen („Muss die Aufgabe erfüllt werden?“) als auch von den
- gemeindespezifischen Finanzierungsmöglichkeiten („Kann bzw. muss die Aufgabe über allgemeine Deckungsmittel finanziert werden?“)

beeinflusst. Rein theoretisch wäre also denkbar, dass der starke Anstieg der Zuschussbedarfe im Sozialbereich (Einzelplan 4) auch das Ergebnis einer überdurchschnittlichen Verbesserung der allgemeinen Deckungsmittel war, die

den teilweisen Verzicht auf eine Gebührenfinanzierung kommunaler Aufgaben (z. B. Kindergartenplätze) ermöglicht hat.

(94) Mit Blick auf die nordrhein-westfälischen Kommunen ist dieser Erklärungsansatz jedoch nicht plausibel, wie *Tabelle 1* deutlich macht. Zwischen 1980 und 2006 sind die kommunalen Finanzmittel (nach Finanzausgleich) deutlich weniger stark gestiegen als die Zuschussbedarfe im Sozialbereich. Dem Nettoausgabenanstieg von 274 % steht eine Finanzmittelzunahme in Höhe von 104 % gegenüber – von 11,7 Mrd. Euro im Jahr 1980 auf 23,9 Mrd. Euro in 2006.⁷⁹ Die Finanzausgleichsmasse wuchs in diesem Zeitraum sogar nur um 30 %.

(95) Im Ergebnis hat sich der fiskalische Gestaltungsspielraum der nordrhein-westfälischen Kommunen seit 1980 drastisch verringert. Mussten diese vor 30 Jahren im Schnitt nur 28 % ihrer zweckungebundenen Finanzmittel zur Finanzierung sozialer Leistungen aufwenden, so ist dieser Wert bis 2006 auf 51 % gestiegen (*vgl. Tab. 1*).

Tabelle 1: Entwicklung der Zuschussbedarfe im Einzelplan 4/Soziale Sicherung und der kommunalen Finanzmittel in Nordrhein-Westfalen 1980-2006			
Jahr	Zuschussbedarfe im Einzelplan 4/Soziale Sicherung	Kommunale Finanzmittel	Anteil der durch Einzelplan 4 gebundenen Finanzmittel
1980	3,2 Mrd. €	11,7 Mrd. €	28 %
2006	12,1 Mrd. €	23,9 Mrd. €	51 %
Veränderung 1980-2006	274 %	104 %	83 %
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und nach verschiedenen GFG.			

2.1.3 Zwischenfazit zu den fiskalischen Rahmenbedingungen der nordrhein-westfälischen Kommunen

(96) Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen ist eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen gefährdet. Dies gilt insbesondere für strukturell besonders belastete Gemeinden und Gemeindeverbände mit hoher Sozialbelastung bei geringer Eigenfinanzierungskraft. Um auch

⁷⁹ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Zur Berücksichtigung der Sozialausgaben im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Bottrop u. Kaiserslautern, S. 34.

diese in die Lage zu versetzen, ihre Haushalte wieder dauerhaft ausgleichen zu können, sind daher strukturelle Reformen des Gemeindefinanzsystems unabdingbar. Vordringlich ist dabei das Soziallastenproblem zu lösen.

(97) In diesem Zusammenhang ist vor allem der Bund in der Pflicht. Da der Großteil der Sozialgesetzgebung auf Initiativen und Entscheidungen des Bundes zurückgeht – wenngleich das Land über den Bundesrat durchaus mitverantwortlich ist –, muss er sich in deutlich stärkerem Maße als bisher an den Kosten seiner eigenen Entscheidungen beteiligen. Dies gilt sowohl für Bestandsaufgaben als auch für künftige Leistungen.

(98) Für den Fall, dass der Bund zu der Ansicht gelangt, den entsprechenden Finanzierungspflichten aufgrund seiner ebenfalls sehr angespannten Haushaltslage nicht nachkommen zu können, muss über die Aufgaben selbst nachgedacht werden. Die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung ist in diesem Fall über den Weg der Aufgabenrückführung zu sichern. Hier sind systematische Problemlösungen statt fiskalischer Problemverlagerungen erforderlich.

2.2 Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen

(99) Die finanzielle Situation der nordrhein-westfälischen Kommunen weist krisenhafte Entwicklungen (Liquiditätskreditzunahme) und eindeutig rechtswidrige Zustände (Überschuldung) auf, deren Vermeidung eigentlich die Aufgabe der Kommunalaufsicht ist. Die Steuerung des kommunalen Finanzverhaltens erfolgt maßgeblich durch die Vorgaben des Haushaltsrechts – im Rahmen der Gemeindeordnung, der Gemeindehaushaltsverordnung – und durch die Tätigkeit der Kommunalaufsicht. Im Folgenden soll geprüft werden, ob der nordrhein-westfälische Haushaltskontrollrahmen Lücken aufweist, die die Krisenentwicklung begünstigt haben.

2.2.1 Grundsätzliche Strategien zur Steuerung politischen Verhaltens

(100) Die Steuerung bzw. Begrenzung (finanz-) politischen Verhaltens erfolgt zumeist durch die Verknüpfung rechtlich bindender Verhaltensvorgaben mit

Sanktionsfolgen, die im Falle einer Regelmisachtung wirksam werden. Grundsätzlich lassen sich dabei drei Typen von Verhaltensvorgaben⁸⁰ unterscheiden. Steuerung durch

- Zielvorgaben,
- Prozessvorgaben sowie
- entscheidungsbefugte Institutionen.

(101) Im ersten Fall erfolgt die Verhaltenssteuerung mit Hilfe von Zielvorgaben. Das Handeln der Regeladressaten wird in diesem Fall also durch die Vorgabe konkreter Ziele bzw. Grenzen ganz unmittelbar beeinflusst. Zumeist handelt es sich um Ge- bzw. Verbote (z. B. Kreditobergrenze, Haushaltsausgleichsgebot, Konsolidierungsaufgaben), die von den Adressaten befolgt werden müssen.

(102) Der zweiten Strategie liegt der Gedanke zugrunde, das Verhalten der Regelungsadressaten nicht nur durch die Formulierung konkreter Ziele zu steuern, sondern zudem durch Prozessvorgaben auch den Weg zur Zielerreichung möglichst abschließend vorzugeben.⁸¹ Ein solcher Mechanismus ist gegenüber der zielbasierten Steuerung insofern von Vorteil, als dass die Festlegung detaillierter Ablaufschemata beiden Akteuren – dem Regelungsadressat ebenso wie seinem Kontrolleur – die Durchführung erheblich erleichtert, da Klarheit bezüglich der zu ergreifenden Maßnahmen besteht.⁸²

(103) Eine dritte Strategie der Verhaltenssteuerung bzw. -begrenzung setzt auf die Wirkung entscheidungsbefugter Institutionen. Komplexe politische Maßnahmen lassen sich nicht vollständig und abschließend durch Ziel- und Prozessvorgaben abdecken.⁸³ Dieses Defizit kann durch eine entscheidungs-

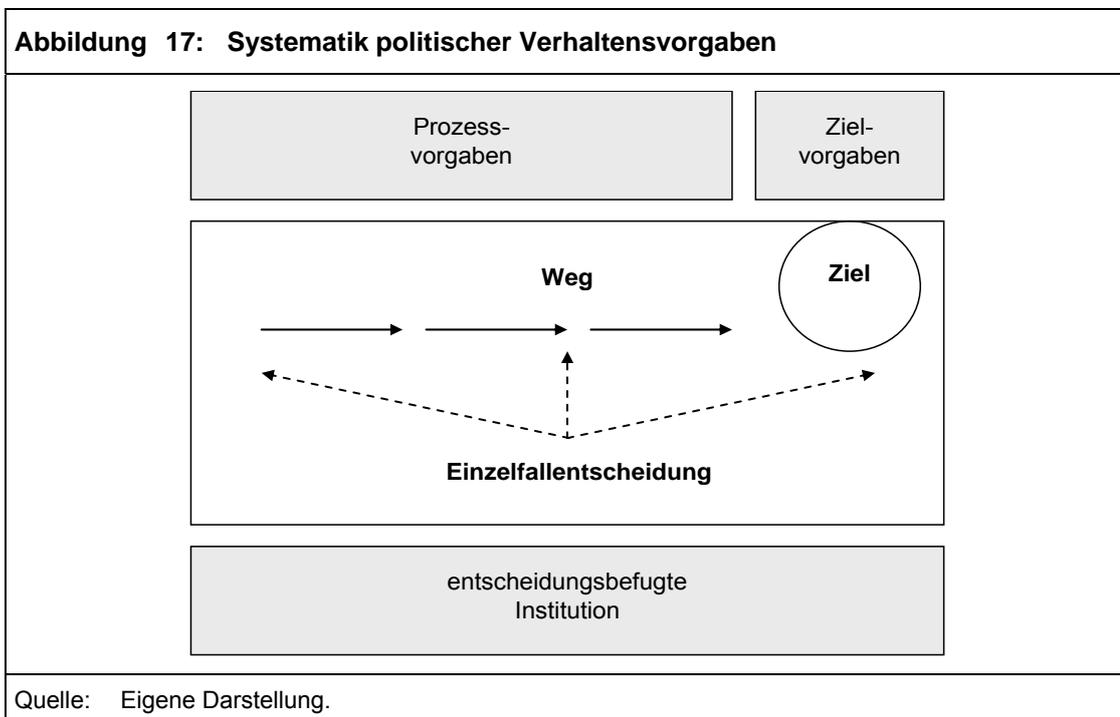
80 Hierbei handelt es sich primär um eine analytische Unterscheidung. In der Realität liegen zumeist Mischformen der genannten Strategien vor.

81 Auch diese Darstellung macht deutlich, dass die Steuerungsstrategien in der Realität nur selten vollständig voneinander getrennt angewandt werden: Prozesssteuerungssysteme beinhalten zumeist auch Zielvorgaben und Handlungsnormen sind häufig mit Reaktionsschemata verknüpft. Vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zwischen den Mechanismen.

82 Vgl. OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte. Vortrag auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer NRW "Ohne Eigenkapital und mit hohen Kassenkrediten - Kommunen brauchen einen Rettungsschirm" am 25.6.2009 in Bergheim. Online unter <http://www.kaemmerer-nrw.de/Material/2009_06_26_Vortrag_Prof_Oebbecke.pdf> (Abruf: 20.10.2010).

83 Vgl. GRIMM, D. (1991): Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main. – BRÖCKER, K. (1997): Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats. Berlin.

befugte Institution – z. B. eine Haushalts- oder Konsolidierungsaufsicht – behoben werden.



(104) Der große Vorteil institutionenbewährter Steuerungselemente – ihre Fähigkeit nicht zwangsläufig schablonenhaft reagieren zu müssen, sondern individuelle Besonderheiten berücksichtigen zu können – ist jedoch zugleich ihr größter Nachteil, solange es nicht gelingt, die Institution vor politischer Einflussnahme zu bewahren.

(105) Obwohl sich das Instrument der Haushaltsaufsicht auch in Nordrhein-Westfalen im Großen und Ganzen durchaus bewährt hat, machen die Erfahrungen (insbesondere) der vergangenen 15 Jahre deutlich, dass die Aufsichtsbehörden gerade im finanzpolitischen Krisenfall häufig Objekt politischer Einflussnahme geworden sind. Der Druck auf die Haushaltsaufsicht ist dabei stets umso größer gewesen,

- je heikler die Haushaltslage (fiscal stress) und
- je größer die politische Bedeutung der Gemeinde war.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die haushaltsrechtlichen Kontrollmechanismen versagen, ist also umso größer, je dringender sie gebraucht werden. Die Versuche politischer Einflussnahme gingen dabei in der Vergangenheit keines-

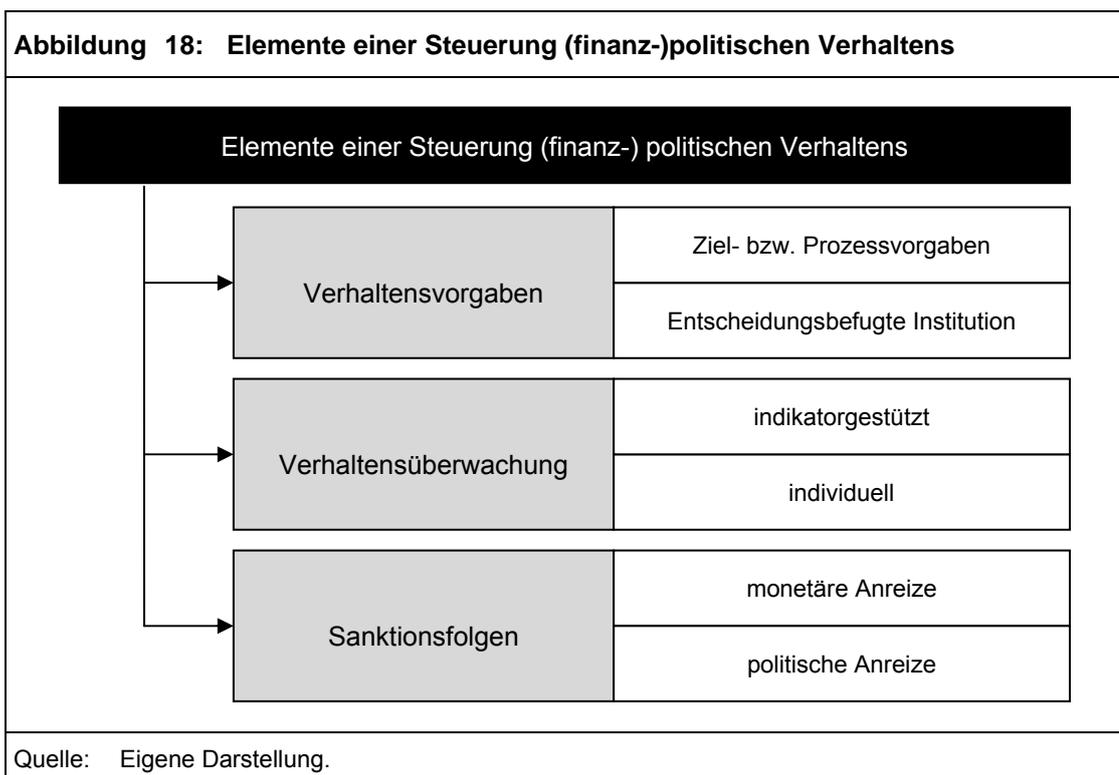
wegs nur von gemeindlicher Seite aus. Die Kommunalaufsicht wird oftmals von kommunaler und staatlicher Seite gleichzeitig in die Zange genommen. Denn auch die Landesregierung kann ein Interesse daran haben, dass Projekte, denen landespolitische Bedeutung zugeschrieben wird, auch in Zeiten leerer Kassen umgesetzt werden, bzw. dass das Ausmaß der kommunalen Finanzkrise (und damit auch der Druck auf das Land, finanzielle Hilfe zu leisten) zumindest vorübergehend nicht vollends sichtbar wird.

(106) Angesichts dieser Erfahrungen sollte die Bedeutung institutioneller Elemente wie der staatlichen Aufsichtsbehörden so weit wie möglich zugunsten der deutlich einflussresistenteren regelbasierten Governancestrategien – d. h. zugunsten eindeutiger Ziel- und Prozessvorgaben – zurückgedrängt werden. Diese können sehr wirksame Instrumente der Verhaltenssteuerung darstellen – eine hinreichend klare Ausgestaltung der Vorgaben sowie der Reaktionsschemata im Falle eines Regelverstößes vorausgesetzt. Erforderlich sind also

- eindeutige, lückenlose und konsensfähige Verhaltensvorgaben,
- eine effektive und administrierbare (d. h. möglichst indikatorgestützte) Überwachung der Regeleinhaltung sowie
- abschreckende Sanktionsfolgen für den Fall einer Vorgabenmissachtung.

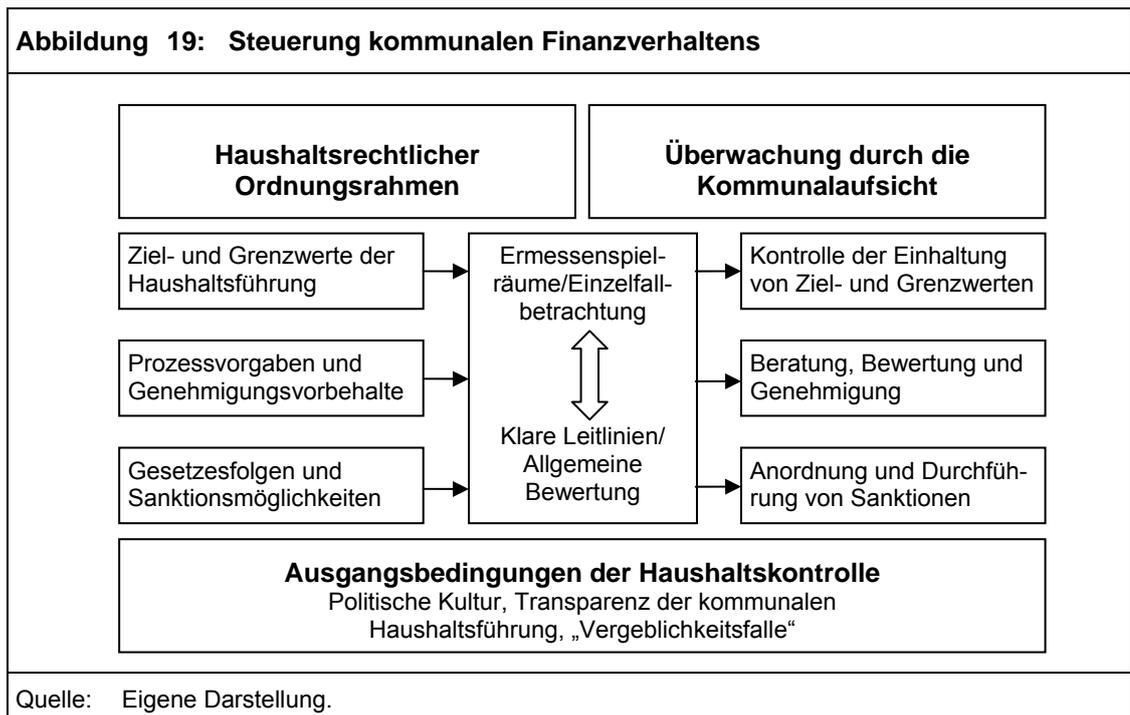
(107) Eine aktive Steuerung des finanzpolitischen Verhaltens ist für die Konsolidierung erforderlich, da aus der politischen Perspektive die Gefahr besteht, dass die Umsetzung des haushaltspolitischen Paradigmenwechsels im Zeitablauf verwässert wird, wenn tagespolitische Themen, die aus heutiger Perspektive noch nicht prognostizierbar sind, in den Fokus rücken und im Widerspruch zu Haushaltsausgleich und Tilgungsaktivitäten stehen. Wenn der Haushalt über mehrere Perioden hinweg ausgeglichen war und der Bestand der Liquiditätskredite zurückgeführt werden konnte, könnte in den betreffenden Kommunen der Eindruck entstehen, dass die Tilgung an Bedeutung verliert und nicht mehr mit dem Nachdruck der ersten Jahre verfolgt wird. Stattdessen könnten politische Forderungen dahin gehend laut werden, die „gewonnenen Spielräume“ für ausgabewirksame Politik zu nutzen. Dies ist dann unkritisch, wenn keine Kredite zur Liquiditätssicherung mehr vorliegen und zumindest ausgeglichene Haushalte hergestellt sind. Dann führt eine freiwillige Ausgabensteigerung nicht zu laufenden Defiziten, die durch eine erneute Liquiditätskreditaufnahme finanziert werden müssten. In vielen Fällen ist aber davon auszugehen, dass Haushaltsausgleich und Tilgung enorme Herausforderungen für die Kom-

munen darstellen. Es muss daher klar bleiben, dass die Verbesserung der Haushaltslage nicht gleichbedeutend ist mit zusätzlichen Handlungsspielräumen im Sinne zusätzlicher Ausgabenpotenziale. Vielmehr werden an vielen Stellen Einnahmen und Ausgaben überhaupt erst wieder in ein Gleichgewicht gebracht – die bisherige defizitäre Haushaltsführung ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, dass Aufwendungen und Erträge nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen und die Kommune faktisch außerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten handelt.



2.2.2 Haushaltsrechtlicher Rahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen

(108) Das Gemeindehaushaltsrecht enthält die Ziel- und Prozessvorgaben der kommunalen Haushaltsführung. Es beschreibt zudem Rechtsfolgen und Sanktionsmöglichkeiten bei Verfehlungen. Grundsätzlich gilt hier: Je umfangreicher und konkreter der gesetzliche Rahmen Regel setzende Vorgaben enthält, desto geringer ist der Ermessensspielraum in der Anwendung durch die Kommunalaufsicht (vgl. Abb. 19).



(109) Haushaltsrechtlicher Ordnungsrahmen und Überwachung durch die Kommunalaufsicht dürfen nicht unabhängig von den Rahmenbedingungen der Kontrolle betrachtet werden: Die Größe der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, der hohe Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Leistungserstellung und der hohe Auslagerungsgrad der Leistungserstellung in den Kommunen macht das Finanzverhalten tendenziell intransparent und die Kontrolle entsprechend aufwendig. Hier muss gewährleistet sein, dass die Quantität und Qualität der Personalausstattung in den Aufsichtsbehörden eine ausreichende Kontrolle ermöglicht. Diesen Rahmenbedingungen kann auch durch ein angepasstes Berichtssystem begegnet werden (vgl. *Abschnitt 2.2.3*).

(110) Ein Paradigmenwechsel, der den Haushaltsausgleich als Zielwert des kommunalen Finanzverhaltens wieder in den Mittelpunkt stellt, sollte neben der Finanzausstattung und der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen auch die Regeln und das Verhalten der Finanzaufsicht erfassen. Vor diesem Hintergrund sollten der haushaltsrechtliche Ordnungsrahmen und die Überwachung durch die Kommunalaufsicht entsprechend angepasst werden. Diese Anpassungen sollten so erfolgen, dass Ziel- und Prozessvorgaben, sowie Sanktionsfolgen bei Verstößen möglichst klar und eindeutig formuliert sind, um so der politischen Einflussnahme auf Ermessensentscheidungen den Spielraum zu verkleinern. Gleichzeitig sollte der Ordnungsrahmen unter praktischen Ge-

sichtspunkten so gestaltet werden, dass bereits kurzfristig auf krisenhafte Entwicklungen reagiert werden kann.

2.2.2.1 Zielvorgaben

(111) Die zentrale Zielvorgabe jeder öffentlichen Haushaltsführung ist die Pflicht zum ausgeglichenen Haushalt. Grundsätzlich entspricht dies dem einfachen Prinzip, dass nur ausgegeben werden kann, was auch eingenommen wird. In der Darstellung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) bedeutet dies, dass nur die Ressourcen verbraucht werden können, die auch erwirtschaftet worden sind. In den gesetzlichen Konkretisierungen dieses Prinzips finden sich jedoch Varianten und Ausnahmeregelungen. So ist Ausgleich des Haushalts in einem Rechnungsjahr zwar die pflichtige Zielgröße des kommunalen Finanzverhaltens. Allerdings erlauben die Vorgaben der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW) den Verbrauch der sogenannten Ausgleichsrücklage zum Zwecke des (fiktiven) Haushaltsausgleichs. Auch der Verzehr der allgemeinen Rücklage ist nach § 75 Abs. 4 GO NRW mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde erlaubt, wenn der Verzehr unterhalb der Grenzwerte des § 76 Abs. 1 GO NRW bleibt. Die Genehmigung kann mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden.

(112) Diese Regelungen entsprechen zwar dem Grundgedanken einer konjunkturendynamischen Haushaltsführung, sie gestatten im Prinzip aber auch den Vermögensverzehr in Wachstumsphasen. Insbesondere fehlt eine klare Verpflichtung zur Aufstockung der Ausgleichsrücklage bei Jahresüberschüssen (kann-Regelung nach § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW). Es sollte ebenfalls deutlich gemacht werden, dass auch ein schleichend andauernder, mehrjähriger Vermögensverzehr, der durchaus im Rahmen des § 76 Abs. 1 GO NRW möglich ist, eine Fehlentwicklung des Haushalts darstellt und mit Konsolidierungsauflagen verbunden werden muss.⁸⁴ Auch wenn an dieser Stelle kein ausführlicher Vergleich zu den Haushaltsregeln anderer Länder dargelegt werden soll, ist festzustellen, dass andere Länder rigidere Vorgaben hinsichtlich des Haushaltsausgleichs formuliert haben. Exemplarisch wird in Sachsen explizit der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses gefordert, wobei darin auch Fehlbe-

84 Hinweise zur Problematik des schleichenden Vermögensverzehrs finden sich im Leitfaden des Innenministeriums (vgl. INNENMINISTERIUM NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung. Düsseldorf, S. 18. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> [Abruf: 14.09.2010]). Eine Regelung im Rahmen eines Gesetzes oder einer Verordnung böte jedoch eine klare Handhabung entgegen der derzeitigen Einzelfallabwägung.

träge aus Vorjahren zu berücksichtigen sind.⁸⁵ Ein schleichender Abbau des Eigenkapitals ist damit haushaltsrechtlich nicht gedeckt.

(113) Die nordrhein-westfälische Definition des Haushaltsausgleichs stellt allein auf die Ergebnisrechnung der doppelten Haushaltsführung ab. Ein Ausgleich der Finanzrechnung – d. h. der liquiden Mittel – ist nicht als Ziel formuliert. In der „alten Welt“ der Kameralistik standen Zahlungsflussgrößen im Zentrum der Haushaltsbetrachtungen. Sie nun aus den Haushaltsvorgaben völlig auszunehmen ist insofern kritisch, als dass ein Mangel an liquiden Mitteln die wesentliche Ursache für die Aufnahme von Liquiditätskrediten ist. In Anlehnung an die Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern sollte daher die Forderung aufgenommen werden, dass im Finanzhaushalt unter Berücksichtigung von vorzutragenden Beträgen aus Haushaltsvorjahren der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen ausreichen muss, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu decken.⁸⁶ Eine entsprechende Verschärfung der Ausgleichsanforderungen entspräche stärker dem haushälterischen Grundgedanken „Einnahmen = Ausgaben“.

(114) Im mittelfristigen Planungszeitraum unterliegt der Haushaltsausgleich nur einer „Soll“-Regelung gemäß § 84 Satz 3 GO NRW. Damit wird den Kommunen eine – wenn auch rechtfertigungspflichtige – Ausnahmeregelung gewährt, die vor dem Hintergrund der haushaltspolitischen Grundsätze nicht sinnvoll erscheint. Wenn in der mittelfristigen Planung ein ausgeglichener Haushalt nicht darzustellen ist, ist das als Kennzeichen für eine strukturelle Unterfinanzierung oder strukturell zu hohe Ausgaben zu interpretieren und bedarf eines haushaltspolitischen Gegensteuerns. Eine allgemeine Ausnahmeregelung ohne weitere Erläuterung erschwert zudem die „Aushandlungsprozesse“ zwischen der Kommune und der Haushaltsaufsicht.⁸⁷

(115) Die Höhe der kommunalen Kreditaufnahme unterliegt in Nordrhein-Westfalen lediglich dem unbestimmten Rechtsbegriff der „dauernden Leis-

85 § 72 Abs. 3 GO Sachsen.

86 Vgl. Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) des Landes Mecklenburg-Vorpommern § 16 Abs. 1 Nummer 2.

87 Allerdings gelten die Regelungen zu den Grenzwerten des Rückgriffs auf die allgemeine Rücklage nach § 76 Abs. 1 GO NRW für den gesamten Finanzplanungszeitraum; auf eine – geplante – starke Haushaltsschieflage folgt also eine festgeschriebene Prozessvorgabe. Vgl. INNENMINISTERIUM NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung. Düsseldorf, S.13. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 14.09.2010).

tungsfähigkeit“ der Kommunen (§ 86 Abs. 1 GO NRW). Hier obliegt der Aufsicht die Pflicht, den Begriff der dauernden Leistungsfähigkeit im Einzelfall für jede Kommune zu bestimmen. Dies eröffnet einen hohen Ermessensspielraum. Um gerichtsfest zu bestimmen, dass sich eine Kommune in ihrer Kreditaufnahme „übernimmt“, können gesetzlich normierte Richtwerte die Argumentation der Kommunalaufsicht stützen. So kennt beispielsweise der sächsische Haushaltsrahmen Richtwerte zur Bestimmung der dauernden Leistungsfähigkeit nach Höhe der Verschuldung im Kernhaushalt (I. 1. a. dd. VwV KommHHWi) bzw. der Höhe der Gesamtverschuldung (I. 1. a. ee. VwV KommHHWi). Dabei ist im Ausnahmefall immer noch ein Abweichen von den Richtwerten möglich.

(116) Die Höhe der Liquiditätskreditaufnahme wird in der kommunalen Haushaltssatzung durch den Rat begrenzt (§ 78 Abs. 2 Nr. 3 GO NRW). Im Gegensatz zu den Regelungen in anderen Ländern gibt es darüber hinaus keinen gesetzlich normierten Richtwert. So ist die genehmigungsfreie Liquiditätskreditaufnahme in Bayern und Sachsen beispielsweise auf einen bestimmten Anteil der Einnahmen oder Gesamtausgaben beschränkt.⁸⁸ Ein solcher Grenzwert ist vor allem vor dem Hintergrund der fehlenden Genehmigungspflicht der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte zu empfehlen.

2.2.2.2 Prozessvorgaben

(117) Eine Besonderheit des nordrhein-westfälischen Haushaltsrahmens ist die fehlende Genehmigungspflicht der Haushaltssatzung. Im Grundsatz muss die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung der Kommunalaufsicht lediglich angezeigt werden und darf dann – sofern die genannten Zielvorgaben nicht verfehlt werden und nach einer Prüfungsfrist von einem Monat – veröffentlicht werden. Diese Regelung vereinfacht zwar zunächst das Verfahren, sie öffnet aber gleichzeitig Raum für Missverständnisse und setzt den Prüfvorgang der Aufsichtsbehörde unter Zeitdruck, der sich ggf. auf die Qualität der Prüfung auswirken kann. Es ist – unter Einbezug der bisherigen Erfahrungen in den

88 In Sachsen: § 84 Abs. 3 GO: „Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt.“ – In Bayern: Art. 73 Abs. 2 GO: „Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag soll für die Haushaltswirtschaft ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beziehungsweise ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen und für den Eigenbetrieb ein Sechstel der im Erfolgsplan vorgesehenen Erträge nicht übersteigen“

Aufsichtsbehörden – abzuwägen, ob diese Regelung beibehalten werden sollte, oder ob die grundsätzliche Genehmigungspflicht für die Haushaltsatzung wieder herbeigeführt werden sollte. Eine Genehmigungspflicht würde die Haushaltsaufsicht in die Pflicht nehmen, auch die Haushalte der Gemeinden abseits bekannter „Krisenherde“ genau in Augenschein zu nehmen und könnte so zur frühzeitigen Erkennung von Fehlentwicklungen beitragen.

(118) Gemeinden, die bei der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage die Schwellen des § 76 Abs. 1 GO NRW überschreiten, sind zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) verpflichtet. Mit dieser Prozessvorgabe sollen die Kommunen dazu gebracht werden, sich mit den fiskalischen Fehlentwicklungen intensiv auseinanderzusetzen und einen Konsolidierungsplan für einen Haushaltsausgleich innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums aufzustellen. In der Vergangenheit hat das Instrument der Haushaltssicherungskonzepte diese Ziele nicht ausreichend erfüllen können. Neben externen Rahmenbedingungen, die den Konsolidierungsbemühungen entgegenlaufende Einnahmen- oder Ausgabenentwicklungen herbeigeführt haben (*vgl. Kap. 2.1*), dürfte auch die mangelhafte Durchsetzung des Instruments und ungünstige Ausgangsbedingungen einen Teil dazu beigetragen haben:

- So konnten Kommunen in Ausnahmefällen den Konsolidierungszeitraum über die vorgeschriebene Vierjahresfrist hinaus verlängern. Das Ausgleichsziel rückt damit – gerechnet in Legislaturperioden und politischen Verantwortungszeiträumen – in weite Ferne; das Haushaltsdefizit wird zum „Normalfall“.
- Durch die große Anzahl an HSK-pflichtigen Kommunen steigt der Prüfaufwand in den Aufsichtsbehörden. Bei nicht ausreichender Personalaufstockung können die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr im Detail geprüft werden. Die Prüfung wird in der Folge oberflächlicher und „zu optimistische“ Konsolidierungserwartungen werden möglicherweise übersehen.
- Darüber hinaus sind die Sanktionsmaßnahmen im Falle nicht genehmigter Haushaltssicherungskonzepte derzeit nicht ausreichend hart ausgestaltet (*vgl. Abschnitt 2.2.1.3*).

2.2.2.3 Sanktionspotenzial

(119) Verhaltensvorgaben können nur dann eine disziplinierende Wirkung für die kommunale Haushaltsführung entfalten, wenn die Verfehlung oder Missachtung der Vorgaben mit entsprechenden Sanktionen verbunden ist. Die Anwendung der Sanktionen sollte wiederum so wenig wie möglich an Ermessensentscheidungen oder Ausnahmeregeln geknüpft sein, so dass durch vorhersehbare Reaktionen der Aufsicht notwendige Anreize zur Vorgabeneinhaltung gesetzt werden.

(120) Ursprünglich stellt das Instrument der Haushaltssicherungskonzepte eine erste Sanktionsstufe dar. Es greift bei Verfehlung der Zielvorgaben eines (mehr oder weniger) ausgeglichenen Haushaltes. Durch die hohe Anzahl an HSK-Kommunen (167 im Haushaltsjahr 2010; Stand: 30.09.) entfällt aber der damit verbundene öffentliche „Makel“, der anfänglich mit der Pflicht zur Erstellung eines HSK verbunden war. In der Folge ist die HSK-Pflicht zwar ein Instrument, das den Konsolidierungsprozess befördern kann, sie besitzt aber kaum noch politisches oder öffentlichkeitswirksames Sanktionspotenzial.

(121) Kann eine Kommune keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen und ist das Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigungsfähig, dann befindet sie sich in der vorläufigen Haushaltsführung. Die diesbezüglichen Regelungen wurden ursprünglich für die Ausnahmefälle formuliert, in denen die Kommunen nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres eine Haushaltssatzung erlassen konnten. Sie besitzen eher den Charakter einer provisorischen – und daher vorsichtigen – Bewirtschaftung des kommunalen Haushalts, haben daher aber nicht zwangsläufig eine sanktionierende Funktion.

(122) Der provisorische Charakter der vorläufigen Haushaltsführung drückt sich im Bereich von Budgets und investiver Kreditaufnahme in einer – teilweise reduzierten – Fortschreibung von Vorjahresansätzen aus. Beschränkt sich die Sanktionswirkung jedoch lediglich auf die Verhinderung von neu geschaffenen Ausgabeposten ist damit noch keine realisierte Einsparung verbunden. In diesem Zusammenhang ist eine „Flucht“ ins HSK bzw. die vorläufige Haushaltsführung zu verhindern. Was auf den ersten Blick paradox anmutet, bietet der Kommune die Möglichkeit, den Haushaltsausgleich über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung zu „strecken“ bzw. die Ausgaben auf bisherigem Niveau „weiterzufahren“ ohne sich kurzfristig schwierigen Konsolidierungsmaßnahmen zu widmen. Gerade für Kommunen, die schon aufgrund von

Schrumpfungstendenzen ihr Leistungsangebot verringern müssen, ist eine solche Konservierung der bestehenden Kostenstrukturen nicht unattraktiv genug, um starke Anreize zur Abwendung dieser „Sanktion“ zu vermitteln.⁸⁹

(123) Vom Einsatz eines Beauftragten (§ 124 GO NRW) wurde in Nordrhein-Westfalen bisher abgesehen. Die auf freiwilliger Basis erfolgten Einsätze von Konsolidierungsberatern in Marl, Waltrop und Hagen haben gezeigt, dass sie bei den nordrhein-westfälischen Ortsgrößen und den hohen Auslagerungsgraden (vgl. *Abschnitt 2.2.3*) für ihre Tätigkeit maßgeblich auf die Kooperation der kommunalen Akteure angewiesen sind. Das Instrument der Führung der kommunalen Verwaltung durch einen durch die Aufsichtsbehörde bestellten Beauftragten sollte daher so ausgestaltet werden, dass der Anwendung keine rechtlichen oder praktischen Hindernisse entgegenstehen. Erst dann entwickelt es das nötige Drohpotenzial und zwingt die kommunalen Akteure frühzeitig zu Konsolidierungsmaßnahmen. Die Probleme in der praktischen Umsetzung des Einsatzes eines Beauftragten können abgemildert werden, in dem sich die Aktivitäten des Beauftragten weniger auf ausgabenseitige Sparversuche, die gegebenenfalls ein hohes Maß an Orts- und Fachkenntnis erfordern, konzentrieren. Stattdessen kann er den Haushaltsausgleich über die Einnahmeseite (insbesondere Gebührenerhöhungen und Hebesatzanpassungen bei der Gewerbe- und den Grundsteuern) kurzfristig herbeiführen. Die zum Haushaltsausgleich notwendigen Steuererhöhungen sind transparent und für die Bürger direkt spürbar; Informationsasymmetrien zwischen dem Beauftragten und der Verwaltung, die bis hin zur Verweigerung reichen könnten, sind hingegen nicht von Belang. Es liegt dann bei Rat und Verwaltung der Kommune, durch eigene Anstrengungen auf der Ausgabenseite dieses Erfordernis reduzieren.

(124) Generell sollten Ziel- und Prozessvorgaben, aber auch die auf Verfehlungen folgenden Sanktionen in einem engen gesetzlichen Rahmen stattfinden, um Ermessensentscheidungen der Aufsichtsbehörden und den damit verbundenen politischen Aushandlungsprozesse einen Riegel vorzuschieben.

89 Vgl. HOLTKAMP, L. (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin, S. 45. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 33).

2.2.3 Überwachung durch die Kommunalaufsicht

(125) Grundsätzlich nimmt die Kommunalaufsicht neben der Wächterfunktion auch eine Schutzfunktion für die Kommunen wahr. Die Wächterfunktion als Rechtsbewahrungs- und Ordnungsfunktion beinhaltet den Kontrollaspekt der Aufsicht.⁹⁰ Die Schutzfunktion beschreibt hingegen die Beratungs- und Förderungsfunktion der Kommunalaufsicht, die auch als „Anwalt der Kommunen“ den Erhalt kommunaler Selbstverwaltungsmöglichkeiten – also die selbstständige und ungestörte Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen – bewahren soll. Deshalb soll nach § 11 GO NRW die Aufsicht des Landes „die Gemeinden in ihren Rechten (...schützen) und ... die Erfüllung ihrer Pflichten (...sichern)“.

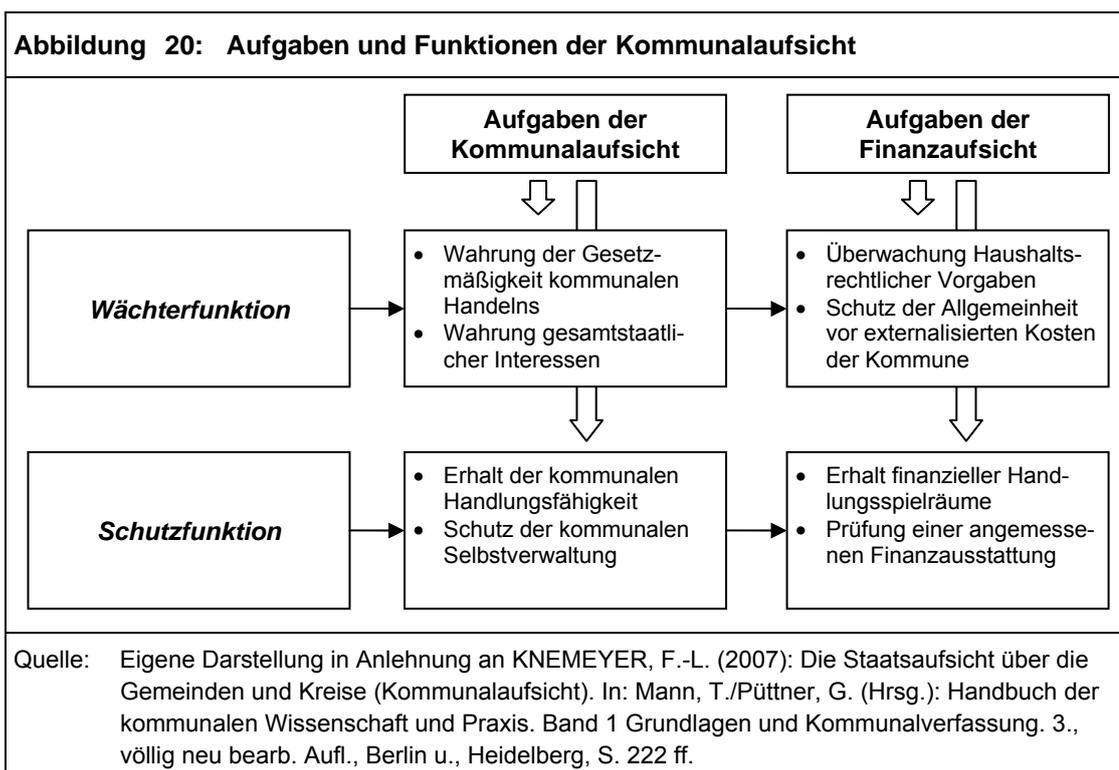
(126) Bei einer konsequenten Anwendung dieser Aspekte auf die gemeindliche Finanzkontrolle ergäben sich hieraus zwei zentrale Aufgaben der Aufsicht: Neben der Überwachung gesetzlicher Vorgaben – beispielsweise die Pflicht zum Haushaltsausgleich – müsste die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Prüfung einer angemessenen Finanzausstattung geschützt werden (*vgl. Abb. 20*).

(127) Im derzeitigen Kontrollregime überwiegt die Wächterfunktion im praktischen Handeln der Kommunalaufsicht. Nicht zuletzt durch die Tatsache, dass die Kommunalaufsicht Teil der Landesregierung ist, wird sie von den kommunalen Akteuren eher als Gegner denn als Anwalt der eigenen Interessen wahrgenommen.⁹¹ Versuche, die Kommunalaufsicht politisch zu beeinflussen, sind zahlreich. Sie kommen nicht nur aus der Landespolitik, auch die Kommunalpolitik bemüht sich um die Durchsetzung eigener Ideen und Vorschläge jenseits des finanziell Machbaren. Umso wichtiger ist es, die Kommunalaufsicht vor politischen Einflussnahmen zu schützen. Diese Unabhängigkeit ist zwingende Voraussetzung für eine Kommunalaufsicht, die als neutrales Beratungs- und Vermittlungsorgan zwischen den politischen Ebenen fungiert.⁹²

90 Mit Blick auf die Regelungen in Bayern nennt KNEMEYER als Aufgabe der Kommunalaufsicht „[die] Wahrung der Gesetzmäßigkeit des Handelns, [die] Wahrung der Interessen des Staatsganzen gegenüber den Sonderinteressen einzelner Kommunen und [die] Gewährleistung der Gesamtordnung“. Vgl. KNEMEYER, F. (2007): Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht). In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. 3., völlig neu bearb. Aufl., Berlin u. Heidelberg, S. 222.

91 Vgl. STADT MÜLHEIM AN DER RUHR (2008): Wege aus der Schuldenfalle, a. a. O., S. 25.

92 Vgl. KLIMANT, J. (1992): Funktionen, Probleme und Arbeitsweise der Kommunalaufsicht. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schleswig-Holstein. Pfaffenweiler, S. 145.



(128) Eine Entkoppelung der Kommunalaufsicht von politischen Einflüssen würde eine zweiseitige Kontrolle ermöglichen, die auch die Prüfung der Einhaltung von Konnexitätsprinzip und angemessener Finanzausstattung beinhalten würde. Zur Vermeidung von Legitimitätsproblemen einer solchen externen Institution müssten Ermessensspielräume deswegen weitestgehend ausgeschlossen werden. Eine solche Ausgliederung der Kommunalaufsicht würde gleichzeitig eine Aufwertung mit sich bringen. Die Kosten einer solchen Aufwertung würden vermutlich geringer ausfallen als die Kosten, die bei einem fortgesetzten finanzpolitischen Fehlverhalten der Kommunen entstehen könnten (vgl. Abb. 7).

2.2.4 Berichtssystem

2.2.4.1 Rolle des Berichtssystems

(129) Ein pflichtiges Berichtssystem sollte als begleitendes operatives Instrument den Konsolidierungs- und Tilgungspfad der Kommunen unterstützen. Wenn das Ziel der Rückführung der Liquiditätskredite langfristig gesichert werden soll, ist eine regelmäßige Kontrolle der Tilgungsleistungen erforderlich. Da die Erfolgskontrolle für die geplante Tilgung nicht losgelöst von der jeweiligen

Haushaltssituation betrachtet werden kann, muss auch diese Eingang in das Berichtssystem finden.

(130) Um das grundlegende Ziel des dauerhaften Haushaltsausgleichs zu erreichen, ist es außerdem notwendig, einen möglichst großen Kreis der Entscheidungsträger und Einwohner der Kommune auf dieses Ziel einzustimmen und gedanklich „mitzunehmen“. Mehr noch als bisher erscheint es deshalb wichtig, regelmäßig über den Kreis der politischen Entscheidungsträger hinaus über den Stand der Haushaltsstabilität bzw. den Status der Konsolidierung zu informieren. Dabei reicht es nicht aus, den Blick auf die Erreichung eines ausgeglichenen Jahresergebnisses zu konzentrieren. Vielmehr sollten auf einer disaggregierten Ebene die Quellen der Schieflage bzw. die positiven Folgen einer konsolidierenden, nachhaltigen Haushaltsführung offenbart werden.

(131) Es ist davon auszugehen, dass den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung in der Regel der Zugriff auf aktuelle Haushaltskennzahlen möglich ist, so dass sie über die kommunale Haushaltslage ausreichend informiert sind. Auch die interessierte Öffentlichkeit kann zudem auf die Haushaltspläne und detaillierte Vorberichte zurückgreifen.⁹³ Neben diesen Primärdaten stehen Interessierten, aber auch der wissenschaftlichen Forschung, umfangreiche Daten der statistischen Ämter des Landes und des Bundes zur Verfügung, die auch zahlreiche systematische Vergleiche und eingehende Analysen zulassen. Deshalb kann von einer Unzugänglichkeit von Informationen zur Haushalts- und Finanzlage (soweit das Recht des Datenschutzes und der Statistik unberührt sind) auf den ersten Blick nicht die Rede sein.⁹⁴ Somit könnte zunächst davon ausgegangen werden, dass die Konsolidierungserfolge ebenfalls von jedem, der daran interessiert ist, nachvollzogen werden könnten. Dies betrifft neben den Vertretern der betroffenen Gemeinde und der Aufsichtsbehörden auch die kommunale Gemeinschaft, insbesondere wenn sie auch zur Konsolidierung beitragen muss, oder einzelne Bürger, die sich über die erfolgreiche Verwendung ihrer Beiträge zur Konsolidierung informieren wollen.

(132) Dennoch ist das tatsächliche Interesse der Bürger aber auch der Entscheider in den kommunalpolitischen Gremien an den Details des Haushalts

93 Inzwischen bei vielen Kommunen auch im Internet veröffentlicht.

94 Es ist allerdings anzumerken, dass aufgrund des heterogenen Umstellungsstands auf die doppelte Buchführung die Statistischen Ämter zunehmend Schwierigkeiten haben, bundesweite Vergleiche für die Gemeindefinanzen aufzustellen. Innerhalb eines Landes sind Vergleiche davon aber unberührt. Zur Umstellung auf die Doppik siehe LENK, T./ROTTMANN, O. (2007): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, a. a. O.

im Wesentlichen gering ausgeprägt. Im politischen Prozess und der medialen Darstellung sind vielmehr die Art und der Umfang der kommunalen Leistungserbringung Kern der Diskussion, der nicht selten losgelöst von den haushalterischen Bedingungen betrachtet wird. Dies liegt sowohl in der Komplexität der Haushaltswerke begründet als auch in der notwendigen Bereitschaft, einen erheblichen Rechercheaufwand auch für einfachere Aggregate auf sich zu nehmen. Hinsichtlich der aktuellen Haushaltsnotlage der nordrhein-westfälischen Kommunen ist als Mangel zu konstatieren, dass die verfügbaren Informationen nicht hinreichend zielgerichtet aufbereitet und kommuniziert werden. Gerade die Umstellung auf die doppische Haushaltsführung führt an vielen Stellen zu einer verwirrenden Informationsflut.

(133) Deshalb scheint es trotz der bestehenden Informationsmöglichkeiten angebracht, ein zusätzliches Kennzahlensystem einzuführen, das eine knappe, übersichtliche jedoch fundierte Einschätzung der aktuellen Haushaltssituation von außen sowie – im Kontext der aktuellen Problemlagen – von Konsolidierungserfolgen ermöglicht. Der Mehrwert eines solchen Systems läge in seiner Übersichtlichkeit, in seiner Aktualität und in der Fokussierung der breiten Informationsbasis auf verständliche Kernmerkmale des Haushalts.

(134) Die Fragestellungen der kommunalen Haushaltspolitik können somit aus dem Fachdiskurs der Haushälter gelöst und einer breiten Öffentlichkeit (verständlich) zur Verfügung gestellt werden. Damit stände ein geeignetes Orientierungs- und Steuerungsinstrument für Gemeinde- und Stadträte zur Nutzung zur Verfügung. Durch eine einfache und übersichtliche Aufbereitung der Daten kann in Verbindung mit geeigneten Verbreitungskanälen ein „Wahrnehmungszwang“ für die Haushaltsentwicklung und -probleme in der Kommune erreicht werden. Somit kann der Paradigmenwechsel hin zu einer Politik des ausgeglichenen Haushalts intensiv in die Kommune hineingetragen werden. Aus politischer Perspektive wird dadurch ein Instrument geschaffen, an dem auch die bislang an Haushaltsfragen wenig beteiligten Stadt- bzw. Gemeinderäte die Leistungs- und Konsolidierungsfähigkeit ihrer Stadt bzw. Gemeinde ablesen können. Eine Chance zur Lösung des Gefangenendilemmas der Schuldenanhäufung⁹⁵ liegt darin, dass (kostenrelevante) kommunalpolitische Forderungen mehr als bisher an den tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten und Risiken gespiegelt werden müssen. So könnten nicht mehr nur alle „Interessierten“ einfache Erkenntnisse über die Haushaltssituation ihrer Kom-

95 Siehe *Abschnitt 1.2.2.*

mune gewinnen. Auch die (bisher) „nicht Interessierten“ würden in stärkerer Weise als bisher mit der Haushaltslage ihrer Kommune konfrontiert – eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Konsolidierungsaktivitäten auch breit getragen, zumindest aber als notwendiges Übel erachtet werden.

(135) Wird durch die Sammlung, Aufbereitung und Veröffentlichung von vergleichbaren Haushaltsdaten ein hinreichender politischer Druck auf die kommunal- und landespolitischen Entscheidungsträger ausgeübt, ist das Berichtssystem zudem ein Kontrollinstrument für die Geberseite von Konsolidierungshilfen. Die Empfänger sind mehr als vorher in der Pflicht, Rechenschaft über die zielgerichtete Verwendung und flankierende Maßnahmen abzulegen. Vor allem die zu erwartende mediale Rezeption ist als Katalysator der Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen mit Haushaltsproblemen begrüßenswert.

2.2.4.2 Eckdaten des Berichtssystems

(136) Mit dem Ziel der Unterstützung der akuten Konsolidierung und der nachhaltigen Stabilität der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen misst das Berichtssystem den Grad der Haushaltsstabilität für jede einzelne Kommune.

(137) Der kurze übersichtliche Bericht zur Haushaltslage sollte jährlich von der Kommunalverwaltung angefertigt werden. Es empfiehlt sich, den Bericht in Verbindung mit dem Jahresabschluss zu veröffentlichen, um eine enge Beziehung zwischen der aktuellen Haushaltslage und den Diskussionen, die den Prozess der Haushaltsaufstellung im öffentlichen Raum begleiten, herzustellen. Für die Verwendung im Rat bietet sich darüber hinaus auch eine mehrfache unterjährige Berichtspflicht anhand von Daten aus dem laufenden Controlling an. Für die adäquate Wirkung ist auf eine einfache Zugänglichkeit für die Bürger und für Interessengruppen zu achten (Veröffentlichung in der lokalen Presse, Verfügbarkeit auf der Internetseite der Kommune).

(138) Die Aufstellung von relevanten Haushaltsdaten und deren Bewertung muss mittels eines einheitlichen vorgegebenen Schemas erfolgen, das für alle Kommunen gleichermaßen gilt.⁹⁶ Dennoch ist jede Kommune selbst für die

96 Dies unterscheidet das Berichtssystem vom Vorbericht zum Haushaltsplan nach § 3 GemHVO, der zwar inhaltliche Anknüpfungspunkte liefert, nicht aber eine einheitliche Systematik in allen nordrhein-westfälischen Kommunen zur Folge hat.

Aufstellung des Berichts verantwortlich. Eine zentrale Zusammenführung kann beim Land erfolgen, um interregionale Vergleiche herstellen zu können.

(139) Um den Paradigmenwechsel in der Haushaltspolitik hin zu einem dauerhaften Ausgleich der Kommunalhaushalte zu unterstützen, sollte das Berichtssystem auf eine möglichst breite Basis gestellt werden. Alle nordrhein-westfälischen Kommunen sollten daher zur Teilnahme verpflichtet werden. Eine Beschränkung auf diejenigen Kommunen, die akute Hilfeleistungen empfangen sollen, ist nicht sachgerecht, da das Problembewusstsein auch in allen übrigen Kommunen verändert werden soll.

(140) Angesichts der vielgestaltigen Ursachen für die finanzielle Situation einer Kommune und die ebenso vielgestaltigen Einflussmöglichkeiten von Rat und Verwaltung bietet sich die Nutzung eines standardisierten finanzwissenschaftlichen Indikatorensets an. Dies hat eine Reihe von Vorteilen:

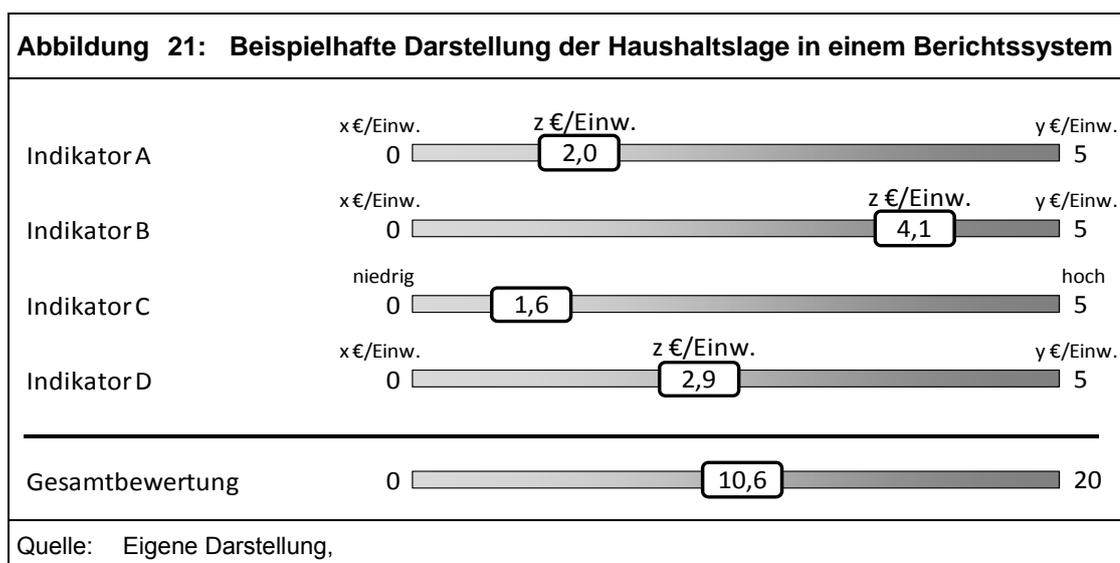
- Es handelt sich grundsätzlich um ein nachvollziehbares und transparentes Verfahren, das die Einflüsse auf die Stabilität des Kommunalhaushalts auch für alle Beteiligten im politischen Entscheidungs- und Verwaltungshandeln offenbart.
- Ein vereinheitlichtes Vorgehen ermöglicht die Bewertung aller Kommunen mit einem begrenzten Verwaltungsaufwand und stellt somit belastbare interregionale (zwischen verschiedenen Kommunen) und intertemporale (im Zeitablauf) Vergleichsmöglichkeiten her.

(141) Trotz eines ausgewogenen Indikatorenmixes kann ein Berichtssystem eine eingehende Würdigung und Bewertung der Haushaltsergebnisse sowie weiterer Daten im konkreten Einzelfall nicht ersetzen. Die zusammenfassende Bewertung durch das Berichtssystem substituiert daher die eingehende Analyse des jeweiligen kommunalen Haushalts nicht, setzt sie aber für alle sichtbar in Gang.

2.2.4.3 Anforderungen an das Berichtssystem

(142) Die Grundidee eines indikatorengestützten Berichtssystems ist die Überführung von verschiedenen finanzwirtschaftlichen Merkmalen in Punktwerte. Anhand des erreichten Gesamtpunktwerts wird dann der Grad der Haushaltsstabilität der Kommune festgemacht. Durch die Normierung auf

Punktwerte ist es dabei möglich, Merkmale mit unterschiedlichen Messskalen einzubeziehen (z. B. Euro, Einwohnerzahlen, Ja/Nein-Abfragen usw.) und sie mit unterschiedlichem Gewicht in die Gesamtbewertung eingehen zu lassen. In Abbildung 21 ist beispielhaft dargestellt, wie die Haushaltslage einer Kommune mit Hilfe eines aus vier Indikatoren bestehenden Berichtssystems zusammengefasst bewertet wird.



(143) Das Berichtssystem erfasst begünstigende und schädliche Einflüsse auf die Haushaltsstabilität der Kommune, wobei es im Ergebnis nicht zwischen internen (Eigenverschulden) und externen Einflüssen differenziert. Je mehr Punkte eine Kommune im Berichtssystem erreicht, desto schlechter ist ihre insgesamt gemessene Haushaltsstabilität. Es vollzieht somit einerseits den Stand der Konsolidierungsaktivitäten in der Kommune nach und zeigt, inwiefern Potenziale zur mittelfristigen Stabilisierung realisiert werden bzw. wurden.

(144) Grundsätzlich sind nur solche Daten geeignet, die von allen beteiligten Seiten sachlich nachvollziehbar und neutral sind. Objektiv feststellbaren Tatbeständen ist stets Vorrang gegenüber subjektiven Einschätzungen einzuräumen.

(145) Festzulegen ist der Grad der Interdependenz zwischen dem kommunalen Handeln und den Merkmalsausprägungen. Ein sachgerechtes und zielführendes Berichtssystem sollte relevante Indikatoren aufnehmen, deren „Verbesserung“ im Zeitablauf klar formuliertes Ziel der Haushaltspolitik ist. Aus Anreizgesichtspunkten ist es förderlich, wenn die Verbesserung der Haushaltsla-

ge auch direkt zu einer entsprechenden Veränderung des Punktwertes führt. Fehlanreize sind dadurch zu vermeiden, dass bei fehlender Ausnutzung eigener Potenziale (z. B. nicht hinreichende ausgabenseitige Konsolidierung, nicht abgeschöpftes Steuerpotenzial, Nichtveräußerung von geeigneten Vermögenswerten) eine entsprechend schlechte Bewertung erfolgt.

(146) Den verwendeten Indikatoren ist gemeinsam, dass sie Bestandteile des Haushaltsergebnisses abbilden und somit die verschiedenen Quellen der Haushaltslage (auch der Haushaltsschiefelage und möglicher Konsolidierungserfolge) offenbaren. Zusammengenommen repräsentieren sie den Grad der Nachhaltigkeit der Haushaltsführung. In die Auswahl gehen sowohl ergebnisorientierte als auch liquiditätsorientierte Kennzahlen ein, da dauerhaft sowohl ein Ausgleich der Ergebnisrechnung (und damit eine zumindest stabile Eigenkapitalbasis) als auch ein Ausgleich der Finanzierungsrechnung (Unabhängigkeit von Liquiditätskrediten zur Finanzierung laufender Aufgaben) angestrebt werden muss.

(147) Die nachfolgenden Indikatoren könnten Teil eines Berichtssystems sein. Im *Anhang 1* wird detailliert betrachtet, inwiefern sie sich für das Berichtssystem eignen und welche Besonderheiten jeweils zu beachten sind:

- Überschuss oder Fehlbetrag im Ordentlichen Ergebnis /Jahresergebnis,
- Primärsaldo (Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit, Ergebnisrechnung),
- Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (Finanzrechnung),
- Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten,
- Verbindlichkeiten aus separierten, früheren Liquiditätskrediten,
- Sozialtransferaufwendungen,
- Zinsaufwendungen,
- Personalaufwendungen,
- Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
- Nettoinvestitionsauszahlungen,
- Aufwendungen für allgemeine Umlagen (Kreisumlage, Landschaftsumlage),
- Verfügbare Deckungsmittel,
- Steuererträge,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Realsteuerhebesätze,

-
- Kostendeckungsgrad von gebührenfinanzierten Aufgaben,
 - Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken, Finanzanlagen und Vermögensgegenständen),
 - Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzepts.

2.3 Reaktionsschemata auf exogene Einflüsse

(148) Auch wenn durch umfangreiche Verbesserungen auf der kommunalen Ausgaben- und Einnahmenseite ein struktureller Haushaltsausgleich herbeigeführt werden kann, bestehen nach wie vor Risiken für die Haushaltsstabilität. Verschiedene externe Einflüsse, die auf die langfristige Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte eine negative Wirkung entfalten können, sollen in diesem Abschnitt überblicksartig dargestellt werden.

2.3.1 Risiken durch konjunkturelle Schwankungen und lokale Wirtschaftsstrukturen

(149) Eine gewichtige Risikoquelle für die kommunale Haushaltswirtschaft steckt neben den vielgestaltigen strukturellen Einflussfaktoren in der konjunkturellen Entwicklung. Die Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivitäten wirken sich über den Transmissionsmechanismus von zum Teil deutlichen Bewegungen bei den Unternehmensgewinnen und der Arbeitslosigkeit vor allem auf die Steuereinnahmen der Kommunen aus (Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer). Gleichzeitig ist aber in der aktuellen Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung auch die Ausgabenseite der Kommunen betroffen, da die Kosten der Leistungen für Unterkunft und Heizung an Langzeitarbeitslose zum überwiegenden Teil von den Kreisen und kreisfreien Städten zu tragen sind (§ 22 SGB II). Diese Effekte ergeben sich nicht nur in konjunkturellen Schwächephasen, wie sie in der jüngsten Vergangenheit zu beobachten waren, sondern auch in Aufschwungphasen, in denen die Einnahmen überdurchschnittlich ansteigen und die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit tendenziell sinken. Beide Szenarien bergen Risiken für die Stabilität der Haushaltswirtschaft. Im ersten Fall der Konjunkturschwäche liegt dies auf der Hand: das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit wird belastet und damit ein Haushaltsausgleich oder eine Tilgung erschwert. Im zweiten Fall der Hochkonjunktur können Überschüsse in der laufenden Verwaltungstätigkeit zu (neuen oder wieder auf-

keimenden) Begehrlichkeiten und in der Folge einer weniger strengen Ausgabenpolitik führen. In beiden Fällen sinkt die Chance auf einen Haushaltsausgleich bzw. die Rückführung von Liquiditätskrediten.

(150) Fraglich ist allerdings, ob konjunkturelle Schwankungen in einem Instrumentarium konkreter Krisenpolitik berücksichtigt werden könnten:

- Dafür spricht, dass Konjunkturschwankungen immer wieder auftreten und einen immensen Einfluss auf die Haushaltswirtschaft entfalten. Ein konjunktureller Einbruch kann also „schmerzhaft abgerungene“ Konsolidierungsanstrengungen obsolet machen und damit negativ auf die Akzeptanz von Einsparmaßnahmen wirken.
- Dagegen spricht, dass sich ein „Einfallstor“ für Abweichungen von Konsolidierungspfaden bzw. erreichten stabilen Verhältnissen ergibt. Durch das Abschieben der „Schuld“ für die Haushaltslage insbesondere auf negative konjunkturelle Entwicklungen könnten sich Rat und Verwaltung exkulpieren und möglicherweise zusätzliche ausgabenwirksame Maßnahmen beschließen, wenn das Ziel des Haushaltsausgleichs kurzfristig ohnehin nicht mehr zu erreichen ist.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach der kleinräumlichen Analyse konjunktureller Entwicklungen. Auf Landesebene mögen sie als gleichgerichtetes Phänomen noch nachvollziehbar sein, auf Kreisebene ist dagegen problematisch, dass im Land auch unterschiedliche regionale Situationen vorliegen können, die zu berücksichtigen wären. Zudem können die Schwankungen in der Regel nur nachträglich hinreichend gut abgebildet werden. Die Prognosen für die Wirtschaftsentwicklung Deutschlands der jüngeren Vergangenheit zeigen, dass weder der Zeitpunkt eines konjunktureller Höhepunktes noch eines Tiefpunktes hinreichend gut vorausgesagt werden können.

(151) In der Gesamtschau dieser kurz umrissenen Punkte ergibt sich, dass ein Konsolidierungs- und Entschuldungsmodell nicht gleichzeitig eine Verstärkung der Einnahmen über den Konjunkturzyklus erbringen kann. Vielmehr sind die Kommunen aufgefordert, innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen eine Glättung zu erreichen. In einnahmestarken Phasen sind – auch zu Lasten ausgabewirksamer Entscheidungen – Rücklagen zu bilden, die in schwächeren Phasen aufgelöst werden können. Seitens des Landesgesetzgebers könnte dies unterstützt werden, indem eine Mindestrücklagenhöhe bzw. eine Mindestausstattung des Eigenkapitals definiert wird. Diese sollte sich am Volumen

der Aufwendungen und Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit orientieren, da dort entstehende Defizite potenziell durch die Rücklage zu decken sind. Parallel greifen die Regelungen des Haushaltssicherungskonzepts nach § 76 GO NRW. Diese sehen eine Genehmigung des HSK nur dann vor, wenn ein Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Planung wieder erreicht werden kann (spätestens im vierten Jahr nach dem aktuellen Haushaltsjahr). Wird diese Regelung konsequent umgesetzt, ist sie geeignet, auf Konjunkturschwankungen angemessen zu reagieren.

(152) Für die Einnahmeseite eines Kommunalhaushalts besteht ein gewichtiges Risiko dann, wenn ein wichtiger Gewerbesteuerzahler wegfällt bzw. eine unternehmerische Krise erleidet. In nicht wenigen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (aber auch deutschlandweit) sind es wenige Unternehmen bzw. die Unternehmen aus einer oder wenigen spezifischen Branchen, die den erheblichen Anteil am Gewerbesteueraufkommen ausmachen. Diese Abhängigkeiten können von der Kommune nur begrenzt durch aktive Standortpolitik eingeebnet werden, wie im Beispiel des Bergbaus. Oftmals bilden sie gerade auch die Basis für eine überdurchschnittlich gute Finanzausstattung. Beim Einbruch des Gewerbesteueraufkommens aufgrund einer spezifischen unternehmerischen oder Branchenkrise kann die Kommune oft nicht mit einer entsprechenden Rückführung ihrer Ausgaben rechnen. In diesen Fällen sind andere, zusätzliche Maßnahmen erforderlich als die eigenen Konsolidierungsmaßnahmen der betroffenen Kommune.

2.3.2 Risiken durch politische Entscheidungsprozesse

(153) Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der kommunalen Finanzlage können aber auch durch Land oder Bund hervorgerufen werden. Was für das Nachlassen bei den Konsolidierungsanstrengungen gilt, ist ebenso für eine mögliche Aushöhlung des Konnexitätsgrundsatzes anzuführen. Auf der einen Seite könnten erneute Versuche gestartet werden, Aufgaben auf die kommunale Ebene abzuwälzen ohne für eine angemessene Ausfinanzierung zu sorgen. Auf der anderen Seite sind Versuche denkbar, den Konnexitätsgrundsatz faktisch zu umgehen, indem die Finanzausstattung für übertragene Aufgaben nicht regelmäßig an der tatsächlichen Ausgabenentwicklung gespiegelt wird (schleichende Standarderhöhung, Preissteigerungen). Das jüngste Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zum Kinderförderungsgesetz

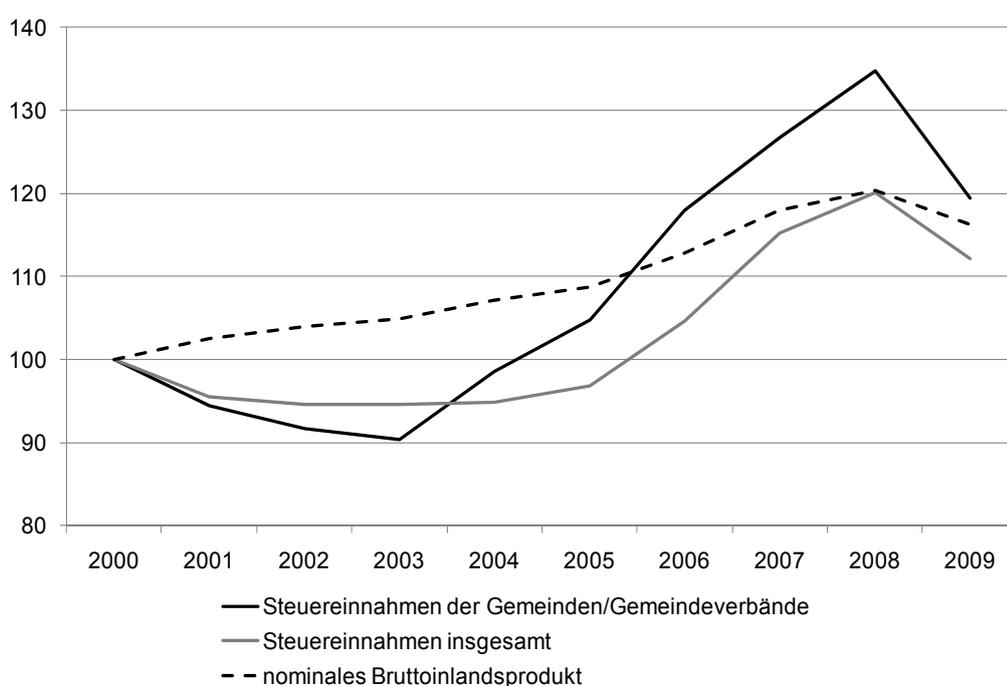
(Urteil vom 12. Dezember 2010) lässt aber erkennen, dass der Konnexitätsgrundsatz in Nordrhein-Westfalen auch seine konkrete Wirkung entfaltet.

(154) Ein erhebliches Risiko besteht, wenn durch Einflüsse außerhalb des Gemeindefinanzsystems, also Entscheidungen des Landes und besonders des Bundes, die Einnahmen der Gemeinden geschwächt werden. Werden die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen gegenübergestellt, müsste bei einer Konstanz der Aufgaben in etwa eine gleichgerichtete Bewegung auszumachen sein. Konjunkturelle Schwankungen sind dann als wiederkehrendes Phänomen für die Kommunen „verkraftbar“. Anders ist dies, wenn durch strukturelle Steuerrechtsänderungen oder bundespolitisch bedingte Sondereffekte weitere Einnahmerückgänge hinzunehmen sind. Beispielfhaft können hier die ersten Jahre des neuen Jahrtausends hervorgehoben werden, in denen eine strukturelle Steuerreform mit einer konjunkturellen Schwäche einher ging. Im Jahr 2000 wurde die Gewerbesteuer zudem durch umfangreiche Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen im Zusammenhang mit der Versteigerung der UMTS-Lizenzen deutlich geschwächt.⁹⁷ Auch in der jüngsten konjunkturellen Krise reagierte die Bundespolitik mit steuersenkenden Maßnahmen (Wiedereinführung der degressiven Abschreibung, Tarifabsenkungen bei der Einkommensteuer). Problematisch sind diese Fälle, wenn nicht regelmäßig auch Steuererhöhungen folgen – insbesondere in wirtschaftlich stärkeren Phasen – und daraus eine dauerhafte Verschlechterung der Einnahmesituation der Gemeinden resultiert. Die erforderlichen Anpassungen sind insbesondere im Bereich der Einkommensteuer nicht erfolgt. Während in rezessiven Situationen oft Steuersenkungen vorgenommen werden, sind Steuererhöhungen in Aufschwung- oder Boom-Phasen kaum zu beobachten. Strukturelle Verschlechterungen der Einnahmesituation ohne entsprechende Erleichterungen auf der Ausgabenseite können auf Dauer nicht durch „normale Konsolidierung“ aufgefangen werden. Auch wenn *Abbildung 22* darauf hinweist, dass die originären Einnahmen der Kommunen davon weniger betroffen sind, muss doch vergegenwärtigt werden, dass sie über die Verbundsysteme an die Einnahmen der Länder gebunden sind und sich die Einnahmeschwäche des Bundes beispielsweise über nicht gewährte Zuschüsse zu den Soziallasten äußert.

97 Auch bei der jüngst beschlossenen Brennelementesteuer sind ähnliche Effekte für die kommunalen Haushalte zu erwarten.

(155) Insofern ist neben den oben genannten Politikfeldern (Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) ein allgemein „förderliches Verhalten“ des Landes und des Bundes notwendige Voraussetzung für einen erfolgreichen Konsolidierungspfad. Nur wenn alle Ebenen – die Kommune selbst, die kommunale Familie, das Land und der Bund – sich dem Ziel der Erreichung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen verpflichten und sich dies auch in ihrem operativen gesetzgeberischen und Verwaltungshandeln widerspiegelt, kann dieses Ziel auch erreicht werden.

Abbildung 22: Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt und den Steuereinnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistisches Bundesamtes.

3 Hilfsmaßnahmen für Kommunen mit Haushaltsnotlagen

3.1 Instrumente und Verfahren:

Alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen

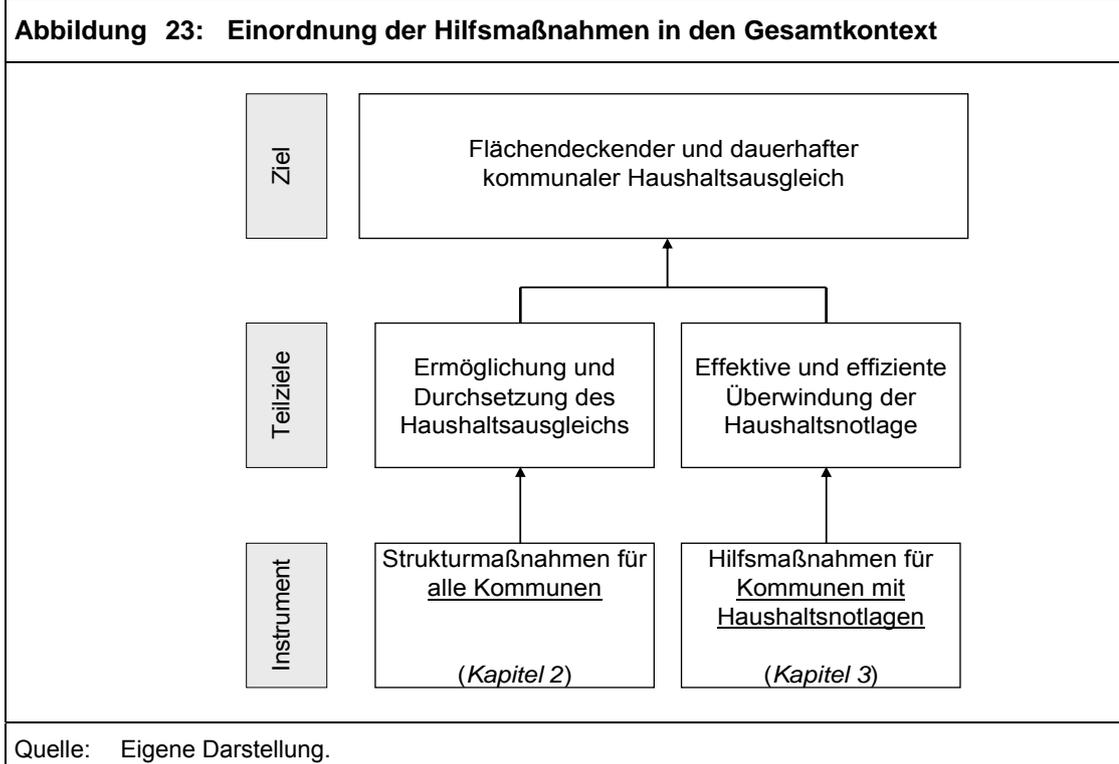
(156) Nachfolgend wird untersucht wie finanzielle Hilfen für Kommunen mit massiven fiskalischen Problemen hinsichtlich Ziel und intendierter Wirkung, Art, Höhe, Dauer, Empfänger, Wirkungskontrolle und Finanzierung ausgestaltet werden sollten. Dies geschieht sowohl mit Blick auf die Empfänger- als auch die Geberseite.

(157) Effektive und effiziente Finanzhilfen setzen voraus, dass die Hilfsmaßnahmen an den zentralen fiskalischen Problemen der Empfängerkommunen ansetzen. Wie in den *Kapiteln 1.1* und *2.1* dargestellt, handelt es sich hierbei insbesondere um die Altbestände an Krediten für Liquiditätssicherung sowie strukturelle Defizite im laufenden Geschäft. Beide Aspekte sind kausal eng miteinander verknüpft. Gleiches gilt dementsprechend für die Möglichkeiten der Problemlösung:

- Ohne den Ausgleich der strukturellen Defizite ist jeder Versuch eines Abbaus bestehender Liquiditätskredite zum Scheitern verurteilt.
- Zugleich wird der Haushaltsausgleich durch hohe Schuldendienste erschwert, solange die Liquiditätskredite nicht in erheblichem Maße zurückgeführt werden.

Beide Probleme müssen daher gleichzeitig in Angriff genommen werden.

(158) Das Ziel – die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen – lässt sich jedoch nur erreichen, wenn die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Fehlstellungen des Gemeindefinanzsystems zumindest im Ansatz behoben werden. Die Umsetzung der Strukturmaßnahmen zur Verbesserung der fiskalischen und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für alle Gemeinden, stellt dementsprechend eine unabdingbare Voraussetzung der Problemlösung dar (*vgl. Abb. 23*). Dort, wo sich die aufgelaufenen Kredite zur Liquiditätssicherung selbst zu einer Belastung für den Haushaltsausgleich entwickelt haben, sind neben den Strukturmaßnahmen weitere Hilfen erforderlich. Diese sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels.



(159) Die Hilfen sind unter folgenden Kriterien zu untersuchen und zu bewerten:

- *Effektivität*: Werden durch die Hilfen alle angestrebten Ziele erreicht? Welche Zeiträume sind dafür anzusetzen? Sind die Wirkungsketten nachvollziehbar?
- *Effizienz*: Zu welchen Kosten werden die Ziele erreicht? Ist der intendierte Erfolg dauerhaft?
- *Politisch-administrative Umsetzbarkeit*: Lassen sich für den Einsatz und die Finanzierung der Hilfen politische Mehrheiten finden (Mehrheitsfähigkeit)? Können die ausgewählten Instrumente administrativ umgesetzt werden (Administrierbarkeit)?

3.1.1 Möglichkeiten der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen

(160) Im Folgenden werden Varianten finanzieller Hilfsmaßnahmen dargestellt. Zu klären ist u. a. die Frage nach der Art der Hilfe, ihrer institutionellen Ausgestaltung sowie der Abgrenzung möglicher Hilfeempfänger. Insbesondere gilt es jedoch zu untersuchen, durch welche Gestaltungsvarianten Fehlanreize bestmöglich verhindert werden können.

3.1.1.1 Art der Hilfe: Hilfe zum Haushaltsausgleich oder Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite

(161) In Abhängigkeit von dem fiskalischen Belastungstatbestand, an den sie anknüpfen, sowie der Zielsetzung der Mittelgewährung lassen sich zwei Arten finanzieller Hilfen – Hilfen zum Haushaltsausgleich und Hilfen zum Abbau der Liquiditätskredite – unterscheiden.

(162) Während erstere unmittelbar auf den Ausgleich des kommunalen Haushalts bzw. die Verringerung eines Budgetdefizits gerichtet sind, setzt das zweite Instrument an der kommunalen Liquiditätskreditbelastung an und verfolgt das Ziel, schuldenbedingte Risiken für den laufenden und künftigen Haushaltsausgleich möglichst wirksam zu reduzieren.

(163) In Abhängigkeit von der Art der Hilfe kommen daher verschiedene Haushaltspositionen als fiskalische Anknüpfungspunkte in Betracht.

- Im Falle der Haushaltsausgleichshilfe handelt es sich insbesondere um das ordentliche Ergebnis, das für den kommunalen Haushaltsausgleich in Nordrhein-Westfalen von zentraler Bedeutung ist.
- Im Hinblick auf die Liquiditätskredithilfe sind zwei Anknüpfungspunkte denkbar, mit denen jeweils spezifische Möglichkeiten der Hilfestellung korrespondieren: Die Liquiditätskredite selbst (Hilfe zur Tilgung) sowie die hiermit verbundenen Zinsausgaben (Zinshilfe).

(164) Tilgungshilfen senken das Niveau der Verbindlichkeiten schrittweise und haben damit eine zunächst nur allmähliche, dafür jedoch dauerhafte Reduktion der Zinslast zur Folge, die von der Kommune getragen werden muss. Die Verantwortung für die Liquiditätskredite bleibt in den Kommunen fühlbar, da die Zinszahlungen sie weiterhin daran erinnern, dass es ihre Schulden sind, für die sie finanziell einstehen müssen.

(165) Bei Zinshilfen verhält es sich umgekehrt. Mit ihrer Hilfe lässt sich die schuldenbedingte Belastung für den Haushaltsausgleich schlagartig reduzieren. Allerdings geht von ihnen keine dauerhafte Schuldenentlastung aus, sofern sie nicht von einer Tilgung der bestehenden Verbindlichkeiten flankiert werden.

- Im Gegensatz zu Tilgungshilfen ist die langfristige Effektivität von Zinshilfen daher nicht automatisch gewährleistet. Sobald der Mitteltransfer

eingestellt wird, steigt die schuldenbedingte Haushaltsbelastung wieder auf ihr ursprüngliches Niveau (Verstoß gegen das Effektivitätskriterium).

- Zudem besteht das Risiko einer Verfestigung der „Schuldenillusion“ (d. h. die Illusion einer scheinbar kostenlosen Finanzierungsquelle), wenn eine Kommune die Last der Zinsausgaben nicht mehr selbst tragen muss (Verstoß gegen das Effizienz-kriterium).
- Eine Zinshilfe birgt darüber hinaus die Gefahr negativer Nebenwirkungen auf den Primärsaldoausgleich, da die Zinsentlastung den Konsolidierungsdruck im laufenden Geschäft verringert (Verstoß gegen das Effizienz-kriterium).
- Der letztgenannte Aspekt kann sich darüber hinaus auch negativ auf die politisch-administrative Umsetzbarkeit auswirken: Solange das Risiko besteht, dass die Hilfe im Haushalt der Empfängerkommune „versickert“, werden potenzielle Hilfegeber ihr Einverständnis verweigern (Verstoß gegen das Umsetzbarkeitskriterium).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sind Hilfen zur Tilgung einer Zinsausgabenhilfe vorzuziehen.

3.1.1.2 Empfänger der Hilfen

(166) Mit der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen eng verbunden ist die Frage nach dem Empfängerkreis solcher Hilfen. Ziel sämtlicher Maßnahmen ist die – möglichst schnelle und ressourcenschonende – Überwindung der bestehenden Haushaltsprobleme als Voraussetzung einer flächendeckenden Wiederherstellung tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen. Dem entsprechend muss die Hilfestellung zunächst unmittelbar an fiskalische Belastungstatbestände gekoppelt werden. Die Möglichkeit der Verwendung weiterer Kennziffern (z. B. wirtschafts- und sozialstrukturelle Lasten) oder die Berücksichtigung von kommunalem Verhalten in der Vergangenheit (z. B. frühzeitige Vermögensveräußerungen) werden in *Kapitel 3.2* diskutiert.

(167) Unabhängig von der Art der Hilfe und ihren fiskalischen Anknüpfungspunkten kann die Ausgestaltung der Empfängerauswahl unter zwei grundsätzlichen Vorüberlegungen vorgenommen werden:

- konzentrierte Hilfe an Kommunen mit sehr ausgeprägter Haushaltsnotlage oder
- breit angelegte Hilfe für eine größere Zahl von Kommunen.

Dabei ist in beiden Fällen zu entscheiden, wie weit Defizit- und Liquiditätskreditabbau tatsächlich unterstützt werden sollen und ob bzw. ab welchem Niveau die Kommunen wieder allein verantwortlich für die Lösung ihrer Haushaltsprobleme sein sollen.

(168) Diese Unterscheidung ist nicht klar zu treffen, da die hierzu erforderliche klare Trennung „übermäßiger“ von „noch tragbaren“ Haushaltsproblemen kaum möglich ist. Die Festlegung eines Schwellenwertes zur Abgrenzung stellt dabei immer eine Setzung dar, unabhängig von der Schlüssigkeit des ermittelten Wertes. Politisch ist es aber die Entscheidung zwischen Bündelung begrenzter Mittel mit schnell sichtbarem Ergebnis und Erzielung einer breiten Wirkung. Wie diese Entscheidung getroffen wird, ist auch eine Frage des erzielbaren Konsenses über das gesamte Hilfspaket. Je mehr Kommunen profitieren, desto eher kann ein Konsens über die Hilfen herbeigeführt werden.

(169) Abgesehen von der Auswahl der Empfänger von Hilfeleistungen und den dazu angewandten Auswahlkriterien kann die Teilnahme an einem solchen Hilfesystem auf freiwilliger Basis geschehen oder für die ermittelten Empfängergemeinden verpflichtend erfolgen. Eine Kombination aus freiwilliger Teilnahme an den Hilfsleistungen und harten Konsolidierungsaufgaben für die teilnehmenden Kommunen würde die Probleme der Empfängerauswahl verringern, da bei ausreichender Härte der Aufgaben die Hilfen wohl nur von Kommunen in Anspruch genommen würden, deren Belastung so hoch ist, dass sie die unattraktiven Konsolidierungsmaßnahmen in Kauf nehmen müssen. Gleichzeitig könnte eine derartige Ausgestaltung aber nicht garantieren, dass die Finanzhilfe und die damit verbundene Konsolidierung alle notleidenden Kommunen erreichen.

(170) Da aber ein landesweiter Paradigmenwechsel erreicht werden soll, ist dieses Vorgehen ungeeignet. Nur verbindliche Regeln, die für alle Kommunen gleichermaßen gelten, können nachhaltige Wirkungen erzielen und genügend politischen Rückhalt erzeugen. Ein Hilfesystem, das zuallererst auf der erdrückenden Haushaltsnotlage vieler Kommunen gründet, sollte in seiner Wirkung nicht abhängig von der Bereitschaft einzelner Kommunen bleiben. Keinesfalls sollte ein Hilfesystem formal freiwillig gestaltet sein, durch sachliche

Zwänge oder an die Nicht-Teilnahme geknüpfte Sanktionsfolgen aber de facto pflichtig werden. Nur eine umfassend verpflichtende, gesetzlich geregelte Teilnahme für die identifizierten Empfängergemeinden verspricht den flächendeckenden Erfolg der Finanzhilfen. Allerdings erfordert eine bindende Teilnahme der Empfangsberechtigten am Hilfsprogramm eine sorgfältige und rechtssichere – belastungsindizierte – Abgrenzung der Empfänger.

(171) Vor dem Hintergrund der – in *Kapitel 1.1* skizzierten – bisherigen und künftig zu erwartenden Entwicklungsdynamik der kommunalen Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen, ist ein schnelles Eingreifen erforderlich. Aus diesem Grunde kommt eine Erprobungsphase für Maßnahmen der Hilfestellung – z. B. in ausgewählten Modellkommunen – aus Sicht der Gutachter ausdrücklich nicht in Frage.

3.1.1.3 Institutionelle Form der Hilfe: Fondslösung oder zweckgebundene Zuweisungen

(172) Neben der Frage, welcher Art die Hilfe sein soll, ist zu entscheiden, in welcher institutionellen Form die Hilfe gewährt werden soll. Für die Entschuldungshilfe kommt die Auslagerung der Alt-Liquiditätskredite in einen Entschuldungsfonds in Betracht, an den dann Tilgungs- und Zinshilfen geleistet werden.

(173) Ein Vorteil der Fondslösung besteht in der Transparenz der Hilfestellung. Nicht nur auf Seiten der potenziellen Geber dürfte eine gewisse Sorge vor „Sickerverlusten“ bestehen, wenn die Hilfen in Form von Zuweisungen an die Empfängerkommunen geleistet werden. Von der Auslagerung der Kredite sowie der Hilfestellung aus den kommunalen Haushalten geht daher ein wichtiges psychologisches Signal aus: Mittelvergabe und -verwendung erfolgen transparent, kontrolliert und streng wirkungsorientiert (Umsetzbarkeitskriterium). Daneben ist mit der Fondslösung auch das politische Signal eines schuldenpolitischen Neustarts verbunden: Die Auslagerung der bestehenden Liquiditätskredite und der Beginn einer Hilfe zum Abbau der Kredite markiert einen deutlich sichtbaren Bruch, eine Trendumkehr in Sachen Verschuldung. In dem Fonds können die Mittel aller Beteiligten gebündelt werden, die zur Lösung der Schuldenproblematik erforderlich sind.

(174) Die Fondslösung ist jedoch mit dem großen Nachteil verbunden, dass die kommunale Verantwortlichkeit für die Liquiditätskredite im Falle einer Über-

tragung der Verbindlichkeiten auf den Fonds unter Umständen nicht mehr erkennbar oder – bei vollständiger und endgültiger Umschuldung – gar vollständig aufgelöst ist. Die Entlastung von den Zinsausgaben könnte dementsprechend Anreize zu einer expansiven bzw. nicht hinreichend restriktiven Ausgabenpolitik der Kommune setzen. Wenn der Liquiditätskreditbestand durch eine Fondslösung deutlich reduziert oder gar völlig auf Null gebracht wird, könnte nach einigen Jahren die Sensibilität für die Schuldenproblematik erlöschen und ein erneuter Aufbau des Bestands stattfinden. Darüber hinaus stellt sich die Frage der praktischen Umsetzbarkeit einer Fondslösung. Angesichts sehr unterschiedlicher Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen wäre eine materielle Umschuldung der kommunalen Liquiditätskredite mit hohen Vorfälligkeitsgebühren verbunden. Eine Fondslösung stellt vor diesem Hintergrund keine empfehlenswerte Option dar.

(175) Alternativ zu einer Fondslösung kann die Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite in Form zweckgebundener Zuweisungen an die Empfängerkommunen geleistet werden. In diesem Fall verbleiben die Verbindlichkeiten in den Empfängerkommunen und es werden ihnen Hilfen gewährt, die ausschließlich in die Tilgung der Kredite bzw. die Reduzierung der hiermit verbundenen Zinslasten fließen dürfen.

(176) Die Vor- und Nachteile dieses Ansatzes stellen sich weitgehend spiegelbildlich zu denjenigen der Fondslösung dar: Da die Eigentumsverhältnisse an den Altliquiditätskrediten im Falle einer Hilfestellung in Form von Zweckzuweisungen unverändert bleiben, können die unter *Ziff. (174)* skizzierten Nachteile (v. a. Fehlanreize einer vollständigen Auflösung der Schuldenverantwortung sowie Vorfälligkeitsgebühren für Kreditumschuldung) ausgeschlossen werden.⁹⁸ Die Transparenz der Hilfestellung ist in diesem Fall hingegen nicht automatisch gewährleistet.

(177) Um sicherzustellen, dass die Zuweisungen nicht in den Haushalten der Empfängerkommunen versickern, sind daher gewisse Vorkehrungen zu treffen:

- Insbesondere sollten die Alt-Liquiditätskredite einschließlich der hiermit verbundener Zins- und Tilgungsleistungen im kommunalen Haushalt se-

⁹⁸ Dies gilt allerdings nur für den Fall einer engen zeitlichen Begrenzung der Hilfestellung. Nur dann haben die Hilfeempfänger einen originären Anreiz, die hilfebedingte Lockerung ihrer Budgetrestriktion nicht systematisch auszunutzen, sondern zur Reduktion ihrer Schuldenbelastung zu verwenden.

pariert und gesondert – z. B. in einem speziellen „Alt-Liquiditätskredit-Konto“ – ausgewiesen werden. Durch eine solche „virtuelle Auslagerung“ der problematischen Kredite könnten die Vorteile von Fonds- und Zuweisungslösung kombiniert werden: Es ließe sich ein deutlich sichtbarer haushaltsrechtlicher und finanzpolitischer Schnitt ziehen, ohne die zuvor skizzierten Nachteile einer tatsächlichen Kreditumschuldung in Kauf zu nehmen.

- Um das erforderliche Maß an finanzwirtschaftlicher Transparenz gewährleisten zu können, sollten Mittelgewährung und eigene kommunale Anstrengungen (inklusive ihrer Wirkung auf Stand der Liquiditätskredite und kommunale Zinslast) gemeindescharf für jedermann offen einsehbar ausgewiesen werden.
- Wenn möglich sollte für die problematischen Kredite außerdem ein neuer Rechtsbegriff geschaffen werden (z. B. Alt-Liquiditätskredite), um deutlich zu machen, dass es sich um eine gesonderte Art von Verbindlichkeiten handelt, für die besondere Regeln gelten.

3.1.2 Ansätze zur Vermeidung von Fehlanreizen

(178) Finanzielle Hilfeleistungen von Seiten Dritter sind zwangsläufig mit Risiken für den Ausgleich des kommunalen Haushalts verbunden, da sie den Konsolidierungsdruck im laufenden Geschäft verringern und auf diese Weise dazu beitragen, politisch schwierige Anpassungsmaßnahmen hinauszuzögern oder gänzlich zu verhindern. Diese Nebenwirkungen haben einen negativen Einfluss auf die Effizienz der Hilfeleistungen und stellen mittelfristig sogar ein Risiko für die Wirksamkeit des gesamten Systems zur Überwindung von Haushaltsnotlagen dar. Aus diesem Grund muss ein Weg gefunden werden, Fehlanreize bestmöglich zu vermeiden, ohne auf Hilfen zu verzichten.

(179) Die entscheidende Einflussgröße auf die Eigenleistung einer Kommune ist der Konsolidierungsdruck, der während der Gesamtdauer der Haushaltsstabilisierung und Rückführung der Liquiditätskreditbelastung auf sie wirkt. Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn der Konsolidierungsdruck aufrecht erhalten wird, bis die vollständige Tilgung der Liquiditätskredite erfolgt ist. Nur so kann der Haushaltsausgleich auch dauerhaft durchgesetzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bei erreichtem Haushaltsausgleich die Kredi-

te ohne Tilgung weitergeführt werden. Auf der anderen Seite ist aber auch denkbar, dass die Hilfsmaßnahmen die Möglichkeit des Haushaltsausgleichs dort erleichtern sollen, wo er aus eigener Kraft nicht zu leisten ist. Damit sinkt die notwendige Eigenleistung der Kommune und folglich der Druck zur dauerhaften Anpassung der Haushaltswirtschaft. Die Wirksamkeit finanzieller Hilfen ist daher eng daran geknüpft, wie stark subsidiär deren Gewährung erfolgt. Durch (Tilgungs-)Zielvorgaben und ein klares Regelwerk der Gewährung von Hilfen können die erwünschten Wirkungen befördert und die möglichen Fehlanreize begrenzt werden.

(180) Die Wirksamkeit und Effizienz finanzieller Hilfen steht und fällt mit der Frage, ob es gelingt, mit der Hilfgewährung verbundene Fehlanreize in hinreichendem Maße zu vermeiden. Gleiches gilt für ihre politischen Umsetzungschancen: Der jeweilige Zahler muss davon überzeugt sein, dass sein Finanzbeitrag an einer aus seiner Sicht „richtigen“ Stelle ankommt und nachvollziehbar in seiner Wirkung ist. Die politische Problematik einer Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite, bei der die Zahler zumeist auch von einer Mitschuld der Empfänger an ihren Problemen überzeugt sind – selbst wenn diese nicht quantifiziert werden kann –, wird umso schwieriger lösbar sein, je undurchsichtiger die Mittelverteilung und je ungewisser die Wirksamkeit und Tragfähigkeit des Sanierungsmodells ist. Die Bereitschaft, sich an der Finanzierung mit den erforderlichen Mitteln zu beteiligen, steigt mit der Transparenz des Verfahrens und der Gewissheit, der eigene Beitrag führe zum Ziel (Transparenz und Schlüssigkeit der Wirkungskette).

3.1.2.1 Anknüpfungspunkte einer Fehlanreizvermeidung in der Übersicht

(181) Es muss ein Weg gefunden werden, Fehlanreize auszuschalten, ohne auf – ökonomisch und politisch sinnvolle – Hilfen zu verzichten (*vgl. Kap. 1*). In diesem Zusammenhang sind speziell zwei Ansätze denkbar. Beiden liegt das Prinzip einer „unattraktiven“ Ausgestaltung der Unterstützungsmaßnahmen zugrunde, mithilfe derer vermieden werden soll, dass sich einzelne Kommunen gerade wegen der Hilfsmaßnahmen dazu veranlasst sehen, übermäßige Haushaltsrisiken einzugehen. Eine solche „abschreckende Wirkung“ kann entweder mithilfe einer

- Einschränkung der finanzpolitischen Selbstständigkeit der Empfängerkommunen oder/und durch eine
- spürbare Kostenbeteiligung der Mittelempfänger

erfolgen. Zugleich kann durch Beurteilung der Hilfebedürftigkeit auf der Grundlage vergangenheitsbezogener Daten sichergestellt werden, dass durch die Ankündigung notlagenorientierter Hilfsmaßnahmen keine Anreize zur Verschlechterung der eigenen Situation gesetzt werden.

(182) Dem ersten Ansatzpunkt liegt der Gedanke zugrunde, die Vergabe der Hilfen an Konsolidierungsaufgaben zu binden. In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Sanktionsstufen denkbar. Diese können von Konsolidierungsaufgaben, über die Einsetzung eines staatlichen Beauftragten für die gemeindliche Haushaltspolitik bis hin zur Drohung des vollständigen und endgültigen Verlustes der kommunalen Selbstständigkeit (z. B. durch eine Zwangsfusion bzw. Eingemeindung) reichen.

(183) Eine zweite Möglichkeit zur Begrenzung der von einer staatlichen Finanzhilfe ausgehenden Fehlanreize besteht darin, die Hilfeempfänger in signifikantem Maße an den Kosten der Hilfgewährung zu beteiligen. Auch durch diese Maßnahme werden Anreize gesetzt, den Schadensfall möglichst zu vermeiden. Grundsätzlich ist dabei sowohl eine Kostenbeteiligung der Schuldner als auch der Gläubiger denkbar. Die Erfahrungen mit bisherigen Haushaltsanierungen zeigen, dass im Falle einer Schuldnerbeteiligung insbesondere die Einwohner und das Personal der Empfängergemeinde damit rechnen müssen, in besonderem Maße zur Finanzierung der Sanierungskosten herangezogen zu werden. Auf Seiten der Bürger kann dies entweder in Form von Leistungskürzungen und/oder Abgabenerhöhungen erfolgen. Der Finanzierungsbeitrag des kommunalen Personals kann sowohl in Lohn- bzw. Gehaltskürzungen als auch in einem Abbau des kommunalen Personalbestands bestehen. Im Falle einer Gläubigerbeteiligung an den Kosten der Haushaltskrise bzw. -sanierung, müssen die Kreditgeber auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten. Eine Beteiligung der Gläubiger ist im Rahmen des bestehenden Systems jedoch nicht durchführbar (vgl. *Abschnitt 1.2.3.2*).⁹⁹

⁹⁹ Eine solche Maßnahme birgt erhebliche Risiken für das bestehende Gemeindefinanzsystem, da die Gläubiger der kommunalen Verbindlichkeiten im Falle eines Kreditausfalls eine systematische Neubewertung des Ausfallrisikos ihrer Forderungen vornehmen würden.

(184) Eine Sonderform der Kostenbeteiligung stellt die Festlegung einer kommunalen Selbstbeteiligung dar. Einen Extremfall dieser Selbstbeteiligung bildet die vollständige Übernahme der Sanierungskosten durch den Hilfeempfänger, beispielsweise in Form einer nachgelagerten Finanzierung. Vor dem Hintergrund des starken Gegenwartsbezugs politischer Entscheidungen dürfte die Abschreckungswirkung einer solchen – realistischere erst in ferner Zukunft erfolgenden – Finanzierung jedoch vergleichsweise gering sein.

(185) Der Ansatz, Fehlanreize durch die Androhung einer Autonomieeinschränkung zu vermeiden, ist keineswegs neu und bezieht sich auch nicht nur auf finanzpolitische Ausnahmesituationen wie den im Rahmen dieses Gutachtens untersuchten Bail-Out kommunaler Gebietskörperschaften. Sämtliche Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland beinhalten in ihren haushaltsrechtlichen Abschnitten neben (mehr oder weniger) konkreten finanzwirtschaftlichen Vorgaben und Grenzen auch unterschiedlich scharfe Instrumente zur Sanktionierung einer Regelmisachtung. Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung macht in diesem Zusammenhang keine Ausnahme.¹⁰⁰ Angesichts der – vorsichtig formuliert – nicht durchweg überzeugenden Erfahrungen mit den bisherigen haushaltsrechtlichen Sanktionsinstrumenten (vgl. Kap. 2.2), stellt sich die Frage, wie die am Prinzip der Autonomieeinschränkung anknüpfenden Ansätze zur Vermeidung von Fehlanreizen ausgestaltet sein müssen, um die erwünschte Wirkung zu entfalten.

(186) Analog den Darstellungen in *Abschnitt 2.2.1* können grundsätzlich drei Strategien zur Steuerung bzw. Begrenzung (finanz-) politischen Verhaltens unterschieden werden:¹⁰¹

- Steuerung durch *Zielvorgaben*,
- Steuerung durch *Prozessvorgaben* sowie
- Steuerung durch entscheidungsbefugte *Institutionen*.

(187) Die Verhaltenssteuerung erfolgt dabei jeweils durch die Verknüpfung der Verhaltensvorgabe mit einer Sanktionsdrohung für den Fall ihrer Nichtein-

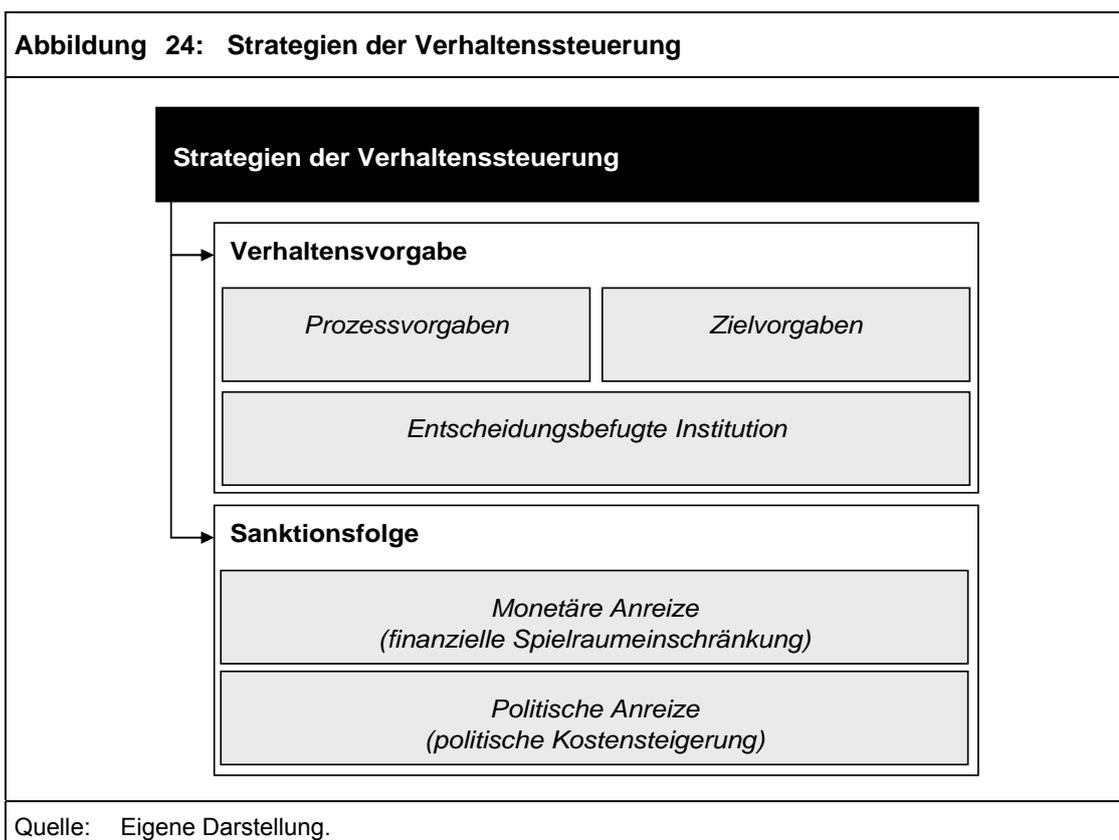
100 Das Instrumentarium reicht hier von der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes im Falle einer Missachtung der Haushaltsausgleichsnorm (§§ 75 IV und 76 GO NRW), über die vorläufige Haushaltsführung für Kommunen mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept (§ 82 GO NRW), bis hin zur Bestellung eines staatlichen Beauftragten, der - im Fall extremer Verfehlungen vor Ort - alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt (§ 124 GO NRW).

101 Hierbei handelt es sich primär um eine analytische Unterscheidung. In der Realität liegen zumeist Mischformen der genannten Strategien vor.

haltung. Insbesondere die Sanktionierung hat sich im bestehenden haushaltsrechtlichen System jedoch als schwierig erwiesen (vgl. Abschnitt 2.2.2.3), da die schwächeren Sanktionsstufen (v. a. Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, Nothaushaltsrecht, Einsetzung eines Sparberaters) kaum Drohpotenzial entfalten konnten und selbst das Instrument der Bestellung eines staatlichen Beauftragten nicht hinreichend abschreckend war.

(188) Angesichts dieser Erfahrungen erscheint es angebracht, im Rahmen eines Hilfeprogramms für Kommunen mit Haushaltsnotlagen verstärkt auf anreizbasierte Maßnahmen – und hierbei insbesondere auf monetäre und politische Anreize sowie (haushalts-) rechtliche Automatismen – zurückzugreifen:

- Reduzierung von Zuweisungen bzw. Auferlegung von Strafzahlungen (*monetärer Anreiz* durch finanzielle Spielraumeinschränkung),
- rechtlich zwingende Erhöhung kommunaler Abgaben (*politischer Anreiz* durch Erhöhung der politischen Kosten).



3.1.2.2 Ausgestaltungsoptionen effektiver, effizienter und realisierbarer Hilfsmaßnahmen

(189) Die Suche nach Erfolg versprechenden Ausgestaltungsoptionen für Finanzhilfen sollte an den zuvor erzielten Erkenntnissen über die Steuerungsstrategien haushaltspolitischen Verhaltens anknüpfen, um Fehlanreize möglichst zu vermeiden. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dementsprechend die Ausgestaltung der haushaltspolitischen Verhaltensvorgaben sowie des Sanktionsinstrumentariums, das im Falle einer Vorgabenmissachtung zur Anwendung kommt. Hier sind jeweils vielfältige Ausgestaltungsoptionen denkbar.

- Bei den Handlungsnormen reichen die Möglichkeiten von pauschalen Ergebnisvorgaben (z. B. Haushaltsausgleich) bis hin zu detaillierten Eingriffen in die kommunalen Haushalte, z. B. in Form von Obergrenzen für die Höhe der Personalausgaben oder Vorgaben für die Veräußerung kommunalen Vermögens bzw. zur Ausschöpfung gemeindlicher Einnahmemöglichkeiten.
- Mit Blick auf das Sanktionsinstrumentarium ist dafür zu sorgen, dass die monetären und politischen Kosten einer Regelmisachtung die mit der Vorgabenerfüllung verbundenen Lasten (z. B. Haushaltsausgleich, Liquiditätskreditabbau) in der Regel übertreffen.

(190) Wie sind diese Ausgestaltungsoptionen nun im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zu beurteilen? Als Bewertungskriterien dienen dabei die Aspekte *Zielerreichung* (Werden die finanzwirtschaftlichen Ziele „Haushaltsausgleich“ und „Liquiditätskreditabbau“ erreicht?) sowie *Administrierbarkeit* (Lassen sich die Instrumente ohne größere rechtliche bzw. technische Schwierigkeiten umsetzen?).

– Verhaltensvorgaben: Detail- oder Ergebnisvorgaben für die kommunalen Haushalte? –

(191) Ein wesentlicher Vorteil detaillierter Vorgaben für die gemeindliche Haushaltsführung liegt in der Einschränkung der kommunalen Ermessensspielräume im Rahmen des Konsolidierungsprozesses. Da den Kommunen ein verbindlicher Konsolidierungsweg vorgegeben ist, lässt sich jedes Abweichen von diesem Pfad zeitnah feststellen und sanktionieren. Detaillierte Handlungs-

normen stellen insofern eine spezifische Antwort auf ein Problem des bestehenden Haushaltsrechts dar, das mit der Haushaltsausgleichsnorm (§ 75 II 1 GO NRW) lediglich ein Ergebnis vorgibt, ohne jedoch darzulegen, wie der Ausgleich konkret vorzunehmen ist.¹⁰²

(192) Diesen Vorteilen im Hinblick auf die Zielerreichungsmöglichkeiten stehen jedoch nicht unerhebliche administrative Probleme gegenüber: Zum einen stellt ein enges Vorgabenkorsett einen vergleichsweise starken Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar.¹⁰³ Seine Umsetzung ist daher, je nach Detailgrad der Handlungsnormen, mit nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Im Falle starker politischer Widerstände von kommunaler Seite, besteht insbesondere die Gefahr, dass die betroffenen Gemeinden erfolgreich Rechtsmittel gegen die Anordnungen der Kommunalaufsicht einlegen.

(193) Ein weiteres Problem ergibt sich aus statistischen Erfassungsschwierigkeiten. Haushaltspolitische Detailvorgaben ergeben steuerungspolitisch nur dann Sinn, wenn ihre Erfüllung zeitnah überprüft und etwaige Auflagenverstöße unmittelbar sanktioniert werden können. Angesichts des hohen Auslagerungsgrades kommunaler Aufgaben auf gemeindliche Unternehmen¹⁰⁴ ist dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch auf der Basis finanzstatistischer Daten nicht möglich.¹⁰⁵ In Anbetracht der Komplexität der Auslagerungsstrukturen – einige Kommunen besitzen Dutzende nicht selten hochgradig verschachtelte Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen und Beteiligungsverhältnisse – ist überdies grundsätzlich fraglich, ob eine Detailsteuerung durch Außenstehende überhaupt möglich ist, oder ob eine unwillige Empfängerkommune im Zweifel nicht immer hinreichende Möglichkeiten zur Verschleierung unerwünschten Finanzverhaltens hätte.

102 Hierzu sei auf die Ausführungen von OEBBECKE verwiesen. Vgl. OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, a. a. O.

103 Mit einer solchen Detailsteuerung wären Zweckmäßigkeitprüfungen durch die Kommunalaufsichtsbehörden verbunden. Eigeninitiative und eigenverantwortliches Handeln der Kommune - maßgebliche Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung - wären stark eingeschränkt. Vgl. KLIMANT, J. (1992): Funktionen, Probleme und Arbeitsweise der Kommunalaufsicht, a. a. O., S. 55 f.

104 Vgl. u. a. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

105 Solange die Kommunen keine „Konzernbilanzen“ veröffentlichen müssen, wird ihre Finanzsituation von der amtlichen Statistik nur unzureichend abgebildet. Dies gilt insbesondere für das kommunale Personalwesen, ihre Vermögenssituation, das Investitionsverhalten sowie für die gemeindlichen Verbindlichkeiten. Für diese Haushaltsgrößen liegt belastbares Datenmaterial erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren vor.

– Sanktionsinstrumente –

(194) Grundsätzlich stellen monetäre und politische Instrumente Erfolg versprechende Optionen für Sanktionen dar. Diese könnten z. B. in Form einer konditionierten Mittelgewährung (monetärer Anreiz) oder als automatische Steuererhöhung im Falle einer Vorgabenmissachtung (politischer Anreiz) erfolgen.

(195) Im Falle einer konditionierten Mittelvergabe kann die Hilfestellung selbst als Instrument zur Sanktionierung von Fehlverhalten genutzt werden: Verstöße gegen die Haushaltsauflagen könnten mit einer spürbaren Reduzierung der Hilfeleistung geahndet werden. Die konditionierte Mittelgewährung machte sich also die monetären Anreize der Hilfeleistung zunutze, um das Verhalten der Regeldressaten positiv zu beeinflussen.

(196) Die Zielerreichung bzw. der erwünschte Zielerreichungsgrad ist im Falle einer Steuerung mittels konditionierter Mittelvergabe aber nicht zwangsläufig gewährleistet. Dies gilt sowohl für die Reduzierung des Altbestands der Liquiditätskredite als auch für die Sicherstellung des kommunalen Haushaltsausgleichs. Ob die mit der Hilfeleistung verbundenen monetären Anreize (allein) ausreichen, um die Empfängerkommune zur Erfüllung der Haushaltsauflagen zu motivieren, hängt von verschiedenen Faktoren ab – insbesondere von der Höhe der Finanzhilfen und der Intensität der finanzwirtschaftlichen Auflagen sowie von der politischen Situation vor Ort (v. a. von den Einstellungsmustern und Fähigkeiten der handelnden Akteure sowie den politischen Mehrheitsverhältnissen). Im ungünstigsten Fall werden beide Maßnahmen-Ziele verfehlt, d. h. die Gemeinde erreicht weder ihre Konsolidierungsziele, noch wird das Niveau der Liquiditätskredite verringert.

(197) Bei einer Sanktionierung mit Hilfe einer automatischen Einnahmeanpassung durch zweckgebundene Steuererhöhungen („Bürgerbeitrag“) besteht diese Gefahr nicht. Verstöße gegen Haushaltsvorgaben (z. B. Haushaltsausgleichsnorm oder Tilgungsvorgabe) werden in diesem Fall zwangsläufig und unmittelbar durch die Erhöhung kommunaler Steuern geahndet und fiskalisch korrigiert (z. B. durch eine Anpassung des Hebesatzes auf die Grundsteuer B). Das Instrument knüpft damit an einem wesentlichen Problem öffentlicher Finanzen, der vermeintlichen Kostenlosigkeit kreditfinanzierter Leistungen, an.¹⁰⁶

¹⁰⁶ In der (polit-) ökonomischen Literatur wird dieses Phänomen einer systematischen Unterschätzung der Kosten und Überschätzung des Nutzens kreditfinanzierter Leistungen als „Schuldenillusion“ be-

Der Bürgerbeitrag korrigiert den Verstoß gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs. Damit nimmt er dem Instrument der Verschuldung seinen politischen Reiz. Diese Korrektur bezieht sich sowohl auf die laufende Haushaltsführung (Erfüllung der Ergebnisvorgaben) als auch auf die Reduzierung der alten Liquiditätskredite. Der „Lückenschluss“ zwischen Zielvorgabe und tatsächlichem Haushaltsergebnis wird in diesem Fall zwangsläufig vorgenommen (vgl. Abb. 25).

Abbildung 25: Bewertung der Ausgestaltungsoptionen in der Übersicht			
		Sanktionsinstrument	
		monetär: Konditionierte Mittelvergabe	politisch: Bürgerbeitrag
Verhaltensvorgaben	haushaltspol. Ergebnisvorgabe	Zielerreichung – Administrierbarkeit +	Zielerreichung + Administrierbarkeit +
	haushaltspol. Detailvorgaben	Zielerreichung – Administrierbarkeit –	Zielerreichung + Administrierbarkeit –

Quelle: Eigene Darstellung.

(198) Die Wirkung des Bürgerbeitrags dürfte in erster Linie präventiver Art sein: Unter dem „Damoklesschwert“ der Steuererhöhung stellt die Vermeidung von Konsolidierungsmaßnahmen keine Erfolg versprechende Handlungsoption (mehr) dar. Allein diese Drohkulisse setzt daher einen innergemeindlichen Diskussionsprozess in Gang und dürfte die Politik zu einer Erfüllung der Haushaltsvorgaben anspornen. In Einzelfällen besteht gleichwohl die Möglichkeit, dass die präventive Wirkung des Bürgerbeitrags allein nicht ausreicht, um die Erfüllung der Haushaltsvorgaben zu gewährleisten. Die Kommunalaufsicht muss daher in der Lage sein, die Hebesatzanpassung durchzusetzen – not-

zeichnet. Vgl. hierzu u. a. POMMEREHNE, W./SCHNEIDER, F. (1997): Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending". In: Kyklos. Jg. 31, S. 381. – STALDER, I. (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt/Main u. a. O.

falls auch gegen den Willen der Gemeinde. Dies kann z.B. im Wege der Ersatzvornahme (§ 123 GO NRW) oder durch die Bestellung eines staatlichen Beauftragten (§ 124 GO NRW) geschehen.

(199) Die Einführung eines Bürgerbeitrags als Instrument zur Sanktionierung haushaltspolitischer Regelverstöße ist grundsätzlich empfehlenswert. Allerdings setzt sie systematische Reformen im Bereich der Gemeindefinanzierung (siehe *Kapitel 2.1*) voraus. Anderenfalls wäre die bestehende Konsolidierungslast auf der Gemeindeebene gänzlich kommunalisiert.

3.2 Kriterien zur Identifizierung von Empfängergemeinden

3.2.1 Vorbemerkungen

(200) Um Konsolidierungshilfen zielgerichtet und effizient zu verteilen, sind geeignete Kriterien zur Identifizierung der Empfängerkommunen zu bestimmen. Unmittelbare Empfänger von Konsolidierungshilfen sollen – unabhängig von der Belastungsfrage – nur die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden sein. Der Ausschluss der Umlageverbände erfolgt, da diese einen Haushaltsausgleich immer über die Umlage bei den Verbandsmitgliedern einfordern können und damit die Gemeinden letztendlich auch für Defizite der Umlageverbände mit einstehen müssen (*vgl. Abschnitt 5.1.1.1*). In diesem Prozess sind folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Indikatoren sind geeignet, die Belastung der Kommunen zu messen?
- Wie viele Indikatoren sind für eine sachgerechte Bestimmung von Empfängergemeinden erforderlich?
- Wenn mehrere Indikatoren herangezogen werden, wie sind diese zieladäquat zu verknüpfen?

(201) Die Ausreichung von Hilfsmaßnahmen kann grundsätzlich auf zwei unterschiedliche Weisen erfolgen: Zum einen ist die pauschale Ausreichung an alle Kommunen denkbar, ohne die individuellen Sachlagen zu prüfen. Andererseits kann die Auswahl anhand einer individuellen Prüfung erfolgen, die sich mit den jeweiligen Umständen in der Kommune auseinandersetzt und darauf aufbauend eine subjektive Einschätzung als Ergebnis hat.

(202) Eine pauschale Ausreichung (pro Kopf) entspricht einem wenig fokussierten Vorgehen und lässt hohe SICKerverluste erwarten, die entstehen, wenn auch Kommunen außerhalb von Haushaltsnotlagen Hilfeleistungen empfangen. Da alle Kommunen unabhängig von ihrer Betroffenheit profitieren und sich die Finanzhilfen demnach stark verteilen, wird das Problem unausgeglichener Haushalte und daraus erwachsender Kredite zur Liquiditätssicherung auch mit größerem Mitteleinsatz nicht gelöst werden können. Gerade im Hinblick auf die sehr heterogene Belastung der nordrhein-westfälischen Kommunen durch Liquiditätskredite ist eine pauschale Lösung nicht zielführend.

(203) Eine Ausreichung auf der Basis individueller Einzelfallprüfung durch subjektive Einschätzung der Aufsichtsbehörde ist demgegenüber mit hohem Verwaltungsaufwand seitens der prüfenden Instanz verbunden. Mittel können dabei zielgerichteter zugewiesen werden als im pauschalen Verfahren. In der Außenwirkung hat eine solche Lösung aber eine willkürliche Anmutung, wenn kein klares und objektiv fundiertes Kriterienraster zugrunde gelegt wird. Dann besteht auch eine tendenziell höhere Anfälligkeit gegenüber politischer Einflussnahme außerhalb der tatsächlichen sachlichen Notwendigkeiten. Eine solche Lösung ist zu präferieren, wenn ausufernde Liquiditätskredite kein Massenphänomen darstellen, und damit in diesen Einzelfällen die sehr spezifische bzw. individuelle Lösung eines Problems erfolgen kann. Dies ist, wie die Datenlage zeigt, in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall, so dass auch eine individuelle Einzelfallbewertung nicht sachgerecht ist.

(204) Angesichts der Vielzahl der Kommunen in Haushaltsnotlagen bietet sich als sachgerechte Alternative die Nutzung standardisierter finanzwissenschaftlicher Indikatoren an. Anhand dieser Indikatoren wird festgestellt, ob und wie stark sich eine Kommune im Zustand der Haushaltsnotlage befindet. Die Nutzung von finanzwissenschaftlichen Indikatoren hat eine Reihe von Vorteilen:

- Es handelt sich grundsätzlich um ein nachvollziehbares und transparentes Verfahren, das einen wesentlichen Beitrag zur Versachlichung der Debatte um Finanzhilfen in kommunalen Haushaltsnotlagen leistet.
- Ein vereinheitlichtes Vorgehen ermöglicht die Bewertung aller Kommunen mit einem begrenzten Verwaltungsaufwand und stellt somit belastbare interregionale (zwischen verschiedenen Kommunen) und intertemporale (im Zeitablauf) Vergleichsmöglichkeiten her.

- Die exogenen Einflussmöglichkeiten auf die Indikatoren – und damit die Anfälligkeit gegenüber politischen Strategien – können abhängig von der konkreten Ausgestaltung bis auf ein Minimum reduziert werden.

Nachteilig wirkt sich hingegen aus, dass individuelle Problemlagen möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt werden. Durch das sachgerechte Design der Indikatoren kann aber auch dieses Problem gelöst werden.

3.2.2 Grundidee des Belastungsindikators

(205) Der Belastungsindikator misst im Ergebnis die akute Intensität der Haushaltsnotlage in der einzelnen Kommune. Er folgt als Instrument dem Ziel der Wiederherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung (*vgl. Abschnitt 1.2.1*) durch die Herstellung des Haushaltsausgleichs und den Abbau des Bestands an Liquiditätskrediten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Hilfestellung unmittelbar an den fiskalischen Belastungstatbeständen ansetzen. Die im Belastungsindikator zusammenlaufenden Messgrößen geben daher an, wie stark verschiedene Einflussfaktoren ihre Wirkung auf die Haushalts(not)lage entfalten.

(206) Sowohl die Entscheidung für oder gegen die Gewährung von Konsolidierungshilfen („Ob“ der Hilfestellung) als auch die konkrete Höhe der Hilfen („Wie“ der Hilfestellung) können an den Belastungsindikator geknüpft werden.

3.2.3 Kriterien für die Nutzung von Indikatoren

(207) Bei der Anzahl und Auswahl der Indikatoren ist insbesondere zu prüfen, ob es zu Doppelerfassungen gleicher Sachverhalte kommt. Systematisch sind diese zu vermeiden, um Fehlinterpretationen aufgrund von dann immanenten Über- oder Unterbewertungen weitgehend auszuschließen. Eine größere Anzahl von Indikatoren im Set ermöglicht die genauere Abbildung verschiedener Sachlagen in der Kommune, mit steigender Anzahl schwindet allerdings tendenziell das Gewicht der einzelnen Messzahl. Eine geringe Zahl von Indikatoren schafft demgegenüber mehr Übersichtlichkeit mit einem höheren Gewicht des einzelnen Indikators. Durch eine Pauschalierung bleiben möglicherweise

aber Sachlagen, die nur wenige oder einzelne Kommunen betreffen, unberücksichtigt.¹⁰⁷

(208) Grundsätzlich sind nur solche Daten geeignet, die von allen Beteiligten als sachlich begründet und als nachvollziehbar anerkannt werden. Objektiv feststellbaren Tatbeständen ist stets Vorrang gegenüber subjektiven Einschätzungen einzuräumen. Es eignen sich daher Daten, die aus der amtlichen Statistik abgeleitet werden bzw. die auf einer einheitlichen rechtlichen Basis von allen Kommunen auf die gleiche Weise berechnet werden. Ist-Daten sind vor diesem Hintergrund gegenüber Prognose- und Plandaten vorzuziehen.

(209) Hinsichtlich der Verfügbarkeit der Indikatoren ist zu konstatieren, dass sich amtlich bekannt gemachte Messzahlen positiv auf die Akzeptanz des Systems auswirken, da keine Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommune (und auch nicht innerhalb der kommunalen Ebene) vorliegen. Zusätzliche Primärdatenerhebungen sind dann sinnvoll, wenn amtliche Daten zur Einschätzung der Lage nicht ausreichen, sie sind jedoch möglicherweise mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Hinsichtlich der zeitlichen Verfügbarkeit der Daten ist zunächst zu prüfen, ob eine vergangenheits-, gegenwarts- oder zukunftsorientierte Betrachtung der Indikatoren zieladäquat ist. Wenn bei einer Ausrichtung am „aktuellen Rand“ Ist-Daten nur mit zu großer Zeitverzögerung vorliegen, ist die Nutzung von vorläufigen bzw. Plandaten zu erwägen. Zur zeitlichen Normierung ist die Verwendung fester Stichtage zu favorisieren.

(210) Festzulegen ist der Grad der *Interdependenz* zwischen dem kommunalen Handeln und den Merkmalsausprägungen. Die einzelne Gemeinde sollte ihren Belastungsindikator nicht steuern können, und damit keinen Einfluss auf die Höhe der ihr zufließenden Finanzhilfen ausüben können. Der Belastungsindikator sollte daher insgesamt vergangenheitsorientiert aufgestellt werden.

(211) Die Ermittlung der kritischen Werte für einen Indikator ist eng mit der Setzung von Grenzwerten verbunden. So ist zu entscheiden, ob Mindestgrenzen gesetzt werden sollen, die überschritten werden müssen, bevor die externe Hilfestellung greift (im Sinne eines „Selbstbehalts“). Diese Grenzwerte können einerseits durch politische, ökonomische o.ä. Vorgaben oder andererseits durch statistische Verfahren ermittelt werden. Dabei ergibt sich aus dem

107 Allerdings hat der Gesetzgeber auch das Recht zur Pauschalierung.

letzteren Weg, dass beispielsweise bei Durchschnittsbildungen immer ein Teil der Kommunen unterhalb des Durchschnitts eingeordnet würde, auch wenn deren Lage objektiv als stabil eingeschätzt wird. Durchschnitte „wandern“ dann mit der Entwicklung der kommunalen Haushalte. Grundsätzlich kann bei beiden Ermittlungswegen davon ausgegangen werden, dass die Transparenz und Akzeptanz des Systems mit der Nachvollziehbarkeit der Setzung der Grenzwerte steigen. Da sich aus den nordrhein-westfälischen Vorschriften zur kommunalen Haushaltswirtschaft – wie auch in der Mehrzahl der übrigen Länder – nur wenige Eckwerte oder Vorgaben zur stabilen Haushaltsführung ableiten lassen,¹⁰⁸ sind statistische Verfahren notwendig, um Grenzwerte zu ermitteln. Der Vorteil liegt in der breiten Absicherung der berechneten Grenzen, nachteilig könnte sich auswirken, wenn die Grenzwerte im Zeitablauf schwanken und sich gegebenenfalls Anreizprobleme ergeben.

3.2.4 Der Belastungsindikator

(212) Im Folgenden werden verschiedene Indikatoren vorgestellt und ihre Eignung bewertet. Hierzu gehören:

- der Bestand an Liquiditätskrediten,
- die Entwicklung des Eigenkapitals,
- die Entwicklung der Sonderrücklagen,
- die Entwicklung der Ausgleichsrücklage,
- die Entwicklung der allgemeinen Rücklage,
- das strukturelle Defizit der Ergebnisrechnung,
- das Bestehen einer bilanziellen Überschuldung,
- die Verschuldung der Gebietskörperschaft (Kernhaushalt),
- die Verschuldung ausgelagerter Bereiche sowie
- der Vermögensbestand.

(213) *Bestand der Liquiditätskredite*: Da die kommunalen Lasten sowohl aus der Tilgung als auch aus den Zinszahlungen für Liquiditätskredite entstehen,

108 §§ 75, 76, 82 GO NRW (allgemeine Haushaltsgrundsätze, Haushaltssicherungskonzept, vorläufige Haushaltsführung), §§ 86, 89 GO NRW (Kredite, Liquidität), § 5 GemHVO NRW (Haushaltssicherungskonzept). – Haushaltssicherung. Zinsmanagement für Kassenkredite. RdErl. des Innenministeriums NRW vom 30.08.2004 (33 - 46.09.40 - 9111/04 (5) 34 - 48.01.10.14). – Auslegung der Vorschriften über die Verringerung der allgemeinen Rücklage (§ 75 Abs. 4 GO NRW) und über die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GO NRW). RdErl. des Innenministeriums vom 09.06.2006 (34 - 48.01.01/02 – 2248/06). NKF-Leitfaden des Innenministeriums NRW vom 06.03.2009. Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung.

bilden sie als zentrale Messgröße die Intensität der Notlage zuverlässig ab. Ihnen steht, anders als bei den „fundierten Schulden“ kein kommunales Vermögen gegenüber. Zudem unterliegen sie aufgrund ihrer kurzfristigen Orientierung einem enormen Zins(erhöhungs-)risiko. Die Zinslasten für ein konstantes Liquiditätskreditvolumen können sich je nach Finanzmarktentwicklung in kurzer Zeit vervielfachen. Die Finanzierungskosten der Liquiditätskredite setzen damit auch die mittelfristige Planung der kommunalen Haushalte Risiken aus, die die Kommune selbst kaum kontrollieren kann. Dies gilt insbesondere für die kritischen Fälle, in denen Liquiditätskredite dauerhaft zur Finanzierung laufender Ausgaben und zum Ausgleich des kameralen Haushalts verwendet wurden. Liquiditätskredite sind als Indikator kommunaler Haushaltskrisen mittlerweile etabliert: In Studien und Berichten werden Liquiditätskredithöhe und -veränderungsrate regelmäßig als zentrale Indikatoren zur Identifikation notleidender Kommunen herangezogen.¹⁰⁹

(214) Da Liquiditätskredite in der kommunalen Schuldenstatistik erfasst werden, entfallen methodische Probleme, die sich bei Indikatoren der Finanzstatistik durch den ungleichmäßigen Status der Umstellung auf das Neue kommunale Finanzmanagement ergeben würden.¹¹⁰ Nicht unproblematisch ist hingegen eine Stichtagsbetrachtung. Kredite zur Liquiditätssicherung können ihrem (ursprünglichen) Charakter nach erheblichen unterjährigen Schwankungen unterliegen. Zusätzlich ist ihre Höhe zu einem definierten Stichtag durch das Handeln der einzelnen Kommune selbst beeinflussbar. Sie hat einen Spielraum im Rahmen des nach § 89 Abs. 2 GO NRW in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrages. Um unerwünschte Wirkungen, die die Validität des Belastungsindikators verschlechtern, zu verhindern, ist die Ermittlung des Liquiditätskreditbestands auf der Basis einer vergangenheitsorientierten Durchschnittsbildung sachgerecht. Dabei wird aus den Liquiditätskreditbeständen am 31.12. eines definierten Vorjahres und am 31.12. mehrerer vorvergangener Jahre der einfache arithmetische Mittelwert gebildet. In diesem Fall besteht kein Gestaltungsspielraum seitens der Kommune mehr, da Liquiditätskreditbe-

109 Vgl. z. B. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (2009): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O. – HOLTkamp, L. (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, a. a. O. – ELTGES, M./MÜLLER-KLEIBLER, R. (2010): Kommunale Kassenkredite – hausgemacht oder strukturell begründbar? a. a. O.; GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits - eine rechtlich-ökonomische Analyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. H. 2.

110 Vgl. FISCHER, E. (2009): Doppischer Gemeindefinanzbericht. Projekt der Bertelsmann Stiftung. Online unter <<http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Gemeindefinanzbericht.pdf>> (Abruf: 15.08.2010), S. 4.

stände vergangener Jahre bereits feststehen, ihre belastende Wirkung über Zins- und Tilgungsverpflichtungen aber in aktuellen Haushaltsperioden anfällt.

(215) Die Nutzung des Liquiditätskreditbestands aus Vorperioden als Belastungsindikator weist insgesamt Vorteile auf (sachlicher Zusammenhang zur Haushaltsnotlage, einfache Ermittelbarkeit). Da die Reduzierung der Belastungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung zudem das zentrale Ziel der Konsolidierungshilfen darstellt, ist die Nutzung dieses Indikators zieladäquat und sachgerecht.

(216) Allerdings kann die Liquiditätskredithöhe möglicherweise nicht *alle* Fälle einer Haushalts(not-)lage *exakt* abbilden. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen die Liquiditätskredithöhe noch niedrig ist, aber durch enorme Defizite schnell anwächst. Im doppelischen Haushaltswesen ist zudem keine zwangsläufige Kongruenz von Ergebnisrechnung und Finanzrechnung gegeben. So kann ein negativer Saldo der Finanzrechnung zu Liquiditätskreditaufnahme führen, obwohl die Ergebnisrechnung ausgeglichen ist. Der aktuelle Liquiditätskreditbestand lässt sich aber auf die bisherige kameralistische, primär liquiditätsorientierte, Haushaltswirtschaft und die daraus resultierende Deckungsgleichheit von Jahresergebnis und Liquiditätsbedarf zurückführen.

(217) *Entwicklung des Eigenkapitals*: Die negative Entwicklung des Eigenkapitals einer Kommune ist ein Ausdruck einer schwindenden Deckung der in Anspruch genommenen Schulden durch Vermögensgegenstände.¹¹¹ Grundsätzlich lässt sich aus einem Rückgang des Eigenkapitals nicht unmittelbar eine verschlechterte Stabilität des kommunalen Haushalts ableiten.¹¹² Insbesondere besteht seit der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik keine unmittelbare Verbindung mehr zwischen dem Jahresergebnis und der Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Auf das Eigenkapital wirkt das aus der Ergebnisrechnung gewonnene Jahresergebnis ein, welches auch nicht zahlungswirksame Positionen umfasst (vor allem Abschreibungen und Rückstellungen). Ein zusätzlicher Liquiditätsbedarf, der ggf. die Aufnahme von

111 Das Eigenkapital ergibt sich rechnerisch als Differenz aus den Aktiva und Passiva (ohne das Eigenkapital) einer Kommune.

112 Anders als bei Kapitalgesellschaften existiert kein Stammkapital oder eine ähnliche Einlage der „Eigentümer“; vgl. SCHWARTING, G. (2009): Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. 3. überarbeitete Aufl. Berlin: Schmidt, S. 124. Kritisch äußern sich dazu auch BUDÄUS, D./HILGERS, D. (2010): Eigenkapital und EK-Quote - vernachlässigbare Faktoren? In: Der Städtetag. H. 4, S. 22-26 sowie MÜHLENKAMP, H./MAGIN, C. (2010): Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 111, H. 1, S. 8-11.

Liquiditätskrediten erfordert, leitet sich hingegen aus der Finanzrechnung ab, die – dem kameralen Rechnungswesen gleich – die ein- und ausgehenden Zahlungsströme aufzeichnet. Ein Defizit der Ergebnisrechnung geht zwar in vielen Fällen auch mit einer Liquiditätslücke einher, dies ist aber nicht zwingend der Fall.¹¹³

(218) Allerdings spielt das Eigenkapital zur Wahrung der Generationengerechtigkeit eine wichtige Rolle – ein positives Eigenkapital bedeutet aus ökonomischer Sicht Vorleistungen zugunsten künftiger Perioden.¹¹⁴ Dies entspricht dem grundsätzlichen Paradigma der Ressourcenverbrauchsorientierung im NKF. Dem gegenüber ist die Höhe und Struktur des Eigenkapitals einer Kommune eng mit der Bewertung der Aktiva verbunden, die eine besondere Schwierigkeit darstellt. Aufgrund der Eigenheiten des kommunalen Eigenkapitals erscheint der Rückgriff auf einzelne Strukturelemente zielführender als die Nutzung der Position an sich. Nach den Gliederungsvorschriften des nordrhein-westfälischen NKF setzt sich das Eigenkapital aus den Positionen „Sonderrücklagen“, „Ausgleichsrücklage“, „Allgemeine Rücklage“ sowie „Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag“ zusammen,¹¹⁵ die in den folgenden Punkten hinsichtlich ihrer Eignung überprüft werden.

(219) Sonderrücklagen: Die Sonderrücklagen werden von den Kommunen mit Zweckbindung im Wesentlichen aufgrund haushaltstechnischer Gegebenheiten gebildet. Sie decken Vorfälle ab, die individuellen Ursprung haben und nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Haushaltsstabilität stehen. Daher sind sie auch für die Verwendung im Indikatorensystem ungeeignet.

(220) Ausgleichsrücklage: Die Ausgleichsrücklage dient der Kommune zum Ausgleich von Fehlbeträgen in der Ergebnisrechnung und kann gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW zum Haushaltsausgleich beitragen. Da es sich in erster Linie um eine bilanztechnische Abgrenzung des Eigenkapitals im Zuge der Erstel-

113 Es ist ohne Weiteres denkbar, dass die Kommune einen ausgeglichenen Saldo der Finanzrechnung ausweist, d. h. sie ihre laufenden Auszahlungen durch laufende Einzahlungen decken kann, gleichzeitig durch hohe Abschreibungen und Rückstellungsbildung aber ein negatives Jahresergebnis aufweist, das zu einem sinkenden Eigenkapital führt.

114 Vgl. HENNIES, M. (2005): Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor. Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Konzerns Kommune mit Hilfe der Informationsinstrumente des Neuen Rechnungswesens. Univ., Diss. Erlangen-Nürnberg. München, S. 59. (= Schriftenreihe zum Finanz-, Prüfungs- und Rechnungswesen, Bd. 38).

115 Vgl. INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.; 2008): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen. Handreichung für Kommunen. 3. Aufl. Düsseldorf, S. 663.

lung der Eröffnungsbilanz handelt, ist sie kein geeigneter Indikator, um eine Belastung der Kommunen zu ermitteln, die zu Hilfeleistungen führt.

(221) Allgemeine Rücklage: Die allgemeine Rücklage stellt den Kern des Eigenkapitals einer Kommune dar und beschränkt sich in der Verwendung auf den Ausgleich eines Jahresfehlbetrages aus der Ergebnisrechnung.¹¹⁶ Damit spiegelt sie die Auswirkungen von Fehlbeträgen aus der laufenden Haushaltsführung auf das Eigenkapital wider. Ein Absinken der allgemeinen Rücklage ist gleichbedeutend mit einem bilanziellen Netto-Ressourcenverzehr in der abgebildeten Periode. Daher ist bei Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage nach § 75 Abs. 4 GO NRW auch die Genehmigung der zuständigen Kommunalaufsicht erforderlich. Dabei kann die „Genehmigung ... unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden“¹¹⁷, beispielsweise der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Vor diesem Hintergrund erscheint es grundsätzlich sachgerecht, die allgemeine Rücklage als Indikator aufzunehmen. Damit ist automatisch auch ein Jahresfehlbetrag bzw. Jahresüberschuss inkludiert. Fraglich ist aber, ob die erst für eine oder wenige Haushaltsjahre verfügbare Position den Hintergrund für die in den letzten 10-15 Jahren aufgelaufenen Liquiditätskredite hinreichend darzustellen vermag. Vielmehr lässt sich vermuten, dass diese „neue“ Bilanzposition noch sehr von Einzeleffekten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen geprägt ist. Daher wird die Aufnahme als Bestandteil des Belastungsindikators nicht empfohlen.

(222) Strukturelles Defizit der Ergebnisrechnung: Obgleich eine Berücksichtigung im Rahmen der Rücklagenveränderung nicht zweckmäßig erscheint, ist die Aufnahme eines anderen defizitorientierten Kriteriums zu prüfen. Letztlich sind es laufende Defizite, die mehr oder weniger direkt¹¹⁸ zu einem steigenden Liquiditätskreditvolumen in einer Kommune führen. Ohne Defizite ist kaum denkbar, dass eine Kommune Liquiditätskredite in einem Umfang anhäufen kann, wie es sich in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt (vgl. *Abschnitt 1.1.1*). Dabei ist zu beachten, dass das Ergebnis eines Haushaltsjahres sowohl von strukturellen Einflussfaktoren abhängt als auch von konjunkturellen Einflüssen und Sondereffekten. Ein Überschuss oder Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung kann also „zufällig“ zustande kommen oder das Ergebnis einer

116 Vgl. ebd.

117 § 75 Abs. 4 S. 3 GO NRW i. V. m. § 76 Abs. 1 GO NRW.

118 Letztlich ist entscheidend, ob die Kommune genügend liquide Mittel aufbringen kann um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzugehen. Dies kann kurzfristig auch durch die Veräußerung von Vermögen geschehen. Mittelfristig gleichen sich Ergebnis- und Finanzrechnung aber aus.

strukturellen Stärke oder Schwäche in der Haushaltsführung und den Rahmenbedingungen sein. Wird ein Defizitkriterium herangezogen, ist also eine Bereinigung notwendig, um die strukturellen Komponenten eines Defizits herauszuarbeiten. Als praktikable Lösung für solch eine Bereinigung können beispielsweise Mehrjahresdurchschnitte des Defizits gebildet werden. Des Weiteren ist dieses Zwischenergebnis um Komponenten zu ergänzen, die über den gebildeten Mittelwert hinaus strukturelle Aufwüchse erfahren haben, die bei der Durchschnittsbildung „untergehen“. Dies bedeutet, dass Daten am „aktuellen Rand“ die Lage besser repräsentieren als Durchschnittswerte und daher bei der Berechnung zu präferieren sind. Betroffen sind vor allem Kosten, die ohne zyklische Schwankungen stetig anwachsen (z. B. Personalkosten). Um eine strategische Ausrichtung der Kommunen zu vermeiden (Konsolidierung verschieben, Defizite erzeugen, daraufhin externe Hilfen erhalten), kann nur die vergangenheitsorientierte Betrachtung struktureller Defizite sachgerecht sein. Methodisch ergibt sich allerdings die Schwierigkeit, dass aus dem gegenwärtigen Datenstand keine Mehrjahresdurchschnitte der Ergebnisrechnung berechnet werden können. In der Finanzstatistik werden doppische Haushaltsergebnisse für alle nordrhein-westfälischen Kommunen frühestens im Laufe des Jahres 2011 für das Haushaltsjahr 2009 vorliegen. Daher ist ein Rückgriff auf die liquiditätsorientierten Daten der Kameralistik notwendig. Übertragen auf die Begrifflichkeit der Doppik bedeutet dies die Betrachtung des Strukturellen Defizits der Finanzrechnung, das um Annahmen insbesondere zu Abschreibungen und Pensionsrückstellungen ergänzt bzw. um bestimmte Auszahlungen reduziert werden muss. Insofern kann von einem Indikator „Strukturelles Defizit der Ergebnisrechnung“ gesprochen werden.

(223) Die Aufnahme eines strukturellen Defizitindikators deckt sich mit der Grundkonzeption des Hilfemodells: Zunächst soll es in den ersten Jahren darum gehen, den Haushaltsausgleich herzustellen und abzusichern. Erst wenn dies gelungen ist, können frei gewordene Finanzmittel in die Tilgung fließen. Eine Ausreichung von Hilfeleistungen, die sich ausschließlich auf die Kredite zur Liquiditätssicherung bezieht, könnte diesem Ziel entgegenstehen. So würden Hilfen an Kommunen vorbei gehen, die zwar nennenswerte strukturelle Defizite haben, ihre Liquiditätsengpässe aber bisher durch andere Finanzierungsquellen als Liquiditätskredite decken konnten (z. B. Verzicht auf Investitionen, Veräußerungen etc.). Andererseits würden bei einer rein an den Liquiditätskrediten orientierten Ausreichung Kommunen begünstigt, die zwar Liqui-

ditätskredite aufweisen, aber nur über geringe Defizite verfügen und demnach leichter einen eigenen Beitrag zum Abbau ihrer Lasten leisten könnten.

(224) Bei der Nutzung als Indikator für die Ausreichung der Landeshilfe muss bedacht werden, dass sich strukturell entlastende Effekte durch Maßnahmen des Bundes oder des Landes während des Konsolidierungszeitraums (z. B. höhere Bundesbeteiligung an den Soziallasten) auf das tatsächliche strukturelle Haushaltsdefizit von Kommunen mindernd auswirken. Solange aber verbindlich nicht fest steht, ob solche Effekte überhaupt und gegebenenfalls ab wann und in welcher Höhe auftreten, können sie bei der Bildung des Indikators nicht berücksichtigt werden. Allerdings wäre bei diesem Indikator ein Korrekturmechanismus für den Fall vorzusehen, dass entlastende Effekte dazu führen, dass die aufgrund von Vergangenheitsdaten ermittelte strukturelle Lücke wesentlich verändert wird.

(225) *Bilanzielle Überschuldung*: Bei vollständiger Aufzehrung der Rücklagen stellt sich bilanztechnisch die Überschuldung der Kommune ein. Der Argumentation für die Rücklagen folgend lässt sich damit ableiten, dass auch ein negatives Eigenkapital an sich kein zielführender Indikator für die Gewährung von Finanzhilfen ist. Obwohl dieser Zustand gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW rechtlich nicht zulässig ist, sollte die bilanzielle Überschuldung aufgrund der skizzierten Einwände nicht in den Belastungsindikator eingehen. Das Erreichen einer bilanziellen Überschuldung ist sicherlich ein deutlicher Hinweis auf bereits lang andauernde Instabilitäten in der Haushaltsführung. Auf der anderen Seite kann ein Verlassen der Überschuldungssituation als Zeichen wiedererlangter Handlungsfähigkeit interpretiert werden. Allerdings sagt die Überschuldung selbst nichts über ihre Ursachen aus. Ist sie durch Abschreibungen entstanden, (Schrumpfung der Aktiva bei gleich bleibenden oder weniger stark schrumpfenden Passiva), muss sie anders bewertet werden, als wenn sie sich beispielsweise durch ein rasantes Anwachsen der Liquiditätskredite einstellt (starkes Anwachsen der Passiva bei konstanten oder weniger stark wachsenden Aktiva).¹¹⁹ Da die Finanzhilfen primär an der akuten Notlage ansetzen sollen und nicht am dauerhaften Strukturverlust in den betroffenen Kommunen, sollte bei deren Gewährung nicht am Tatbestand der bilanziellen Überschuldung angeknüpft werden.

119 Vgl. BUDÄUS, D./HILGERS, D. (2010): Eigenkapital und EK-Quote – vernachlässigbare Faktoren? a. a. O. – MÜHLENKAMP, H./MAGIN, C. (2010): Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften, a. a. O.

(226) *Verschuldung der Gebietskörperschaft (Kernhaushalt)*: Bei der Findung von Indikatoren zur Messung der kommunalen Belastung aus Schulden liegt der Rückgriff auf die fundierten Schulden der Kommune auf den ersten Blick nahe. Aus den Krediten erwachsen Zins- und Tilgungslasten, die insbesondere vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs, eine enorme Sprengkraft im Haushalt entfalten können. Durch die Erfassung im doppelischen Rechnungswesen ist die Eignung als Indikator allerdings nicht gegeben. Die Kreditaufnahme ist Kommunen streng subsidiär und ausschließlich für Investitionen oder Umschuldungen erlaubt.¹²⁰ Die fundierten Schulden sind in der Bilanz demnach (unabhängig von der Rentierlichkeit der Investitionen) durch Aktiva gedeckt. Eine Belastung für den Haushalt erwächst dann, wenn die Aktiva Abschreibungen unterliegen, die Schulden aber fortbestehen. Die Abschreibungen und Zinsausgaben fließen allerdings direkt und in voller Höhe in das Jahresergebnis und damit das Eigenkapital ein – und können im Indikatorensystem im Rahmen von Ergebnisgrößen erfasst werden.

(227) *Verschuldung ausgelagerter Bereiche*: Auch von der Verschuldung kommunaler Unternehmen, die nicht im Kernhaushalt geführt werden, könnten Gefahren für die Tragfähigkeit des Kommunalhaushalts ausgehen. So können Kernhaushalte zu Lasten kommunaler Unternehmen „formal entschuldet“ werden.¹²¹ Auf der anderen Seite haben öffentliche Unternehmen eigene Finanzierungskreisläufe, die sich an betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen und Strategien orientieren. Eine Verbindung der Kernhaushalte mit den ausgelagerten Bereichen gibt es gleichwohl: in Form von entsprechenden Zuschüssen bzw. Rückflüssen in der Ergebnisrechnung. Davon ausgehend ist die Verschuldung ausgelagerter Bereiche als Teil des Belastungsindikators nicht geeignet.

(228) *Vermögensbestand*: Um den Zuschnitt des Indikatorensets nicht einseitig auf die Passivseite der Bilanz zu verkürzen, ist die Betrachtung der kommunalen Vermögenswerte zweckmäßig. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Bewertung der – zuvor diskutierten – fiskalischen Belastung durch kommunale Liquiditätskredite: Denn eine sachgerechte Belastungsmessung darf nicht nur die Verbindlichkeiten betrachten, sondern sollte diesem veräußerbares Vermögen gegenüber stellen.

120 § 86 Abs. 1 GO NRW i. V. m. § 77 Abs. 3 GO NRW.

121 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, a. a. O.

(229) Für die Gewährung der Finanzhilfen ist es aus diesem Grunde notwendig, auch die kommunale Vermögenssituation in die Belastungsmessung einzubeziehen. Hierbei sind jedoch einige Schwierigkeiten zu beachten:

- *Mangelnde Veräußerbarkeit bestimmter kommunaler Vermögenswerte:* Eine Berücksichtigung des kommunalen Vermögens im Rahmen der Belastungsmessung setzt voraus, dass es sich um veräußerbares Vermögen handelt. Nur in diesem Fall besteht die Möglichkeit, die Schuldenlast durch Veräußerungen zu reduzieren. Ein Großteil des bilanziell ausgewiesenen Vermögens (z. B. kommunale Straßen, Schulgebäude etc.) genügt diesem Kriterium jedoch nicht und muss im Rahmen der Belastungsmessung dementsprechend unberücksichtigt bleiben. Bei kommunalen Unternehmen sowie strategischen Unternehmensbeteiligungen im Bereich der Daseinsvorsorge (Ver- und Entsorgungsunternehmen) ist die Veräußerungsfähigkeit zwar zum Teil gegeben, die Entscheidung für einen (teil-)privatisierten oder öffentlichen Betrieb von Unternehmen hat allerdings mehr als nur eine fiskalische Sphäre.¹²² Anders liegt der Fall hingegen bei marktgängigen Vermögenswerten.
- *Informationsdefizite hinsichtlich der Höhe der kommunalen Vermögenswerte:* Kapitalmarktnahe Vermögenswerte (z. B. handelbare Wertpapiere, Unternehmensbeteiligungen oder Immobilien) sind veräußerbar und lassen sich daher im Rahmen der Belastungsmessung prinzipiell verwenden (z. B. durch die Saldierung der Liquiditätskredite mit den veräußerbaren Vermögenswerten), sofern es gelingt die bestehenden Informationsdefizite hinsichtlich der Höhe der kommunalen Vermögenswerte zu beheben:
 - Zum einen existiert bislang noch keine verlässliche Datengrundlage zum kommunalen Vermögen. Solange die Gemeinden und Gemeindeverbände noch die Möglichkeit haben, ihre Eröffnungsbilanzen (einschließlich des hierin enthaltenen Vermögens) zu korrigieren, besteht die Gefahr einer strategisch orientierten Neubewertung des Vermögens.
 - Besonders groß sind die Informationsdefizite jedoch dann, wenn das Vermögen nicht Eigentum der Kernverwaltung, sondern eines kom-

¹²² Bei Privatisierungen spielen auch raumstrukturelle, den Arbeitsmarkt betreffende und soziale Erwägungen eine Rolle, die für die Gesamtstrategie der Kommune von hoher Bedeutung sind.

munalen Unternehmens in privater Rechtsform (z. B. Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaft) ist.

- Auch die Bewertung des Vermögens kann mit Schwierigkeiten verbunden sein (insbesondere bei „marktfernen“ Vermögenswerten, für die keine Marktpreise feststellbar sind). Für Finanzanlagen wie z.B. Aktienbestände gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Diese lassen sich mit einem begrenzten Aufwand bewerten. Hier stellt sich insbesondere die Frage nach der Wahl des geeigneten Bewertungsverfahrens. In diesem Zusammenhang kann an die haushaltsrechtlichen Regelungen oder an verschiedene, gut erprobte Wege der Wertermittlung angeknüpft werden.

(230) Die genannten Umsetzbarkeitsprobleme erschweren die Berücksichtigung der kommunalen Vermögenswerte im Rahmen der Belastungsmessung. Eine Nichtberücksichtigung des Vermögensbestands rechtfertigen sie gleichwohl nicht. Dagegen spricht, neben den bereits erwähnten sachlichen Erwägungen (Richtigkeit und Vollständigkeit der Belastungsmessung), insbesondere die große Bedeutung, die die Vermögensfrage für die politische Akzeptanz solidarischer Finanzhilfen spielt.¹²³ Eine Nichtberücksichtigung des Vermögens wäre politisch schlichtweg nicht vermittelbar. Es muss daher ein Weg gefunden werden, die skizzierten Informationsdefizite zu beheben.

(231) Sofern die entsprechenden Informationen im Rahmen der amtlichen Statistik nicht belastbar sind, müssen andere Wege der Informationsbeschaffung beschritten werden. So könnten die potenziellen Empfängerkommunen (z. B. Kommunen mit Liquiditätskreditbestand) dazu verpflichtet werden, die Informationen über den Umfang ihrer kapitalmarktnahen Vermögenswerte (z. B. Finanzanlagen) selbst beizubringen und gegenüber der Kommunalaufsicht offenzulegen. Unter Umständen sind in diesem Zusammenhang zusätzli-

¹²³ Wie bedeutsam die Vermögensfrage für die politische Durchsetzbarkeit etwaiger Finanzhilfen ist, wird insbesondere mit Blick auf solche Kommunen deutlich, die ihre Haushalte in der Vergangenheit nur durch den Verkauf eigenen Vermögens stabilisieren konnten bzw. solche, die niemals veräußerbares Vermögen in nennenswerter Höhe besessen haben. Gegenüber einer Gemeinde, die ihre Defizite in der Vergangenheit mit Hilfe von Liquiditätskrediten ausgeglichen hat, ohne ihr (möglicherweise ertragreiches) Vermögen zu veräußern bzw. zu reduzieren, wären die erstgenannten Kommunen gleich in mehrfacher Hinsicht benachteiligt: Sie hätten (a) geringere Liquiditätskredite (und erhielten entsprechend geringere Hilfszahlungen), wiesen (b) ein geringeres Konsolidierungsbzw. Tilgungspotenzial auf und kämen (c) überdies nicht in den „Genuss“ der Vermögensrendite, die von Seiten der vermögenden Kommunen häufig als – ökonomisch durchaus nachvollziehbarer – Grund dafür angeführt wird, die Finanzanlagen nicht zu veräußern.

che Bedingungen zu stellen, damit die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen bestmöglich gewährleistet wird.¹²⁴

(232) In Einzelfällen kann die Offenlegung der kommunalen Vermögenssituation auf rechtliche Schwierigkeiten stoßen.¹²⁵ Dies spricht jedoch nicht grundsätzlich gegen eine Berücksichtigung des kommunalen Vermögens. In diesem Fall könnte die Gewährung der Finanzhilfen an die Vorgabe gebunden werden, die entsprechenden Vermögenswerte schnellstmöglich an die Kernverwaltung zurück zu übertragen. Von der Kommune selbst geschaffene Organisationsstrukturen können von dieser selbst auch wieder verändert werden und stellen daher kein grundsätzliches Hindernis einer – sachlich gerechtfertigten und politisch erforderlichen – Berücksichtigung des kommunalen Vermögens im Rahmen der Belastungsmessung dar.¹²⁶

(233) Für die Erreichung des Ziels der Wiederherstellung und des Erhalts der nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist die Vermögensfrage hingegen unproblematisch. Das vorgeschlagene Modell (*vgl. Kap. 4*) sieht die Pflicht zum Haushaltsausgleich und eine verbindliche Eigentilgung vor. Die betroffenen Kommunen sind also gezwungen, dafür erforderliche Finanzmittel aufzubringen. Wenn dies nicht durch laufende Überschüsse erreicht werden kann, bleibt die Vermögensveräußerung als eine Alternative. Folglich hat jede Kommune abzuwägen, ob bzw. inwieweit sie ihr Vermögen zur Haushaltskonsolidierung heranzieht. Das System setzt damit eigene Anreize zur Vermögensveräußerung auf dem Konsolidierungspfad.

(234) Die Veräußerung von Vermögenswerten stellte im kameralen Rechnungswesen der Kommunen einen gewichtigen „Hebel“ dar, da lediglich der Liquiditätszufluss, nicht aber der Verlust des Vermögens erfasst wurde. In der Systematik des NKF werden nun Veränderungen sowohl bei den Bestands-

124 Konkret könnte das Verfahren der Informationsoffenlegung analog der Umsetzung des Konjunkturpakets II mittels Eigenerklärung erfolgen.

125 Dieser Fall kann z. B. dann eintreten, wenn die Finanzanlagen nicht Eigentum der Kernverwaltung, sondern einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft sind.

126 Ob hochgradig ausdifferenzierte – und daher für Wähler sowie Gewählte gleichermaßen intransparente – Organisations- und Beteiligungsstrukturen ökonomisch zweckmäßig sind, ist überdies grundsätzlich zweifelhaft. Eine solche Aufgabenwahrnehmung „im Verborgenen“ beinhaltet das Risiko intransparenzbedingter Ineffizienzen. Darüber hinaus kollidiert sie mit dem Öffentlichkeitsprinzip der öffentlichen Haushaltswirtschaft, einem bedeutsamen Budgetgrundsatz. Vgl. SCHWARTING, G. (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung, Doppik, Finanzpolitik. 4., völlig überarb. Aufl. Berlin, S. 74 ff.

größen der Bilanz als auch in der Ergebnisrechnung berücksichtigt.¹²⁷ Daher haben Vermögenszu- und -verkäufe im doppischen System auf die Haushaltslage grundsätzlich eine geringere „sichtbare Wirkung“ als im kameralen. Neben dieser Betrachtung ist aber entscheidend, wie der Liquiditätszufluss verwendet wird. Haushaltsentlastend wirkt es sich aus, wenn die Liquidität zur Tilgung von Krediten bzw. zur Vermeidung von (Kassen-) Krediten eingesetzt wird. Daraus ergeben sich Entlastungspotenziale hinsichtlich der Zinsausgaben der Kommune.

(235) In der Gesamtschau der zuvor diskutierten Kennziffern sollte die für die Hilfestellung relevante fiskalische Belastung an folgenden Teilindikatoren gemessen werden:

- Bestand der Liquiditätskredite vermindert um veräußerbares kommunales Vermögen (z. B. Finanzanlagen),
- strukturelles Defizit der Ergebnisrechnung.

3.3 Finanzierung der Hilfsmaßnahmen

(236) Das Ausmaß der kommunalen Finanzkrise, die in massiven Haushaltsdefiziten und z. T. exorbitant hohen Liquiditätskrediten ihren Ausdruck findet, erfordert einen durchgreifenden Einsatz. Soweit er sich auf die Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln bezieht, ist zu fragen, wer diese aufbringen soll. Hier stehen drei Geldgeber im Vordergrund:

- die Hilfe empfangenden Kommunen,
- das Land und
- die kommunale Solidargemeinschaft.

(237) Auch in einem System, in dem Finanzhilfen an Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen geleistet werden, wird ein wesentlicher Teil der Konsolidierungs- und Tilgungsleistungen von den Empfängerkommunen selbst getragen werden müssen. Eine vollständige Kostenübernahme durch externe Mittelgeber wäre nicht nur mit erheblichen Fehlanreizen für die Mittelempfänger verbunden (*vgl. Abschnitt 3.1.2.1*), sondern würde – angesichts der Di-

¹²⁷ Veräußert eine Kommune Vermögensgegenstände zum Buchwert, so findet ein erfolgsneutraler Aktivtausch statt. Wird der Vermögensgegenstand hingegen mit Gewinn gegenüber dem Buchwert veräußert, geht die Differenz als Ertrag in die Ergebnisrechnung ein. Spiegelbildlich führt eine Veräußerung mit Verlust hingegen zu einem zusätzlichen Aufwand.

mension der kommunalen Haushaltsdefizite und Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen – darüber hinaus auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mittelgeber überfordern. Die Empfängerkommunen sind dementsprechend insofern gefordert, als sie trotz externer Hilfe umfassende Konsolidierungsanstrengungen erbringen müssen, um ihre Haushalte strukturell auszugleichen und eigene Tilgungszahlungen zum Abbau ihrer Liquiditätskredite leisten zu können.

(238) Der Bund scheidet als direkter Finanzier von kommunalen Konsolidierungshilfen aus verfassungsrechtlichen Gründen aus. Er hat aber seinen Teil im Rahmen der angemessenen Beteiligung an den sozialen Lasten beizusteuern, d. h. er ist im Rahmen der Strukturmaßnahmen für einen dauerhaften Haushaltsausgleich gefordert. Dem Land kommt hierbei die Aufgabe zu, auf einen Bundesbeitrag hinzuwirken.

(239) Daneben ist es auch als Finanzier gefordert. Da die Gemeinden und Gemeindeverbände Bestandteil des Landes sind, ist dieses (verfassungsrechtlicher) Hauptadressat für Hilfeersuchen von kommunaler Seite. Darüber hinaus trägt das Land durch seine in der Vergangenheit oft inkonsequente Haltung bei der Überwachung der haushaltsrechtlichen Grenzen eine Mitverantwortung für die bestehenden Probleme.¹²⁸ Das Land sollte daher ebenfalls einen wesentlichen Teil der Finanzhilfen tragen. Darüber hinaus ist es für die Gewährung und dauerhafte Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung verantwortlich – sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch in Bezug auf die Aufgaben bzw. Ausgaben.

(240) Die interkommunale Solidargemeinschaft ist aus zweierlei Gründen gefordert. Zum einen sind die Probleme so groß, dass sie allein vom Land und den in großen Notlagen befindlichen Kommunen selbst nicht gelöst werden können. Hier ist die interkommunal solidarische Unterstützung zwingend notwendig, um die Krise zu überwinden. Darüber hinaus ist aber auch ein anhaltendes Ungleichgewicht im Steuerkraft-Bedarfsausgleich durch einen nicht ausreichend gewichteten Soziallastenansatz feststellbar¹²⁹. Mit einer Korrektur

128 Zugleich ist es für die aufgabenangemessene Finanzausstattung in den betroffenen Kommunen zuständig. Angesichts der in *Kapitel 2.1* skizzierten Defizite und Fehlentwicklungen des Gemeindefinanzsystems, ist zumindest zweifelhaft, ob das Land dieser Aufgabe in hinreichendem Maße nachgekommen ist.

129 Das ifo-Institut kommt in seiner Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs 2008 zu dem Ergebnis, dass der Indikator „Bedarfsgemeinschaften“ für den Soziallastenansatz sachgerecht ist und zunächst mit 4,2 statt mit 3,9 gewichtet werden sollte. Wegen umstellungsbedingter Unsicherheiten der Datenbasis hielten die Gutachter eine Überprüfung der Gewichtung in drei bis fünf Jahren für erforderlich. Eine Aktualisierung ihrer Berechnung mit valideren Daten aus dem Jahr

wird der Ausgleich sachgerecht austariert. Darüber hinaus ist daran zu denken, steuerstarke bzw. abundante Kommunen stärker für eine Umverteilung heranzuziehen.

(241) Letztlich wird auch der Bürger der konsolidierenden Kommune gefordert sein. Von ihm wird – sofern es notwendig ist – ein Bürgerbeitrag abverlangt. Die Begriffswahl soll deutlich machen, dass die Finanzierung von Ausgaben, die heute nicht gedeckt werden können, aber der Befriedigung aktueller Bedarfe dienen, durch die Verschuldung auf nachfolgende Generationen verschoben wird. Dies zu vermeiden oder zu vermindern ist auch Aufgabe des Bürgers selbst.

(242) Dem Bürgerbeitrag kommt in einem neuen System der Haushaltssicherung zunächst eine präventiv wirkende Signalfunktion zu, die bei allen Akteuren einen wesentlich größeren Vermeidungsanreiz auslösen soll, bevor es zu schuldenfinanzierten Ausgaben für laufende Aufgaben kommt. Die Höhe muss dabei so bemessen werden, dass die verbleibende Lücke zum Haushaltsausgleich geschlossen wird. Bei ausreichenden Konsolidierungsmaßnahmen kann auf die Erhebung des Bürgerbeitrags und damit auf die direkte finanzielle Beteiligung der Einwohner durch die Kommune verzichtet werden.

(243) Der Bürgerbeitrag sollte als Zuschlag zu einer bestehenden Steuer ausgestaltet werden.¹³⁰ Die Wirksamkeit des Bürgerbeitrags hängt in erheblichem Maße davon ab, an welche kommunale Steuer er anknüpft. Insbesondere zwei Kriterien sind in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung: Die Breite der steuerlichen Bemessungsgrundlage sowie die Merkhlichkeit einer (defizitbedingten) Steuererhöhung. Er sollte daher mit einem proportionalen Prozentsatz an die Zahllast der Grundsteuer B anknüpfen, über die alle Einwohner und Gewerbetreibende einer Gemeinde erfasst werden. Er weist eine eindeutige Zielorientierung auf einen raschen Ausgleich des Haushalts

2009 kommt zu einem Gewichtungsfaktor von 12,4. Vgl. Vorlage 5 der Geschäftsstelle: Regressionsanalyse und Gewichtung des Sozillastenansatzes. In: KOMMISSION ZUR BERATUNG DER EMPFEHLUNGEN DES INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN (ifo) (2010): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht v. 25. Juni 2010. Hrsg. v. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 393.

130 Da ein eigenständiger Zuschlag auf eine Realsteuer ohne ausdrückliche Ermächtigung im jeweiligen Bundesgesetz nicht zulässig ist, kann dieser - unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen - nur „symbolisch“ eigenständig sein. Bei der politischen Umsetzung und Darstellung sollte darauf geachtet werden, dass diese Erhöhung wie ein „Zuschlag“ auf die Steuer gehandhabt wird, der wieder rückgängig gemacht wird, wenn der Beitrag zu den Zielen der Haushaltsstabilisierung und des Liquiditätskreditabbaus erreicht ist.

auf und entfällt beim Erreichen des Ziels automatisch, so dass auch der haushaltspolitische Erfolg sofort spürbar wird. Beim Liquiditätskredit- bzw. konsolidierungsinduzierten Anheben eines Realsteuerhebesatzes besteht dagegen die Gefahr, schleichend einen Normalzustand herbeizuführen.

(244) Um einen Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung in maßgeblicher Höhe zu erreichen, müssen die Empfängergemeinden der Finanzhilfen mittelfristig – zusätzlich zur Tilgung aus den Mitteln der Konsolidierungshilfe – eigene Tilgungsleistungen erbringen.¹³¹ Neben der Notwendigkeit zur Zielerreichung führt die Selbstbeteiligung am Abbau der Liquiditätskredite auch zu einer höheren Akzeptanz des Hilfesystems in der kommunalen Solidargemeinschaft. Um die Gemeinden mit massiven Haushaltsproblemen nicht kurzfristig übermäßig zu belasten, sollte eine pflichtige Eigentilgung erst mit dem Auslaufen des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums, also ab dem sechsten Jahr nach Einsetzen der Hilfsmaßnahmen, von den Empfängergemeinden gefordert werden. Für Fälle, in denen Empfängergemeinden bereits früher Überschüsse erzielen können, sollten Anreize geschaffen werden, die Tilgung bereits frühzeitig mit eigenen Beiträgen zu unterstützen.

131 Die gesamte Tilgungsleistung setzt sich demnach zusammen aus den externen Mitteln der Tilgungshilfe und der zusätzlich zu erbringenden pflichtigen Eigentilgung, die durch endogene Konsolidierungsmaßnahmen erwirtschaftet werden muss.

4 Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“: Ein Vorschlag für die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen

(245) Sämtliche nachfolgend skizzierten Maßnahmen sind auf die beiden in *Kapitel 1.2* dargelegten miteinander korrespondierenden Ziele gerichtet,

- die Vermeidung neuer Liquiditätskredite einerseits sowie
- den Abbau der bestehenden Liquiditätskredite andererseits.

Beides ist und bleibt zuallererst Aufgabe der betroffenen Kommunen selbst. Ohne den sofortigen und flächendeckenden Ausgleich der kommunalen Haushalte laufen alle Maßnahmen zur Senkung der bestehenden Liquiditätskredite zwangsläufig ins Leere. Andererseits stellen die bestehenden Verbindlichkeiten aufgrund der hiermit verbundenen Zahlungsverpflichtungen eine Belastung für den Haushaltsausgleich dar. Beide Ziele – Vermeidung neuer und Abbau der bestehenden Liquiditätskredite – müssen daher simultan in Angriff genommen werden.

4.1 Ziel 1: Vermeidung neuer Liquiditätskredite

(246) Das Ziel der Wiederherstellung und dauerhaften Sicherstellung tragfähiger Gemeindefinanzen lässt sich nur erreichen, wenn es gelingt, die Aufnahme neuer Liquiditätskredite wirksam zu verhindern. Maßnahmen, die auf der einen Seite bestehende Liquiditätskredite tilgen und auf der anderen Seite die Aufnahme neuer Schulden zulassen, verfehlen ihr Ziel. Folgerichtig muss ein Weg gefunden werden, den Haushaltsausgleich unmittelbar im Jahr 1 der Maßnahmenumsetzung flächendeckend zu erreichen und in den Folgejahren dauerhaft gewährleisten zu können.

(247) Angesichts der hohen Defizite – einige Kommunen sind nicht einmal in den gemeindefinanzpolitischen Rekordjahren 2007 und 2008 aus den roten Zahlen heraus gekommen¹³² – stellt sich nun die Frage, wie dieses Ziel erreicht werden kann, ohne

132 Vgl. hierzu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von B. HOLLER (2009): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung. Essen. – BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

- die fiskalische Leistungsfähigkeit der Hilfezahler sowie
- die Konsolidierungsfähigkeit der betroffenen Kommunen

zu überfordern.

(248) Vor dem Hintergrund der in *Kapitel 1* geschilderten finanziellen Situation der Kommunen mit Krediten zur Liquiditätssicherung sowie der in *Kapitel 2* dargestellten grundsätzlichen fiskalischen und haushaltsrechtlichen Fehlstellungen des bestehenden Systems, wird deutlich, dass sich dieses Ziel nicht einfach durch „mehr Geld“ für die betroffenen Kommunen erreichen lassen wird. Stattdessen bedarf es grundlegender finanzpolitischer Reformen sowie – nicht zuletzt – eines flächendeckenden haushaltspolitischen Paradigmenwechsels. Um das bestehende Defizit kurzfristig ausgleichen zu können, sind daher mehrere Bausteine erforderlich:

- Strukturmaßnahmen von Bund und Land,
- strukturelle Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen selbst,
- temporäre Hilfe zum Haushaltsausgleich sowie
- Lückenschluss mittels Bürgerbeitrag.

4.1.1 Baustein 1: Strukturmaßnahmen von Bund und Land

(249) Zwingend erforderlich ist eine höhere Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben. In Anbetracht der großen fiskalischen Bedeutung, hohen Dynamik und geringen kommunalpolitischen Gestaltbarkeit sozialer Leistungen, sind dauerhaft tragfähige Lösungen ohne den Bund nicht darstellbar. Bisherige Maßnahmen gingen oft einseitig zulasten der kommunalen Selbstverwaltung oder der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Solche Lösungen wären nicht ursachenadäquat.

(250) Mit Hilfe der höheren Bundesbeteiligung könnte eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden korrigiert (bzw. zumindest abgemildert) werden, die wesentlich zu der problematischen Haushaltsslage im Allgemeinen und der Liquiditätskreditproblematik im Besonderen beigetragen hat.¹³³ Bei dieser Maßnahme handelt es sich also weder um eine zusätzliche finanzielle Hilfsleis-

133 Vgl. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O. – ELTGES, M./MÜLLER-KLEIBLER, R. (2010): Kommunale Kassenkredite. Strukturell begründbar oder hausgemacht?, a. a. O.

tung, noch richtet diese sich speziell an verschuldete Gemeinden oder Haushaltsnotlagenkommunen. Stattdessen würden alle Gemeinden mit entsprechender Strukturbelastung profitieren, ganz gleich ob sie notleidend oder finanziell „gesund“ sind.

(251) Mit der für 2010 nachträglich beschlossenen Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs um 300 Mio. Euro hat auch das Land Nordrhein-Westfalen einen ersten Beitrag zur strukturellen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung geleistet.¹³⁴ Dieser sollte durch eine Höhergewichtung des Soziallastenansatzes ergänzt werden, um dem starken Bedeutungszuwachs der Sozialausgaben Rechnung zu tragen.¹³⁵

4.1.2 Baustein 2: Strukturelle Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen selbst

(252) In vielen Kommunen werden die Strukturmaßnahmen allein jedoch nicht ausreichen.¹³⁶ Um die kommunalen Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sind hier daher – zum Teil einschneidende – Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Zeitlich sind diese so auszugestalten, dass das strukturelle Defizit der Gemeinde mindestens innerhalb des Finanzplanungszeitraums vollständig abgedeckt ist; der Haushalt muss also spätestens in Jahr 5 strukturell ausgeglichen sein.

(253) In der finanziellen Wirkung müssen die kommunalen Haushalte jedoch bereits im ersten Jahr der Hilfsmaßnahmen ausgeglichen sein. Andernfalls würden die Erfolge beim Abbau der Liquiditätskredite gleichzeitig durch die notwendige Aufnahme neuer Kredite wieder zunichte gemacht. Neben den Strukturmaßnahmen von Bund und Land werden hier in den ersten Jahren weitere Maßnahmen nötig sein.

134 Vgl. LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Gesetzentwurf: Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010. In: LT.-Drs. 15/207 v. 23.09.2010, S. 1 f. und GV. NRW., S. 671.

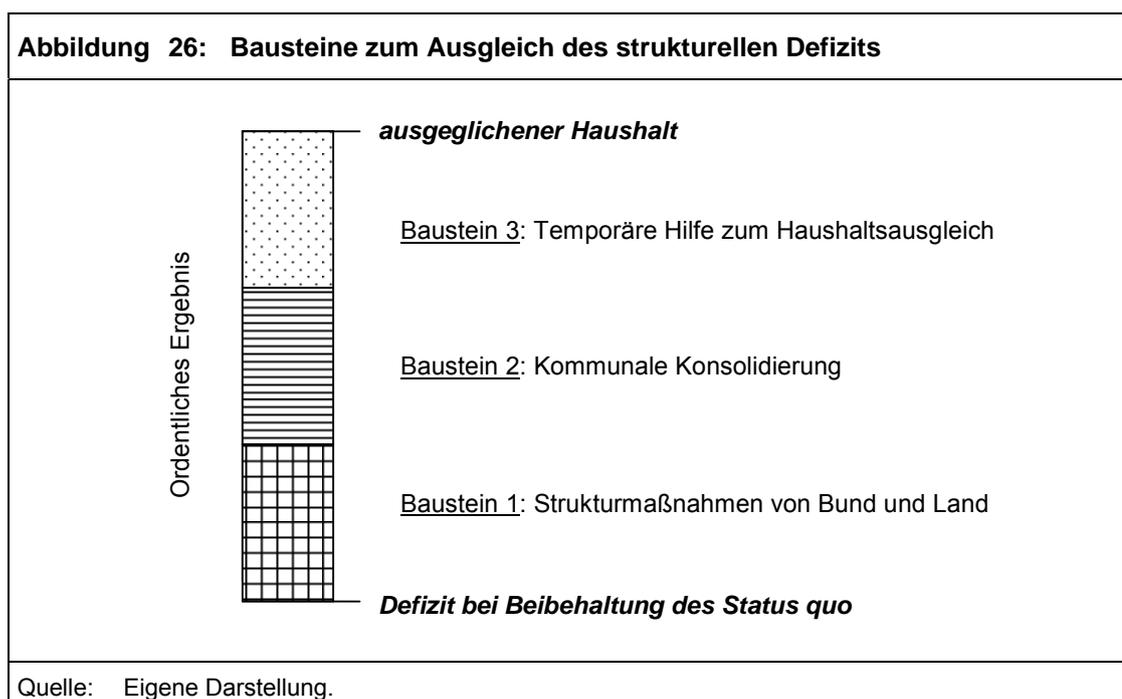
135 Konkret fließt eine Anhebung des Soziallastenansatzes von Faktor 3,9 auf 8, 12 und 16 in die Modellrechnungen ein. Siehe hierzu *Kapitel 5.2.2.2*.

136 Dieses Ergebnis ist insofern plausibel, als eine vollständige Defizitabdeckung durch die Verbesserung der bundesseitigen Soziallastenbeteiligung im Umkehrschluss bedeuten würde, dass die kommunalen Haushalts- und Schuldenprobleme ausschließlich eine Folge sozialer Lasten wären.

4.1.3 Baustein 3: Temporäre Hilfe zum Haushaltsausgleich

(254) Um sicherzustellen, dass weder die Konsolidierungsfähigkeit der Hilfeempfänger noch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mittelgeber überfordert wird, sollte darüber hinaus die Möglichkeit gewährt werden, die Hilfen zum Abbau der Liquiditätskredite (vgl. Abschnitt 4.2.2) in der Konsolidierungsphase – d. h. innerhalb der ersten vier Jahre – vorübergehend zur Unterstützung der kommunalen Sparanstrengungen zu verwenden. Im Gegensatz zu der höheren Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben und den Maßnahmen im kommunalen Finanzausgleich, wären mit diesen Hilfen jedoch keine strukturellen, sondern lediglich temporäre Entlastungswirkungen für die Haushalte der betroffenen Kommunen verbunden: Sie verschaffen der Gemeinde die Zeit, die für einen ökonomisch und sozial vertretbaren sowie politisch verkräftbaren Konsolidierungskurs erforderlich ist.

(255) Der Mittelanteil, der maximal als Hilfe zum Haushaltsausgleich genutzt werden darf, sollte dabei degressiv ausgestaltet werden, um Fehlanreize für die kommunale Haushaltsführung möglichst wirksam zu vermeiden und die Hilfeempfänger langsam an das Ziel des strukturellen Haushaltsausgleichs heranzuführen. Der zulässige Anteil könnte beispielsweise jährlich um 25 Prozentpunkte gesenkt werden (vgl. Kap. 4.3). Spätestens ab Jahr 5 müsste dann die gesamte Konsolidierungshilfe in die Tilgung der Alt-Liquiditätskredite fließen und der kommunale Haushalt strukturell ausgeglichen sein (vgl. Abb. 26).



4.1.4 Lückenschluss mittels Bürgerbeitrag

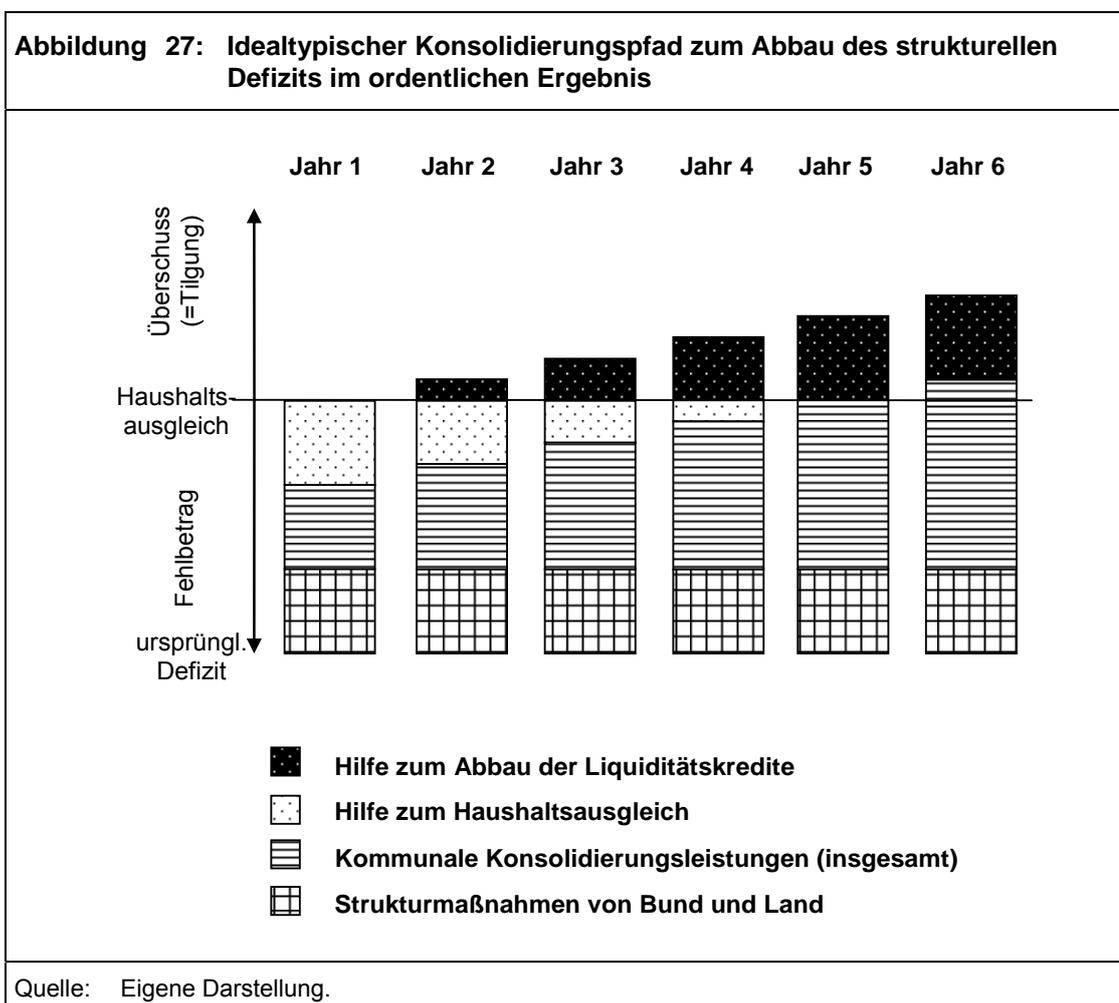
(256) Dort, wo der Haushaltsausgleich auch nach Strukturmaßnahmen von Bund und Land, eigenen Einsparungen und temporärer Hilfe zum Haushaltsausgleich nicht erreicht ist, muss der Lückenschluss von Einnahmen und Ausgaben über eine speziell ausgewiesene und zeitlich begrenzte Anhebung des Hebesatzes auf die Grundsteuer B – den so genannten Bürgerbeitrag – erfolgen. Nur auf diese Weise lässt sich dauerhaft sicherstellen, dass die fiskalischen (Mindest-) Vorgaben stets erreicht und die Entstehung neuer Schulden wirksam verhindert werden können. Um die Wirksamkeit des Bürgerbeitrags zu gewährleisten, sollte die Pflicht zum Lückenschluss per Hebesatzanpassung auf gesetzlicher Grundlage beruhen.

(257) Können in der Haushaltsplanung die Ausgaben nicht vollständig durch Einnahmen gedeckt werden muss schon bei der Vorlage der Haushaltssatzung der Bürgerbeitrag als Anpassung des Hebesatzes in ausreichender Höhe festgesetzt werden, um die verbleibende Lücke zu schließen. Weist das Jahresergebnis abschließend einen Fehlbetrag auf, so ist dieser im übernächsten Haushaltsjahr durch einen entsprechenden Bürgerbeitrag auszugleichen. Für den Fall, dass eine Gemeinde sich weigert, den vorgeschriebenen Lückenschluss zwischen Einnahmen und Ausgaben per Hebesatzanpassung zu vollziehen, muss die Kommunalaufsicht in der Lage sein, diesen auch gegen Widerstände durchsetzen zu können. Hierzu stehen ihr gemäß Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen verschiedene Instrumente zur Verfügung (z. B. die Ersatzvornahme gemäß § 123 GO NRW oder die Bestellung eines Beauftragten § 124 GO NRW).

(258) Im Falle des Lückenschlusses mittels Bürgerbeitrag ist die verbleibende Konsolidierungslast gänzlich kommunalisiert. Aus diesem Grunde setzt seine Einführung systematische Reformen im Bereich der Sozillastenfinanzierung – insbesondere die unter Baustein 1 skizzierten Strukturmaßnahmen von Bund und Land – zwingend voraus.

(259) *Abbildung 27* macht deutlich, wie der Weg zum strukturellen Ausgleich des kommunalen Haushalts auf der Zeitachse idealtypisch aussehen könnte. Unter der Voraussetzung, dass die strukturverbessernden Maßnahmen von Bund und Land nur gering ausfallen, soll die Konsolidierungshilfe im Ausgangsjahr noch vollständig für den Haushaltsausgleich verwendet werden können. Von Jahr 2 an wird sie dann schrittweise reduziert und in die Tilgung

der Liquiditätskredite gelenkt. Die hierdurch entstehende Deckungslücke im ordentlichen Ergebnis bzw. im Gesamtergebnis muss von der Kommune durch weitere strukturelle (d. h. dauerhaft wirksame) Konsolidierungsleistungen geschlossen werden – andernfalls greift der Bürgerbeitrag. Spätestens in Jahr 5 ist der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Finanzhilfen werden von nun an vollständig zur Tilgung der Liquiditätskredite verwendet. Ab dem sechsten Jahr leistet die Kommune erstmals eigene (Netto-) Tilgungen. Fällt die strukturelle Entlastung durch Bund und Land hoch aus, kann die Konsolidierungshilfe auch schon im Ausgangsjahr anteilig in die Tilgung fließen (vgl. Kap. 4.3).



4.2 Ziel 2: Abbau der Liquiditätskredite

(260) In einigen besonders hoch verschuldeten Kommunen haben sich die aufgelaufenen Liquiditätskredite mittlerweile selbst zur größten Belastung des Haushaltsausgleichs entwickelt: Die erforderlichen Schuldendienstleistungen reißen hier Jahr für Jahr tiefe Löcher in den kommunalen Haushalt, die häufig

nur durch die Aufnahme neuer Kredite abgedeckt werden bzw. werden können. Die Verschuldung wird zum Motor ihrer selbst.

(261) Vor dem Hintergrund der künftig zu erwartenden Zinssteigerungen stellen allerdings auch „kleinere“ Liquiditätskreditbestände bereits eine erhebliche Belastung für einen dauerhaften Haushaltsausgleich dar. Daher sollte das grundsätzliche Ziel der vollständige Abbau der kommunalen Liquiditätskreditbestände sein, sofern diese nicht mehr ihrem ursprünglichen kurzfristigen Charakter zum Ausgleich von Liquiditätsengpässen entsprechen (*vgl. Abschnitt 5.1.2.1*).

4.2.1 Separierung der Alt-Liquiditätskredite: Transparenz und Verantwortung

(262) Um diese Belastung ebenso kurzfristig wie dauerhaft zu reduzieren, bedarf es für einen begrenzten Zeitraum (z. B. für die Dauer von zehn Jahren) externer Hilfen zum Abbau der Liquiditätskredite. Hierzu überträgt jede nordrhein-westfälische kreisfreie Stadt jede kreisangehörige Gemeinde und jeder Kreis seine – bis zu einem in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt X aufgenommenen – Kredite zur Liquiditätssicherung auf ein separates (gemeindeeigenes) „Konto“. Zur Bestimmung dieses Altbestands bietet sich der Abschlussbestand des Vorjahres an. Bei kurzfristiger Umsetzung könnten also die Liquiditätskredite zum 31. Dezember 2010 in das Altschuldenkonto übertragen werden. Neu aufgenommene Liquiditätskredite des Jahres 2011 müssten dann unterjährig wieder abgebaut werden. Auf diesem Konto werden sämtliche eigenen und externen Tilgungsleistungen erfasst und neben dem verbliebenen Schuldenstand sowie den hiermit verbundenen Schuldendienstkosten für jeden einsehbar ausgewiesen. In ihrer Summe bilden die Kontostände einen landesweiten „virtuellen Entschuldungsfonds“.

(263) Auf diese Weise können die Vorteile einer Fondslösung – die Transparenz von Mitteleinsatz und -wirkung sowie das hiermit verbundene Signal eines schuldenpolitischen Neustarts – mit den Vorzügen einer Zuweisungslösung verbunden werden: Die Städte und Gemeinden bleiben weiterhin Eigentümer ihrer Liquiditätskredite, tragen deshalb für die hierfür anfallenden Zinsausgaben und Tilgungsleistungen die Hauptverantwortung und sollten dementsprechend ein ureigenes Interesse daran haben, Schulden- und Zinsbelastung spürbar zu senken.

4.2.2 Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite sowie verbindliche Vorgaben für eigene Tilgungsleistungen

(264) Belasteten Kommunen wird „Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite“ gewährt. Sie verringert das Schuldeniveau schrittweise und hat damit eine zunächst nur allmähliche, dafür jedoch dauerhafte Reduktion der Zinslast zur Folge, die von der Kommune getragen werden muss. Sie belässt die Verantwortung für die Schulden jedoch bei den Kommunen, da die Zinszahlungen sie weiter daran erinnern, dass es ihre Schulden sind, für die sie finanziell einstehen müssen.

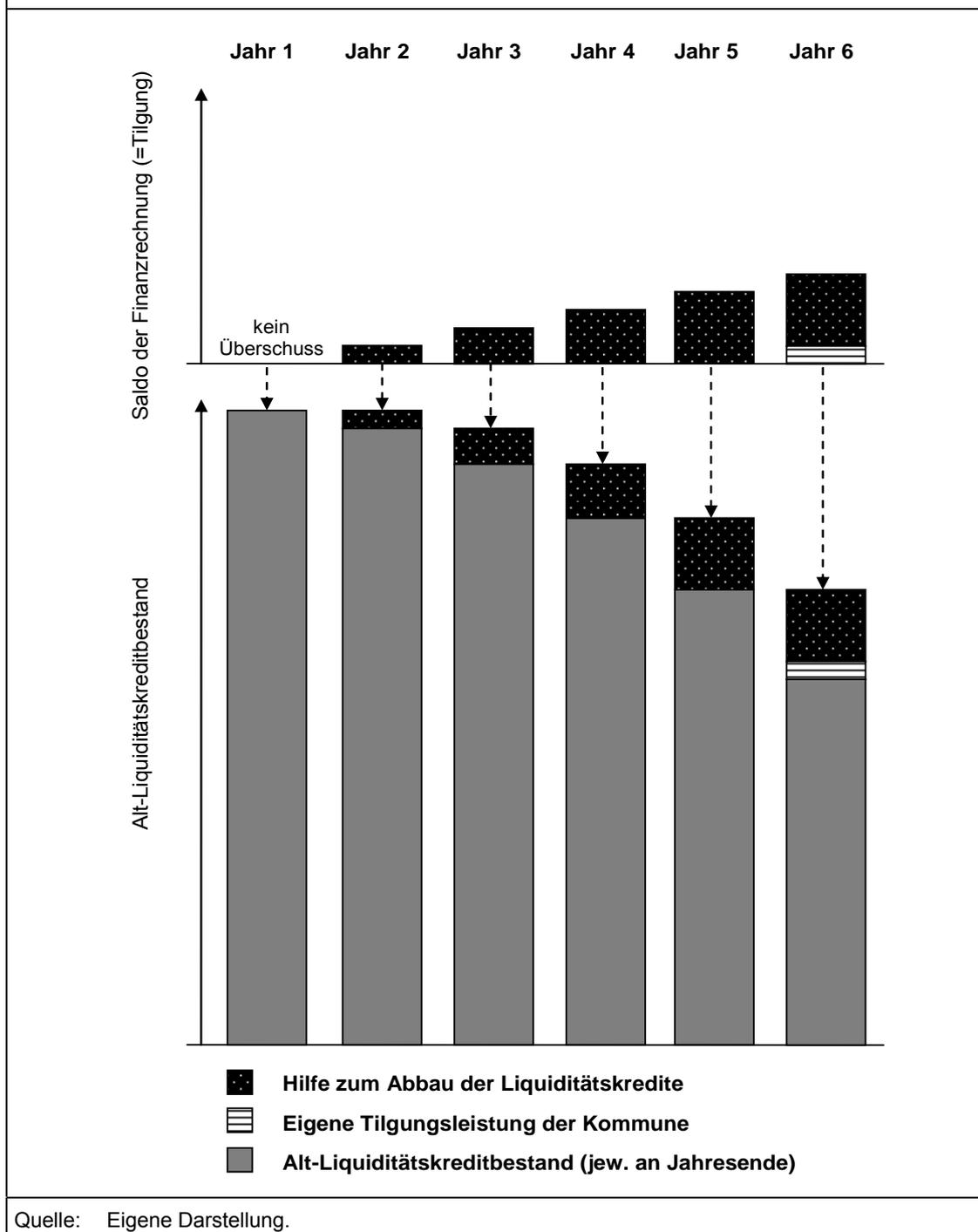
(265) Die Hilfen zum Abbau der Liquiditätskredite können und sollen eigene Tilgungsanstrengungen der betroffenen Kommunen jedoch nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Während die externe Konsolidierungshilfe spätestens ab Jahr 2 auch zur Tilgung eingesetzt werden muss (*vgl. Kap. 4.3*), müssen sämtliche Kommunen spätestens ab Jahr 6 (erstmalig) zusätzliche *eigene* Tilgungsleistungen erbringen. Dies ist in *Abbildung 28* idealtypisch dargestellt. Um die Effektivität des Altschuldenabbaus nicht zu gefährden, sollten diese weder dem Grundsatz noch ihrer Höhe nach im Ermessen der Kommunen liegen. Daher müssen verpflichtende eigene Mindesttilgungsleistungen für jede Kommune feststehen, die am Hilfesystem teilnimmt.

(266) Eine freiwillige Tilgung in den Jahren 1 bis 5 – über die Mittel der Tilgungshilfe hinaus – sollte in folgenden Jahren bei der Bemessung der Mindesttilgung berücksichtigt werden. Die verpflichtenden Tilgungsleistungen ab Jahr 6 werden deswegen vom Liquiditätskreditstand am Ende des fünften Jahres bestimmt. Tilgungen des Liquiditätskreditbestands in den davor liegenden Perioden sind insofern zwar „freiwillig“, sie mindern jedoch die erforderliche Eigenleistung in der Phase der verpflichtenden Tilgung.

(267) Die in *Abbildung 28* gezeigte idealtypische Darstellung kann beispielhaft an einer mit Zahlen konkretisierten Modellgemeinde verdeutlicht werden. Unterstellt wird dabei ein Liquiditätskredit in Höhe von 500 Mio. Euro (*vgl. Tab. 2*):

- Die absolute Höhe der Tilgungsleistung richtet sich zunächst nach der politisch bestimmten Zielvorstellung von Höhe und Zeitraum des gesamten Schuldenabbaus, in diesem Fall eine Reduzierung um 250 Mio. Euro in 10 Jahren.

Abbildung 28: Idealtypischer Einstieg in die Abfinanzierung der Liquiditätskredite



- Die gewährte Konsolidierungshilfe beträgt 20 Mio. Euro jährlich.¹³⁷ Im Ausgangsjahr kann sie noch vollständig für den Haushaltsausgleich ein-

¹³⁷ Dies ist insofern eine Vereinfachung, als sich die Höhe der Konsolidierungshilfe dadurch verändert, dass der Verteilungsschlüssel „strukturelle Lücke“ schrittweise an Bedeutung verliert und sich auf diese Weise die Gewichtung zwischen den Gemeinden verändert.

gesetzt werden. Es besteht noch keine Pflicht zur Verwendung für die Tilgung (vgl. Tab. 2, Sp. 1 u. 2).

- Ab dem Jahr 2 muss aber ein zunehmender Teil der Konsolidierungshilfe (jeweils um 25 % ansteigend) für die Tilgung der Liquiditätskredite eingesetzt werden. Die Tilgungshilfe steigt von 5 Mio. Euro auf 20 Mio. Euro im 5. Jahr der Hilfestellung und bleibt danach konstant. Insgesamt ergibt sich über die zehn Jahre der Konsolidierungshilfe eine Tilgungshilfe in Höhe von 150 Mio. Euro. Die Modellgemeinde muss also, um das Tilgungsziel von 250 Mio. Euro zu erreichen, selbst einen Betrag von 100 Mio. Euro aufbringen (Sp. 3). Dieser Eigenbeitrag erfolgt zusätzlich zum kommunalen Beitrag zur Deckung der Haushaltslücke, die nach den Strukturmaßnahmen von Bund und Land noch verbleibt.
- Ab dem Jahr 11 muss die Gemeinde den danach verbleibenden Restbestand an Liquiditätskrediten selber ohne weitere externe Hilfe tilgen.

Tabelle 2: Beispielhafte Darstellung der pflichtig zu leistenden Eigentilgung bei einer Konsolidierungshilfe von jährlich 20 Mio. Euro								
Jahr der Hilfestellung	Hilfe zum Haushaltsausgleich	Tilgung und Entwicklung des Liquiditätskredits						
		Ohne freiwillige Tilgung			Mit freiwilliger Tilgung			
		Tilgungshilfe	Pflichttilgung	Liquiditätskredit	Tilgungshilfe	Freiwillige Tilgung	Pflichttilgung	Liquiditätskredit
in Mio. Euro								
	1	2	3	4	5	6	7	8
0				500				500
1	20	–	–	500	–	2	–	498
2	15	5	–	495	5	2	–	491
3	10	10	–	485	10	2	–	479
4	5	15	–	470	15	2	–	462
5	0	20	–	450	20	2	–	440
6	0	20	10	420	20	–	8	412
7	0	20	15	385	20	–	13	379
8	0	20	20	345	20	–	18	341
9	0	20	25	300	20	–	23	298
10	0	20	30	250	20	–	28	250
Summe	50	150	100	–	150	10	90	–
11 ff.	0	0	30	220	0	0	30	220

Quelle: Eigene Darstellung.

-
- In den ersten vier Jahren kann sie aber 50 Mio. Euro aus der Konsolidierungshilfe dazu verwenden, um das Haushaltsdefizit sofort zu schließen, damit keine neuen Liquiditätskredite entstehen, die wieder den Charakter einer dauerhaften Haushaltsfinanzierung annehmen. Da die Hilfe schrittweise sinkt, ist die Gemeinde gehalten, den Lückenschluss von Jahr zu Jahr stärker selbst zu erwirtschaften. Ab dem Jahr 5 muss sie ihn allein tragen (*vgl. Tab. 2, Sp. 1*).
 - Zusätzlich muss die Gemeinde ab dem Jahr 6 Überschüsse erwirtschaften, um den eigenen Tilgungsbeitrag leisten zu können (*Sp. 3*). Um die Empfängerkommunen zu diesem Zeitpunkt nicht durch einen „Tilgungsschock“ zu überfordern, könnten die eigenen Tilgungsbeiträge bis zum letzten Jahr der Hilfestellung stetig steigen. Zusätzlich schon in den ersten fünf Jahren vorgenommene freiwillige Tilgungsbeiträge könnten dabei angerechnet werden (*vgl. Sp. 6 u. 7*).
 - Obwohl in diesem Beispiel im ersten Jahr keine Tilgungspflicht besteht und auch die aus eigenen Mitteln aufzubringende Tilgung erst im sechsten Jahr einsetzt, sollte jede Gemeinde im Rahmen der Konsolidierungshilfe schon ab dem ersten Jahr der Hilfe auf ihre Tilgungsverpflichtung hingewiesen werden. Bei einer eigenen Konsolidierungsleistung von 100 Mio. Euro wäre eine jahresdurchschnittliche Tilgung von einem Zehntel pro Jahr (10 Mio. Euro) anzusetzen. Für jedes Jahr, in dem keine Tilgung erfolgt bzw. auch nicht zwingend erfolgen muss, wäre der nicht getilgte Betrag auf die folgenden Jahre umzulegen (*vgl. Tab. 3*). Ein im ersten Jahr nicht getilgter Betrag von 10 Mio. Euro erfordert in den Folgejahren eine jährliche Tilgungsleistung von 11,1 Mio. Euro und so fort. Auf diese Weise gerät in den ersten fünf Jahren, in denen keine Eigentilgung zu leisten ist, das Tilgungsziel nicht aus den Augen und es wird deutlich, welche Beträge in der verbleibenden Zeit zu leisten sind.

Tabelle 3: Beispielhafte Darstellung der Entwicklung der leistenden Eigentilgung bei einer Konsolidierungshilfe von jährlich 20 Mio. Euro							
	Jahre ohne Pflicht zur eigenen Tilgung					Jahre mit Pflichttilgung (erfolgte Pflichttilgung grau unterlegt)	
Jahr der Hilfe- gewährung	1	2	3	4	5	6	7
	Umlegung nicht getilgter Beträge eines Jahrs auf die Folgejahre						
1	10,0						
2	10,0	11,1					
3	10,0	11,1	12,5				
4	10,0	11,1	12,5	14,3			
5	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7		
6	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7	10,0	10,0
7	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7	22,5	15,0
8	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7	22,5	25,0
9	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7	22,5	25,0
10	10,0	11,1	12,5	14,3	16,7	22,5	25,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.3 Reduzierung der Zinssteigerungsrisiken¹³⁸

(268) Im Zuge der Finanz- und Weltwirtschaftskrise haben die Zentralbanken ihre Leitzinsen in rekordverdächtigem Maße gesenkt. In den größten Wirtschaftsräumen – Europa, USA und Japan – liegt der Kurs zu dem sich die Geschäftsbanken bei den Notenbanken Liquidität beschaffen können z.T. deutlich unter einem Prozent.¹³⁹ Dies hat sich auch auf die Zinssätze für die kommunalen Verbindlichkeiten ausgewirkt, die – insbesondere im Falle von kurzfristigen Krediten bzw. Zinsbindungslaufzeiten – deutlich unter dem langjährigen Mittel liegen.¹⁴⁰

¹³⁸ Siehe hierzu den Exkurs Zinsniveau und Zinsentwicklung in *Kapitel 5.1.1*.

¹³⁹ So liegt das Federal Fund Rate-Zielband der US-Notenbank bereits seit Dezember 2008 zwischen 0 und 0,25 %. Im Euroraum beträgt der Einlagesatz 0,25 % und der Hauptrefinanzierungssatz seit dem 7. Mai 2009 1 Prozent. Vgl. EUROPEAN CENTRAL BANK (2010): Key Interest Rates. Frankfurt am Main. Online unter <<http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>> (Abruf: 28. September 2010). FEDERAL RESERVE BANK (2010): Open Market Operations. Washington. Online unter <<http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>> (Abruf: 28.09.2010).

¹⁴⁰ Der EONIA-Zinssatz („Euro OverNight Index Average“ der Europäischen Zentralbank: Zinssatz zu dem auf dem Interbankenmarkt im Euro-Währungsgebiet unbesicherte Übernachtausleihungen in Euro gewährt werden) schwankte im laufenden Jahr zwischen 0,34 und 0,48 %. Im August 2008,

(269) Für den Fall, dass sich die Zinssätze wieder normalisieren¹⁴¹ besteht das Risiko deutlich steigender kommunaler Schuldendienstausgaben. Diese können sowohl den kommunalen Haushaltsausgleich als auch den Abbau der Liquiditätskredite gefährden. Um dieses Risiko auszuschalten und zugleich für das erforderliche Maß an haushälterischer Planbarkeit zu sorgen, sollte die gegenwärtige Niedrigzinsphase genutzt werden, um den Alt-Liquiditätskreditbestand auf längere (und daher langfristig planbare) Zinsbindungslaufzeiten umzustellen. Diese Umstellung sollte auch dann vorgenommen werden, wenn sich die Zinskonditionen gegenüber den bestehenden kurzfristigen Laufzeiten (vorübergehend) verschlechtern sollten. Die Vorteile im Hinblick auf Entwicklungsrisiken und Planbarkeit sind in diesem Falle höher zu bewerten als kurzzeitige Zinsvorteile.

4.3 Zur interkommunalen Verteilung und Verwendung der Konsolidierungshilfen

(270) Ob und in welcher Höhe eine Gemeinde Konsolidierungshilfen erhält, sollte von dem Vorliegen bestimmter fiskalischer Belastungstatbestände abhängen. In diesem Zusammenhang sind zwei Indikatoren maßgeblich:

- Indikator 1 („Liquiditätskreditbelastung“): Das Volumen der Liquiditätskredite im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 abzüglich der Höhe zu bestimmender kommunaler Vermögenswerte (Finanzanlagen) sowie
- Indikator 2 („Strukturelles Defizit“): Vorliegen und Höhe eines strukturellen Defizits im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007.

Auf dieser Grundlage ermöglichen die Indikatoren, jeweils den prozentualen Anteil der einzelnen Gemeinde an den um das Vermögen bereinigten Liquiditätskrediten aller nordrhein-westfälischer Gemeinden bzw. an deren strukturellem Haushaltsdefizit zu ermitteln. Um Fehlanreize der Mittelvergabe zu ver-

d. h. vor Beginn der Bankenkrise, lag dieser noch bei 4,3 %. Im Durchschnitt des vergangenen Jahrzehnts (2000 bis 2009) betrug er 2,95 %. Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK (2010): Statistik, Zeitreihen. Frankfurt am Main. Online unter <http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=zinsen&func=row&tr=SU0304> (Abruf: 28.09.2010).

141 Und hiermit ist mittelfristig durchaus zu rechnen, sofern Weltwirtschaft bzw. europäische Konjunktur nicht dauerhaft stagnieren.

meiden, erfolgt die Hilfevergabe dabei auf der Basis vergangenheitsbezogener Kriterien (vgl. Kap. 3.2).

(271) Die Höhe der Konsolidierungshilfe für die einzelne Gemeinde hängt danach – auf der Grundlage der im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Gesamthilfemittel – von dem Gewichtungsverhältnis der beiden Indikatoren ab. Das Verhältnis der beiden Indikatoren zueinander muss sich am Volumen der strukturellen Entlastungsmaßnahmen von Bund und Land (Stufe I) und damit an der Größe der verbleibenden strukturellen Deckungslücke orientieren. Um den Haushaltsausgleich schon im ersten Jahr zu gewährleisten, muss das Gewicht des Indikators 2 „strukturelle Lücke“ umso höher ausfallen, je geringer die strukturellen Hilfen auf der ersten Stufe ausfallen. Umgekehrt kann die Pflichttilgung umso früher eine größere Bedeutung erlangen, je stärker der Lückenschluss durch strukturelle Maßnahmen von Bund und Land dauerhaft gestützt wird. Die Übergänge können hier fließend sein. Idealtypisch lassen sich drei Fälle als besondere Eckpunkte unterscheiden (vgl. Tab. 4):

- Fall 1: Die strukturelle Entlastung fällt gering aus und es verbleibt ein großes strukturelles Gesamtdefizit. In diesem Fall hat die Vermeidung neuer Liquiditätskredite anfänglich Priorität. Die interkommunale Verteilung der Konsolidierungshilfen sollte dementsprechend zunächst ausschließlich oder schwerpunktmäßig auf der Grundlage des Indikators „strukturelles Defizit“ erfolgen (100 %). Der Indikator würde dann jedes weitere Jahr um 25 %-Punkte an Gewicht verlieren.
- Fall 2: Durch Entlastungsmaßnahmen wird das strukturelle Gesamtdefizit verkleinert. In diesem Fall sollte die interkommunale Verteilung der Hilfen sowohl auf der Grundlage des Indikators „strukturelles Defizit“ als auch des Indikators „Liquiditätskreditbelastung“ erfolgen, zum Beispiel in einem Gewichtungsverhältnis von 50 zu 50 im ersten Jahr. Auch hier würde wieder der Indikator „strukturelles Defizit“ jährlich um 25 %-Punkte reduziert und wäre damit im dritten Jahr der Konsolidierungshilfe nicht mehr wirksam.
- Fall 3: Das strukturelle Gesamtdefizit wird durch die Entlastungsmaßnahmen weitgehend oder sogar gänzlich geschlossen. In diesem Fall ist eine weitere finanzielle Unterstützung des Haushaltsausgleichs nicht erforderlich. Die interkommunale Verteilung der Hilfen sollte ausschließlich oder vorrangig auf der Grundlage des Indikators „Liquiditätskreditbelastung“ erfolgen.

Tabelle 4: Gewichtungsverhältnis der beiden Indikatoren bei unterschiedlichen strukturellen Entlastungsvolumina						
Wirkung der Strukturmaßnahmen	Verteilungsindikator	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	ab Jahr 5
		geringe strukturelle Entlastung (Fall 1)	strukturelles Defizit (Hilfe zum H.-Ausgleich)	100 %	75 %	50 %
Liquiditätskredite (Hilfe zur Tilgung)	0 %		25 %	50 %	75 %	100 %
mittlere strukturelle Entlastung (Fall 2)	strukturelles Defizit (Hilfe zum H.-Ausgleich)	50 %	25 %	0 %	0 %	0 %
	Liquiditätskredite (Hilfe zur Tilgung)	50 %	75 %	100 %	100 %	100 %
hohe strukturelle Entlastung (Fall 3)	strukturelles Defizit (Hilfe zum H.-Ausgleich)	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	Liquiditätskredite (Hilfe zur Tilgung)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Quelle: Eigene Darstellung.

(272) Auch die Möglichkeiten für die Verwendung der Konsolidierungshilfemittel ergeben sich für die Gemeinden aus dem Gewichtungsverhältnis der beiden Indikatoren im jeweiligen Jahr. Der Anteil der Konsolidierungshilfe, der auf den Indikator „strukturelles Defizit“ entfällt, darf auch zum Haushaltsausgleich verwendet werden. Wenn sich die Gemeinde dazu in der Lage sieht und die Tilgung beschleunigen will, kann sie diese Mittel aber auch zur Tilgung einsetzen. Der Anteil der Konsolidierungshilfe, der auf den Indikator „Liquiditätskreditbelastung“ entfällt, muss in jedem Jahr in vollem Umfang zum Abbau der separierten Liquiditätskredite verwendet werden.

4.4 Verpflichtende Teilnahme an dem Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“

(273) Ziel des Aktionsplans „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“ ist die flächendeckende Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen. Vor dem Hintergrund der – in *Kapitel 1.1* skizzierten – Defizit- und Schuldenentwicklung entspricht dies nichts Geringerem als einem gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel.

(274) Eine verpflichtende Teilnahme der – auf der Grundlage der Belastungsindikatoren identifizierten (*vgl. Kap. 3.2*) – Kommunen an dem Aktionsplan, ist

dementsprechend unverzichtbar: Nur verbindliche Regeln, die für alle Kommunen gleichermaßen gelten, können nachhaltige Wirkungen erzielen und genügend politischen Rückhalt erzeugen. Überdies ist die Hilfgewährung an haushaltspolitische Bedingungen zu binden, die in einigen Kommunen nur durch massive finanzielle Einschnitte erfüllbar sein dürften. Dementsprechend sollte und darf das Hilfesystem nicht von der Teilnahme- und Konsolidierungsbereitschaft der betroffenen Kommunen selbst abhängig sein.

5 Modellrechnungen zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen

(276) Aufbauend auf den Erkenntnissen über die Ursachen der kommunalen Haushalts- und Schuldenkrise sowie möglicher Ansätze zu ihrer Lösung werden die in *Kapitel 3* diskutierten Maßnahmenalternativen nunmehr auf ihre finanzwirtschaftlichen Wirkungen hin analysiert. Dieser Schritt erfolgt im Rahmen von Modellrechnungen. Dabei werden schwerpunktmäßig folgende Fragestellungen untersucht:

- Wie groß sind die Finanzmittelbedarfe, und wie lang sind die Konsolidierungszeiträume bei unterschiedlicher Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen?
- Wie wirken sich unterschiedliche Hilfsmaßnahmen finanzwirtschaftlich sowohl auf die Haushalte von Empfängergemeinden als auch auf die Haushalte der Leistungsgeber aus?
- Lassen sich „Schatteneffekte der Finanzierung“ (unbeabsichtigte [Neben-]Wirkungen der Hilfsmaßnahmen) in den Modellrechnungen erkennen und bestmöglich ausschließen, um zu verhindern, dass möglicherweise an anderer Stelle Defizite – und daraus eine weitere bzw. neue Kreditaufnahme – entstehen?

(277) Den Einstieg in diesen Untersuchungsteil bilden somit Überlegungen zu den Finanzierungsnotwendigkeiten, womit zunächst – unabhängig von der Frage der Finanzierungsmodalitäten und der Geldgeber – die quantitative Dimensionierung und der zeitliche Aspekt einer Konsolidierungshilfe analysiert werden (*Kap. 5.1*). Anschließend werden die finanziellen Wirkungen unterschiedlicher Konsolidierungsvarianten in Modellrechnungen simuliert (*Kap. 5.2*).

(278) Dabei sind auch kommunale Schatteneffekte zu beachten. Sie ergeben sich in zweierlei Hinsicht:

- Wenn Empfänger von Hilfeleistungen beispielsweise durch eine Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich auch selbst an der Finanzierung von Konsolidierungshilfen beteiligt werden,¹⁴² ergibt sich für sie erst aus der Saldierung von erhaltener Hilfe und geleisteter Zahlung bzw. Zuweisungsverzicht der tatsächliche (Netto-)Hilfeeffect. Es

142 Damit sind nicht die jeweils eigenen Tilgungs- und Zinsleistungen gemeint.

kann dabei der Fall eintreten, dass ein potenzieller Hilfeempfänger durch die Höhe seiner eigenen „Einzahlung“ bei geringer Hilfeauszahlung zu einem Nettozahler wird. Damit gerät die Hilfsmaßnahme in einen Widerspruch zum gesetzten Ziel.

- In gleicher Weise kann der Fall auftreten, dass Kommunen ohne Hilfeanspruch durch ihren Beitrag zur interkommunalen Hilfeleistung ceteris paribus einen defizitären Haushalt erhalten. Da im künftigen System der nachhaltigen kommunalen Finanzwirtschaft nicht mehr die Möglichkeit bestehen soll, sich bei Defiziten in Liquiditätskredite zu „flüchten“ – es sollen ja keine neuen Bail-out-Fälle geschaffen werden –, müssen diese Gemeinden zumindest für die Zeit der Hilfeleistung ebenso eigene Konsolidierungsanstrengungen unternehmen. Es bleibt aber zu klären, in welchem Umfang eine solche Belastung vertretbar ist.

Das Auftreten dieser Effekte hängt u. a. davon ab,

- wie groß der Finanzierungsbedarf für die Konsolidierungshilfen ausfällt, der nicht durch andere Geldgeber zu decken sein wird,
- wie schnell eine Konsolidierung erfolgen soll und
- wie stark die Hilfe auf die Kommunen mit sehr hohen Konsolidierungsbedarfen konzentriert wird.

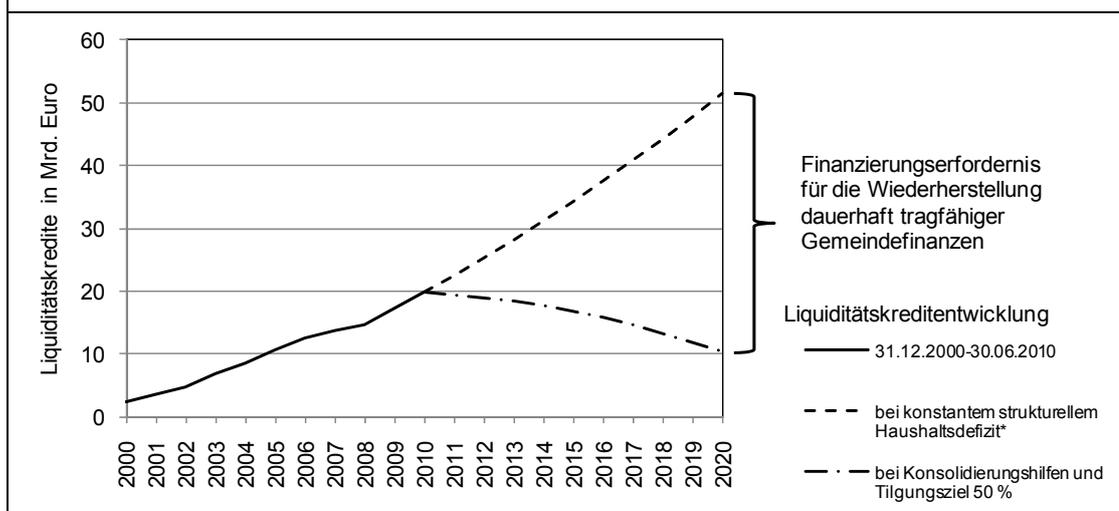
Die notwendigen einzelgemeindlichen Berechnungen werden in Tabellen des Anhangs dokumentiert. Da die Berechnungen aufeinander aufbauen, wurde keine Teilung der einzelnen Tabellen, sondern nur eine Gliederung innerhalb der Tabelle vorgenommen. Dabei wird der Berechnungsfortschritt anhand der Spaltennummerierung kenntlich gemacht. In der Tabelle selbst sind die Berechnungsschritte im Tabellenkopf dokumentiert.

5.1 Finanzierungsbedarfe

(279) Der Finanzierungsbedarf für die hier zu untersuchenden Konsolidierungshilfen zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte und zur Errichtung eines neuen, finanzwirtschaftlich nachhaltigen Haushaltswesens ergibt sich aus zwei Teilzielen: erstens dem Ausgleich der gegenwärtig defizitären Haushalte zur Vermeidung neuer Kredite zur Liquiditätssicherung und zweitens der Entschuldung von Krediten zur Liquiditätssicherung (*vgl. Abb. 10*). Mit anderen Worten: Der Gesamtfinanzbedarf umfasst Mittel, die notwendig sind,

- um zum einen den fortwährenden jährlichen Anstieg der Liquiditätskredite zu stoppen (vgl. Abb. 29, aufsteigende gestrichelte Linie) und
- zum anderen die zur Tilgung der Liquiditätskredite über den Haushaltsausgleich hinaus erforderlichen Überschüsse (vgl. Abb. 29, fallende Linie) bereitzustellen.

Abbildung 29: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Abbau von Liquiditätskrediten bis zum 31.12.2020



* Im Vorgriff auf die nachfolgende Bestimmung des strukturellen Haushaltsdefizits (vgl. Abschnitt 5.1.1.6 f.) wurde hier das Ergebnis (Lückenvariante 1) zur Zielverdeutlichung schon vorweggenommen. Bei einem konstanten Haushaltsdefizit ist zusätzlich der Inflationseffekt zu berücksichtigen. Dieser wurde hier mit 1,5 % pro Jahr angesetzt (vgl. Ziff. (335)). Die Schätzung entspricht dem Szenario 2 zur Entwicklung der Liquiditätskredite in Abbildung 7.

Quelle: Eigene Berechnungen.

(280) Die zu schließende Haushaltslücke lässt sich nur im Rahmen einer Schätzung ermitteln, denn sie darf nicht (allein) an einer aktuellen finanziellen Größe orientiert sein. Vielmehr sind konjunkturelle Einflüsse und einmalige Effekte auszuschließen, um das ausschließlich strukturbedingte Haushaltsdefizit zu erfassen. Würde diese Bereinigung nicht vorgenommen, dann bezöge sich der Konsolidierungsbedarf auf einen stark durch die Finanzkrise geprägten Zeitpunkt und wäre keine hinreichend valide Basis, um einen Konsolidierungs- und Tilgungspfad zu simulieren, der sich mindestens über einen, für manche Kommunen wahrscheinlich aber über mehrere Konjunkturzyklen hinweg erstrecken wird.

(281) Die Schätzung basiert auf einzelgemeindlichen Daten der Jahresrechnungsstatistik (Mikroebene), die anhand verschiedener Annahmen bereinigt

werden (*Abschnitt 5.1.1*). Hinsichtlich des bekannten Gesamtvolumens der Liquiditätskredite aller Kommunen wird anhand verschiedener Modellrechnungen gezeigt, über welche Zeiträume sich bei welchen Tilgungsleistungen der Abbau von Liquiditätskrediten insgesamt vollziehen würde und welche Zinskosten dabei entstehen. Diese Simulationen auf der Landesebene (Makroebene) vermitteln einen Gesamteindruck über die Dimension des Entschuldungsweges (*Abschnitt 5.1.2*).

5.1.1 Haushaltsausgleich und Erwirtschaftung von Zinsen

(282) Während der Finanzierungsbedarf für die Tilgung eines bekannten Kreditvolumens unter Berücksichtigung seiner weiteren kurzfristigen Entwicklung und der Zinslasten näherungsweise bestimmt werden kann (*vgl. Abschnitt 5.1.2*), wirft die Ableitung des Finanzbedarfs für den Ausgleich eines „dauerhaften“ Defizits im kommunalen Haushalt („strukturelle Lücke“), der sich „nicht im Laufe eines Konjunkturzyklus selbsttätig abbaut oder durch gesetzlich befristete Maßnahmen begründet ist, und der den mittelfristig als unbedenklich, somit als akzeptabel erscheinenden Umfang staatlicher Kreditfinanzierung überschreitet“¹⁴³ größere Probleme auf. Dabei geht es nicht um das aktuelle, von konjunkturellen Einflüssen und einmaligen Effekten verzerrte Ergebnis, sondern um die mittelfristige strukturelle Lücke in der kommunalen Ergebnisrechnung. Sie kennzeichnet den Konsolidierungsbedarf hinsichtlich eines dauerhaft ausgeglichenen Kommunalhaushalts einschließlich der gemessen an der lokalen Leistungsfähigkeit möglichen Kreditfinanzierung von Investitionen (§ 86 GO NRW).

143 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995. Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Bonn, Ziff. 179. (= Bt-Drs. 13/26). Die Abgrenzung einer strukturellen Lücke wurde bereits 1975 erarbeitet (*vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG* [1975]: Jahresgutachten 1975/1976. Vor dem Aufschwung. Bonn, Ziff. 424. [= Bt-Drs. 7/4326]) und in den Jahren 1994 und 1995 weiterentwickelt (*vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG* [1993]: Jahresgutachten 1993/1994. Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Bonn, Ziff. 175-178. [= Bt-Drs. 12/6170]. – DERS. [1995]: Jahresgutachten 1994/1995, a. a. O., Ziff. 178-187. Zur aktuellen Berechnungsweise *vgl. DERS.* [2008]: Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Wiesbaden, S. 472-476 [Anhang D]). Die vom Sachverständigenrat vorgenommene Berechnungsweise ist allerdings auf die einzelgemeindliche Ebene hin anzupassen. Um empirisch für 396 Gemeinden leistbar zu bleiben, müssen auch entsprechende Vereinfachungen und Pauschalierungen vorgenommen werden.

(283) Zu beachten ist dabei, dass die Salden der kommunalen Ergebnisrechnungen selbst keine hinreichende Bedingung für die Aufnahme oder Tilgung von Liquiditätskrediten darstellen. Vielmehr orientiert sich der Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung am Saldo der Finanzrechnung, die die Liquiditätssituation der Kommune abbildet und sich kurz- bis mittelfristig deutlich vom Resultat der Ergebnisrechnung unterscheiden kann. Insofern können auch bei einem ausgeglichenen Haushaltsergebnis am Jahresende Liquiditätskredite zur kurzfristigen Überbrückung bestehen – ebenso wie liquide Guthaben.

(284) Zur quantitativen Abschätzung des strukturellen Haushaltsdefizits werden folgende Teilschritte vorgenommen:

- Abgrenzung der kommunalen Haushalte,
- Darstellung von sachlichem Bezug und Datengrundlage,
- inhaltliche Abgrenzung des strukturellen Haushaltsdefizits,
- Eliminierung konjunktureller Einflüsse sowie
- Schätzung und Darstellung nicht erfasster Bestandteile bzw. aktueller Entwicklungen.

5.1.1.1 Abgrenzung der kommunalen Haushalte

(285) Kommunale Haushalte umfassen sowohl die Kernhaushalte als auch Sonderrechnungen.¹⁴⁴ Für eine umfassende Abschätzung des strukturellen Defizits wäre im Prinzip der Gesamtabschluss im „Konzern Kommune“ heranzuziehen. Hierüber liegen aber für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinerlei verwertbare Informationen vor.¹⁴⁵ Da das Problem der Liquiditätskredite und der dauerhaften Defizite aber allein die Kernhaushalte betrifft,¹⁴⁶ werden allein sie in die Analyse einbezogen. Die Ergebnisse der Sonderrechnungen fließen allerdings insofern in die Kernhaushalte ein, als infolge von Leistungsbeziehungen Transferzahlungen zwischen

144 Vgl. analog SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995, a. a. O., Ziff. 180.

145 Eine umfassendere Betrachtung erfolgt bei JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, a. a. O. Für Nordrhein-Westfalen s. BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2009): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

146 Die Verbindlichkeiten in den Auslagerungen sind anders zu bewerten. Insbesondere stehen sie im Zusammenhang mit den bezogenen Leistungen und den gegen Entgelt erbrachten Leistungen bzw. einem die Insolvenz verhindernden Defizitausgleich.

ihnen stattfinden. Dies betrifft sowohl Zuflüsse aus Gewinnen kommunaler Unternehmen als auch Defizitausgleiche für nicht kostendeckend wirtschaftende Auslagerungen aus dem Kernhaushalt. Ferner vermeiden auch Quersubventionierungen zwischen Auslagerungen Zuschüsse aus dem Kernhaushalt, reduzieren aber auch Gewinnabführungen an den Kernhaushalt.

(286) Finanzielle Risiken, die in den Auslagerungen verborgen sind, oder auch eine Verschiebung von liquiditätsbedingter Verschuldung in Auslagerungen durch einen konzerninternen Verkauf von Anlagevermögen (z. B. Kanalisationen), der durch Kreditaufnahme der „neuen“ Tochter Mittel in den Kernhaushalt fließen lässt, werden damit aber nicht erfasst. Auch Vermögensbestandteile in den Auslagerungen, die zur Konsolidierung des Kernhaushalts verfügbar gemacht werden könnten, bleiben unerkannt.¹⁴⁷ Gleichwohl müssen auch die Auslagerungen ihren Beitrag zu den Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen leisten – was jedoch momentan allein in der Verantwortung der Kommunen selbst liegt.

(287) Im Weiteren wird die Berechnung des strukturellen Defizits auf die Gemeinden fokussiert, da allein sie Empfänger von Konsolidierungshilfen sein sollen. Dies ist auch deshalb berechtigt, weil Umlageverbände einen Haushaltsausgleich immer über die Umlage bei den Verbandsmitgliedern einfordern können und damit die Gemeinden letztendlich für Defizite der Umlageverbände mit einstehen müssen. Da allerdings auch einige Umlageverbände strukturelle Lücken und Kredite zur Liquiditätssicherung aufweisen, die letztlich von ihren Verbandsmitgliedern über die Umlage zu finanzieren sind, müssen diese, um eine Gleichbehandlung unter den Gemeinden zu erreichen, mitberücksichtigt werden. Hierzu werden im Folgenden für alle verwendeten Merkmale die Daten der Umlageverbände anhand der Finanzkraft gemäß § 23 GFG 2010 auf die Gemeinden umgelegt. Damit werden deren Lasten gemeinschaftlich abgebildet und in die Analyse integriert. Auf diese Weise wird auch eine Gleichbehandlung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gewährleistet.

147 Zur Frage des Einsatzes von Vermögen für die Haushaltskonsolidierung siehe die Ziffern (228) bis (234) in *Abschnitt 3.2.4* (Belastungsindikator).

5.1.1.2 Sachlicher Bezug und Datengrundlage

(288) Grundlage der Abschätzung des an einem echten Haushaltsausgleich orientierten strukturellen Haushaltsdefizits müsste die kommunale Ergebnisrechnung sein. Aufgrund der Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen liegen aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Daten für die Ergebnisrechnung vor, aus denen die strukturelle Lücke in den Haushalten berechnet werden könnte. Verfügbar sind kamerale Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik über Ein- und Auszahlungen bis einschließlich 2008 und doppische Daten aus der Finanzrechnung, die ebenfalls Ein- und Auszahlungen darstellt, für das Jahr 2009. Letztere entstammen der vierteljährlichen Kassenstatistik und sind aufgrund größerer Unsicherheiten kaum geeignet. Noch aktuellere Daten liegen nur für die beiden ersten Quartale 2010 vor. Eine valide Datengrundlage zur Bestimmung eines strukturellen Defizits liegt also derzeit nur bis einschließlich 2008 vor.¹⁴⁸

(289) Damit können die Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 nicht zur Bestimmung des strukturellen Defizits herangezogen werden. Dies ist insbesondere in den Aufgabenbereichen problematisch, die keine oder nur eine geringe konjunkturelle Komponente aufweisen, sondern einen kontinuierlichen strukturellen Zuwachs verzeichnen, wie beispielsweise ein großer Teil der Ausgaben für soziale Leistungen (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Jugendhilfe, Hilfe zur Pflege etc.). Auch die in den Jahren 2009 und 2010 zwischenzeitlich eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen und außerplanmäßig erreichten Konsolidierungserfolge finden in dem errechneten Wert keinen Ausdruck.

5.1.1.3 Inhaltliche Abgrenzung

(290) Vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten wird im Folgenden versucht, das strukturelle Defizit anhand von Ein- und Auszahlungen, d. h. im doppischen Sinne anhand der Finanzrechnung, abzuschätzen. Inhaltlich bzw. systematisch wird an das ordentliche Ergebnis der Ergebnisrechnung angeknüpft und die Finanzrechnung entsprechend modifiziert.

¹⁴⁸ Aufgrund der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen ab dem Jahr 2005 ist allerdings für die Jahre 2005 bis 2008 mit temporären Unstimmigkeiten in der Finanzstatistik zu rechnen.

-
- Mit dem Bezug auf das ordentliche Ergebnis werden einmalige Effekte, die insbesondere aus außerordentlichen Erträgen/Einzahlungen und Aufwendungen/Auszahlungen resultieren, bereits ausgeschlossen. Diese beinhalten insbesondere die Erträge/Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens bzw. deren Ankauf.
 - Wegen des (noch) notwendigen Rückgriffs auf die kameralen Daten müssen diverse Positionen bereinigt werden, um einen dem ordentlichen Ergebnis nahekommenden Wert zu erhalten.
 - Auf der Aufwandsseite können die Abschreibungen, die nur in der Ergebnisrechnung gebucht werden, nicht erfasst werden. Stattdessen werden die Auszahlungen für Sachinvestitionen ohne den Erwerb von Anlagevermögen angesetzt. Da aus Finanzmangel unterlassene Neu-, Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen das Investitionsniveau sinken lassen, kann eine Differenz zwischen den tatsächlichen, sich auf die Investitionen mehrerer Jahre oder Jahrzehnte beziehende Abschreibungen und den hier angesetzten aktuellen Investitionen eines Jahres bzw. eines mittelfristigen Mehrjahresdurchschnitts bestehen.¹⁴⁹
 - Mangels Daten können die Rückstellungen für Pensionen, die erst mit der doppischen Ergebnisrechnung vorliegen werden, als belastende Komponente neben den tatsächlichen Personalausgaben nur durch eine Schätzung berücksichtigt werden (*vgl. dazu Exkurs Pensionsrückstellungen*).
 - Sofern eine Aufnahme von Krediten für investive Maßnahmen – entsprechend der lokalen Leistungsfähigkeit – möglich ist (§ 86 Abs. 1 GO NRW) und die dafür notwendigerweise aufzubringenden Zinsen bei den Erträgen bzw. Einzahlungen über Gebühren oder einen Anteil an den allgemeinen Deckungsmittel „eingepreist“ sind, ist auch dies als Teil des strukturellen Defizits im Ordentlichen Ergebnis zu

149 Insbesondere im Bereich Straßen und Kanalisation bestehen z. T. jahrzehntelange Abschreibungszeiträume, so dass die Wirkung früherer Investitionsvolumina mit aktuellen Investitionen nicht übereinstimmen muss. An dieser Stelle wird nun unterstellt, dass Kommunen eine zwar konjunkturell schwankende aber insgesamt kontinuierliche Investitionstätigkeit aufweisen, um ihren Anlagebestand zu erhalten bzw. auszubauen. Unter dieser Prämisse wären Abschreibungen (zu Wiederherstellungskosten) und Investitionen (Mehrfjahresdurchschnitte) durchaus vergleichbare Positionen, sofern das Investitionsniveau nicht grundsätzlich abgesenkt wurde (z. B. wegen demografisch bedingter Minderbedarfe).

belassen. Gleichzeitig sind auch Einzahlungen des Finanzbereichs (z. B. Zinseinnahmen, Gewinnbeteiligungen) zu berücksichtigen.

- Nicht zum Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit gehören die Zinsausgaben für Kredite zur Liquiditätssicherung. Sie werden als (Zusatz-) Kosten der strukturellen Lücke gesondert behandelt. Auch sie sind zu erwirtschaften, was bei Vorlage einer strukturellen Lücke im Haushalt und folglich anhaltender Defizite nicht möglich ist. Selbst bei einem vollständigen Ausgleich der strukturellen Lücke sind diese im Falle des Fortbestandes von Liquiditätskrediten noch zu entrichten. Mit der Separierung der Liquiditätskreditzinsen wird der über die Tilgung der Liquiditätskredite hinausgehende Finanzbedarf der Entschuldung in seiner ganzen Breite sichtbar (vgl. Tab. 11, Teil b).

(291) Insgesamt bleiben alle Transfers von Vermögen unberücksichtigt.¹⁵⁰ Insofern wird auf eine Größe zurückgegriffen, die im kameralen System dem Saldo des Verwaltungshaushalts ohne Fehlbeträge aus Vorjahren entspricht, und die ergänzt ist um Ein- und Auszahlungen aus dem investiven Bereich.¹⁵¹

Exkurs: Pensionsrückstellungen

(292) Mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) entsteht die Pflicht, die bisher nur minimal gebildeten Pensionsrückstellungen¹⁵² in ihrer tatsächlichen Höhe zu erfassen und in der Ergebnisrechnung zu berücksichtigen. Ihre Relevanz ist vor dem Hintergrund der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern¹⁵³ beachtlich.

150 Abschreibungen auf Finanzanlagen bleiben unberücksichtigt. Sie beeinflussen zwar die Finanzrechnung – und können damit auch Defizite verursachen –, haben aber keinen Bezug zu einer strukturellen Lücke bei der Aufgabenerfüllung.

151 Einzahlungen aus Investitionszuweisungen, Beiträge und ähnliche Entgelte, Abrechnungen aus Baumaßnahmen, Baumaßnahmen, Auszahlungen für Investitionszuschüsse. Die Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt und umgekehrt sind eliminiert.

152 Im Jahr 2008 wurden für Pensionsrückstellungen des aktiven Personals gerade einmal 0,3 % der Beamtenbezüge verbucht; für die Versorgungsempfänger betrug der Anteil an den Versorgungsbezügen ebenfalls 0,1 % (nach Angaben des IT.NRW).

153 Zu den Versorgungsempfängern der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand: 01.01.2010) gehören die Empfänger von Ruhestandgehältern (67,3 %), von Witwen- und Witwergeld (30,5 %) sowie von Waisengeld (2,2 %). Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden, Tab. II_3 NW,RP,SL. (= Fachserie 14, Reihe 6.1)

(293) Mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die für alle nordrhein-westfälischen Kommunen spätestens zum 1. Januar 2009 vorliegt, wurden die notwendigen Pensionsrückstellungen und Rückstellungen für Beihilfen für die derzeitigen Versorgungsempfänger und anteilig nach den bisher angesammelten Ansprüchen für die aktiven Beamten und Beamtinnen in die Bilanz eingestellt. Jährlich kommen weitere Zuführungen für die Rückstellungen zu Gunsten des aktiven Personals hinzu, während für die derzeitigen Versorgungsempfänger entsprechende Rückstellungen als Gegenstück zu den Auszahlungen aufgelöst werden. Die Veränderung der Pensionsrückstellungen darf zum Zwecke der Berechnung der strukturellen Lücke folglich nur im Saldo von Zuführungen und Auflösungen betrachtet werden. Es hängt nun lokal vom Verhältnis von aktiven zu passiven Pensionsberechtigten und deren Altersstruktur ab, inwieweit die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen die Auflösungen übersteigen und das Volumen der Pensionsrückstellung zunimmt.

(294) Sofern bei der Rückstellungsbildung keine liquiden Vermögensreserven gebildet werden, kann bei deren Auflösung die Einhaltung der Zahlungsverprechen nur über andere Wege erfolgen. Diese beinhalten die Finanzierung aus den laufenden Cashflows zukünftiger Perioden, der Auflösung anderer Vermögenspositionen (Verkauf kommunaler Vermögenswerte) oder der Aufnahme von Fremdkapital (Kredite zur Liquiditätssicherung). Insofern ist auch bei eigentlich ausreichendem Eigenkapital der Kommunen ein „Deckungsstock“ zur Finanzierung der Versorgungsbezüge aufzubauen. Für diesen muss ein Puffer in die Berechnung des strukturellen Haushaltsergebnisses eingebaut werden. Hierfür können folgende Anhaltspunkte herangezogen werden:

- Die gegenwärtigen Auszahlungen an Versorgungsempfänger aus dem laufenden Haushalt¹⁵⁴ können als Auszahlungen aus kapitalgedeckten Rückstellungen betrachtet werden. Damit wäre der aktuell dafür aufgewandte Anteil der allgemeinen Deckungsmittel als Analogie zu einem Kapitalstock anzusehen – den es wegen der in der Vergangenheit unterlassenen Rückstellung bisher nicht gibt.
- Bei gleichem Zu- und Abgang an Versorgungsempfängern mit quantitativ ähnlichen Bezügen, müsste sich an diesem System nichts ändern.
- Eine Rückstellung ist insofern nur

154 Das gilt analog für die Zahlungen an Versorgungskassen, welche die Auszahlungen vornehmen.

- für denjenigen Teil der aktiven Pensionsberechtigten notwendig, der gegenüber früheren Zeiten eine höhere Personalausstattung der Kommunen repräsentiert und
- für die aus einer höheren Lebenserwartung resultierenden längeren Bezugszeiten aller derzeitigen und zukünftigen Versorgungsberechtigten.

(295) Als Ansatzpunkt für eine grobe Schätzung der Pensionsrückstellungen und der Beihilfen kann das Verhältnis von Beamtenbezügen zu Versorgungsbezügen dienen. Dabei sind die Beamtenbezüge nur insoweit anzurechnen, als sie später als Ruhegehalt ausgezahlt werden.¹⁵⁵ Der durchschnittliche Ruhegehaltssatz bei Neuzugängen lag im Jahr 2010 bei 69,1 %.¹⁵⁶ Hinzuzurechnen ist ein Anteil für Beihilfen. Von dem sich ergebenden Betrag sind die derzeitigen Versorgungsbezüge sowie die Beiträge an Versorgungskassen¹⁵⁷ abzuziehen. Ebenfalls abzuziehen sind die derzeit aus dem laufenden Haushalt vorgenommenen Pensionsrückstellungen. Die dann verbleibende Summe wäre Basis für die Schätzung einer Pensionsrückstellung.

(296) Hier muss das Verhältnis von Dienstzeit zur wahrscheinlichen Zeit des Versorgungsbezuges berücksichtigt werden. Bei einem Pensionseintrittsalter von durchschnittlich 63 Jahren,¹⁵⁸ einer hier angenommenen Dienstzeit von 40

155 Nach dem Beamtenversorgungsgesetz werden für jedes Dienstjahr 1,79375 % des ruhefähigen Gehalts dem Versorgungsanspruch zugerechnet. Dieses Ruhegehalt ist allerdings auf maximal 71,75 % dieser Bezüge begrenzt. Das Ruhegehalt beträgt jedoch mindestens 35 % der Dienstbezüge. Das Ruhegehalt wird um 3,6% für jedes Jahr gemindert, wenn der Beamte vor der Regelaltersgrenze (hier 65. Lebensjahr) in den Ruhestand versetzt wird. Diese Minderung darf den Wert von 10,8 % nicht überschreiten! Die Mindestversorgung beträgt 65 % der Endstufe der Besoldungsgruppe A4. Vgl. § 14 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes. BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Online unter <<http://www.gesetze-im-internet.de/beamtvgl/index.html#BJNR024850976BJNE002922310>> (Abruf: 23.11.2010).

156 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, online unter <<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Pensionaere/Aktuell,templateId=renderPrint.psml>> (Abruf: 26.11.2010).

157 Versorgungskassen nehmen im Auftrag vieler Gemeinden und Gemeindeverbände die Regulierung von Versorgungsansprüchen wahr. Dazu gehören allerdings auch betriebliche Zusatzrenten. Die statistisch ausgewiesenen Beiträge zu den Versorgungskassen beinhalten also nicht allein Beiträge für Versorgungsgeldempfänger. Insofern kann dieser Betrag nicht vollständig angesetzt werden. In Nordrhein-Westfalen nehmen die Rheinische Versorgungskassen (Köln) und die Kommunale Versorgungskassen Westfalen-Lippe (Münster) diese Aufgabe wahr. Die Rheinische Versorgungskassen betreut beispielweise für 413 Mitglieder (einschließlich Reinland-Pfalz) rd. 12 000 Versorgungsempfänger und auf Umlagebasis 16 000 gemeldete aktive Beamte Vgl. Rheinische Versorgungskassen, online unter <<http://www.versorgungskassen.de/pages/rvk/kennzahlen.php>> (Stand: 16.11.2010).

158 Das Durchschnittsalter der Empfänger und Empfängerinnen von Ruhegehalt bei Eintritt in den Ruhestand beträgt bei den Mitarbeitern der Gemeinden gegenwärtig (2009) 60,8 Jahre. [Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, a. a. O., Tab. IV-9.] Der Übergang in den Versorgungsbezug ergibt sich durch das Erreichen der Regelalters-

Jahren (durchschnittliches Eintrittsalter 23 Jahre) und einer Zeit des Versorgungsbezuges von 20,4 Jahren¹⁵⁹ wären das 51 % der derzeitigen Beamtenbezüge (vgl. Tab. 5) – künftige Rentensteigerungen und Zinsen auf den gebildeten Kapitalstock nicht eingerechnet. Dies entspricht im nordrhein-westfälischen Durchschnitt einem Anteil von 14,7 % an den Dienstbezügen der Beamten und Beamtinnen. Um die Pensionsrückstellungen grob abschätzen zu können, kann nun dieser Anteil als zusätzlicher Teil in die Berechnung des strukturellen Haushaltsdefizits eingebracht werden. Aus dieser groben Schätzung ergibt sich ein voraussichtlicher Aufwand für Rückstellungen in Höhe von 329 Mio. Euro pro Jahr.

Tabelle 5: Abschätzung der Rückstellung für Versorgungsbezüge auf Basis der Beamtenbezüge und Versorgungsleistungen 2008		
		1 000 Euro
Beamtenbezüge		2.242.008
spätere Versorgungsbezüge	69,1%	1.549.228
Beihilfen	Annahme: 5,0%	77.461
Zwischensumme		1.626.689
derzeitige Versorgungsbezüge	./.	561.548
Beiträge zu Versorgungskassen (815 959 Tsd. Euro)	Annahme: 50%	407.980
Pensionsrückstellungen (Aktive)	./.	5.936
Pensionsrückstellungen (Versorgungsempfänger)	./.	5.656
Zwischensumme		645.569
Pensionseintritt	63	
Arbeitszeit	40	
Dauer des Versorgungsanspruchs	20,4	
Verhältnis	51,0%	
Rückstellung	51,0%	329.240
Anteil an den Beamtenbezügen	14,7%	
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.		

(297) Gravierender als der derzeitige Mangel an verfügbaren Daten für eine genauere Einbeziehung der Pensionsrückstellungen ist aber der Trend der Pensionsrückstellungen bzw. der Versorgungsleistungen. Die Belastung dürfte

grenze (65 Jahre, bei Schwerbehinderten 60 Jahre) oder einer berufsgruppenspezifisch früheren Altersgrenze (60 Jahre), durch eine vorgezogene Pensionierung oder aufgrund von Dienstunfähigkeit. Angesichts der schrittweisen Heraufsetzung des gesetzlichen Eintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ist davon auszugehen, dass sich auch das tatsächliche Eintrittsalter erhöhen wird.

¹⁵⁹ Hier ist die sog. „fernere Lebenserwartung“ relevant. Diese beträgt aktuell (2009) bei einem Alter von 63 Jahren 18,72 Jahre für Männer und 22,22 Jahre für Frauen. Daraus ergibt sich ein Mittelwert von 20,47 Jahren, der als Zeitdauer des Versorgungsbezugs anzusetzen ist. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Sterbetafel Deutschland. 2007/09. Wiesbaden.

künftig allein schon wegen der steigenden Lebenserwartung zunehmen. Schwerwiegender ist aber die bisher mangelhafte Vorsorge bei gleichzeitig angestiegenem Personalstand.

(298) Im Vergleich zu einer nach „alten“ kamerale Kriterien abgeleiteten strukturellen Deckungslücke der Haushalte, wie sie bisher aus dem Unterschied zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben gebildet wurde (vgl. Abb. 30) und maßgeblich die Diskussion um die kommunalen Defizite bestimmt hat, kommt hier ein neues Element hinzu, welches bisher bei den Überlegungen zur Schließung der strukturellen Lücke – wie die Abschreibungen – keine Rolle gespielt hat. Insofern sollte es nicht überraschen, wenn strukturelle Hilfsmaßnahmen, die sich insbesondere auf eine adäquate Finanzierung der Soziallasten beziehen, die strukturelle Lücke nicht schließen. Zur Deckung der „Pensionslücke“ sind weitergehende Maßnahmen erforderlich. Einzelgemeindliche Berechnungen können hierzu aufgrund mangelnder Daten nicht vorgenommen werden.

Ende des Exkurses

5.1.1.4 Konjunkturelle Bereinigung

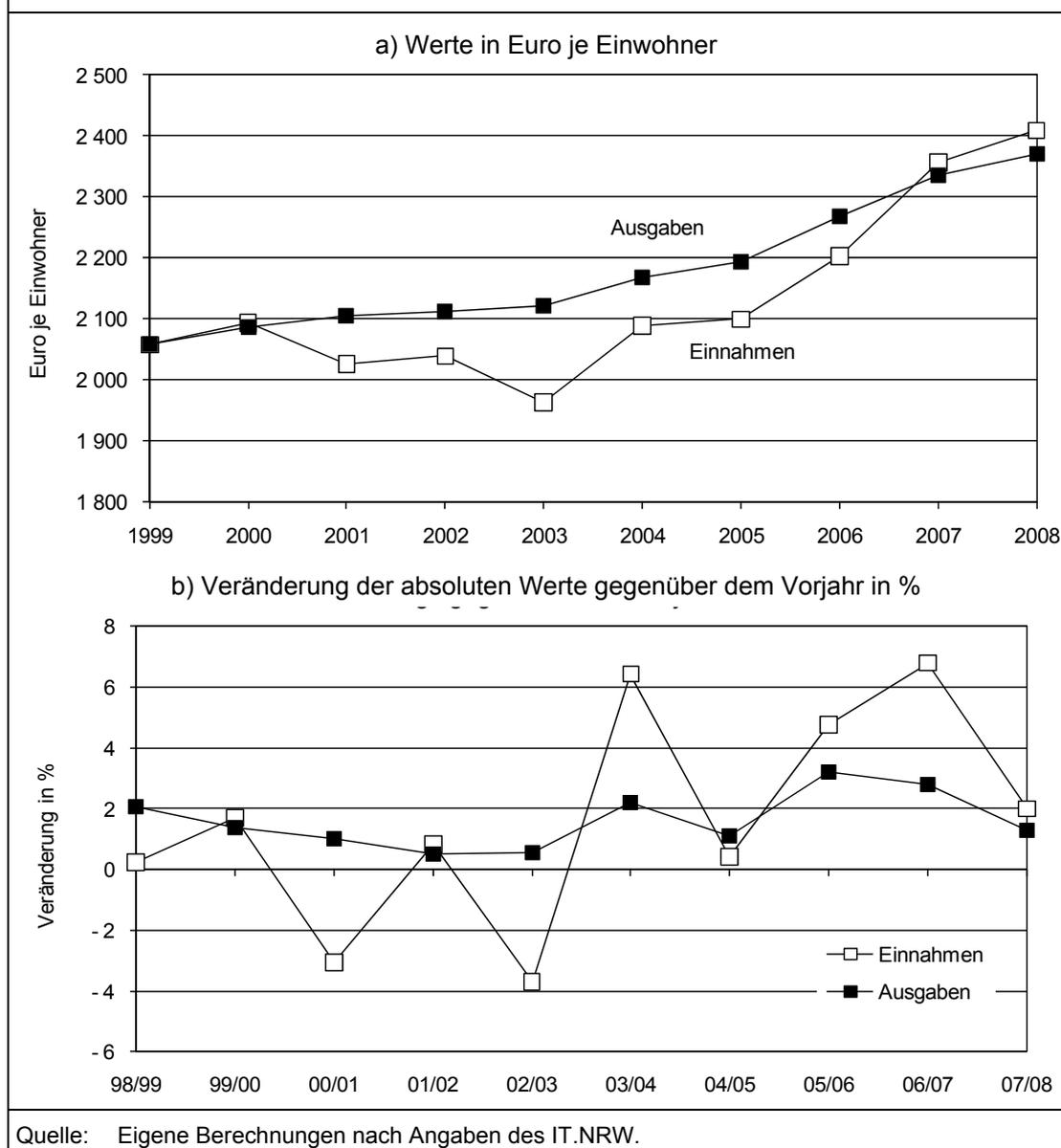
(299) Gäbe es keinen konjunkturellen Einfluss auf das ordentliche Haushaltsergebnis der Kommunen, könnte der jeweils aktuelle Jahreswert, in diesem Fall das ordentliche Ergebnis für das Jahr 2008, als Maß für einen strukturellen Überschuss oder ein strukturelles Defizit angenommen werden. Sowohl auf der Ertragsseite (Einzahlungen) als auch auf der Aufwandsseite (Auszahlungen) sind aber konjunkturelle Effekte spürbar, die es zu eliminieren gilt.¹⁶⁰ Der Verlauf der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Nordrhein-Westfalen zeigt über den ganzen Konjunkturzyklus 2001 bis 2008¹⁶¹ steigende Ausgaben (vgl. Abb. 30, oben). Im konjunkturellen Abschwung nehmen die jährlichen

160 Vgl. analog SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995, a. a. O., Ziff. 181.

161 Eine „offizielle“ Abgrenzung von Konjunkturzyklen gibt es in Deutschland nicht. In der vorliegenden Studie wird der massive Einbruch der Konjunktur im Jahr 2001 als Beginn des letzten Zyklus angenommen, der im Jahr 2008, d. h. vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, mit einem schon nachlassenden Wachstum abschließt. Der eigentliche Höhepunkt der Wachstumsraten liegt in den Jahren 2006 und 2007. Vgl. auch STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung 2009 – Detaillierte Jahresergebnisse. Wiesbaden, Tab. 2.1.1. (= Fachserie 18, Reihe 1,4).

Zuwachsraten der Ausgaben bis auf 0,5 % in 2002 und 2003 ab, um dann im konjunkturellen Aufschwung wieder um bis zu 3,2 % (2006) anzusteigen (vgl. Abb. 30, unten). Die Einnahmen sinken zunächst stark (2001 u. 2003) und schwanken vor allem ganz erheblich. Sie weisen in den Jahren 2001 bis 2004 keinen Zusammenhang mit der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes auf. Der Einnahmerückgang wird in erheblichem Umfang auch von Änderungen im Steuerrecht bestimmt (vgl. auch Abschnitt 2.1.2.1). Zudem nahmen die

Abbildung 30: Einnahmen und Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen von 1999 bis 2008



starken Variationen im Volumen der allgemeinen Zuweisungen des Landes erheblichen Einfluss auf die kommunalen Einnahmen.¹⁶²

(300) Der SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nimmt bei dem von ihm für den Gesamtstaat berechneten strukturellen Defizit eine Konjunkturbereinigung für die Bereiche Steuern (Einnahmenseite) und Arbeitslosigkeit, Renten und Personalausgaben (Ausgabenseite) vor.¹⁶³ Ebenso erfolgt eine Bereinigung für die Sozialhilfe in Bezug auf die Regelsätze.¹⁶⁴ Dabei werden die aktuellen Werte um die Abweichung von einem aus einem langfristigen Trend abgeleiteten Bezugswert bereinigt.¹⁶⁵ Dieses Verfahren kann schon allein wegen der fehlenden langen Zeitreihen und der Menge der Gemeinden nicht durchgeführt werden.¹⁶⁶ Zudem spielen auf lokaler Ebene zahlreiche Einzelfaktoren eine Rolle, die einen langfristigen Trend immer wieder unterbrechen. Auch stellt die Betrachtung konjunktureller Prozesse auf kommunaler Ebene aufgrund der nicht bis auf die lokale Ebene disaggregiert verfügbaren ökonomischen Daten eine besondere Schwierigkeit dar. Für eine Übertragung der Systematik auf kommunale Haushalte muss deshalb eine andere Lösung gefunden werden, wobei der Ansatz, an den konjunkturreagiblen Ertrags- und Aufwandspositionen anzuknüpfen, maßgebend ist.

(301) *Einnahmenseite:* Einnahmenseitig geht es um eine Bereinigung bei den Steuereinnahmen, die aber ergänzt werden muss um eine Bereinigung bei den allgemeinen Zuweisungen des Landes aus dem Steuerverbund. Diese stellen ja letztlich auch weitergeleitete Steuereinnahmen dar. Auf lokaler Ebene ist für die Steuern aber noch ein weiterer Effekt zu beachten. Im Fall der Abhängigkeit des lokalen Gewerbesteueraufkommens von einzelnen Großunternehmen

162 2003: -17,7 %; 2004: +22,2 %; 2005: -11,7 %, 2006: -7,4 %. Dabei spielen auch Kreditierungen und Abrechnungen der Finanzausgleichsmasse gegenüber Vorjahren eine Rolle. Vgl. INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2006): Kommunalfinanzbericht Juni 2006. Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer – Mehrausgaben bei sozialen Leistungen: Anhaltende Finanzprobleme bei Gemeinden. Düsseldorf, S. 21. – DERS. (2009): Kommunalfinanzbericht 2009. Düsseldorf, S. 27.

163 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2008): Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Wiesbaden, Anhang D, S. 509.

164 Vgl. ebd., S. 511. Noch 1995 sah er keinen Wirkungszusammenhang zwischen Konjunktur und Sozialhilfe. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995, a. a. O., Ziff. 181.

165 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2008): Jahresgutachten 2008/2009, a. a. O., Anhang D, S. 509.

166 Ein Simulationsansatz hierzu führte zu keinen plausiblen Ergebnissen.

können temporär auftretende Mehr- oder Mindereinnahmen durch einzelne betriebliche Steuerabrechnungen (Rückforderungen oder Nachzahlungen für früherer Jahre) sowie die spezifische Ertragslage dieser Unternehmen das ordentliche Ergebnis ebenfalls massiv beeinflussen. Hier wirkt sich die nicht periodenscharfe Abgrenzung der in der Schätzung verwendeten Einzahlungen und Auszahlungen besonders aus.¹⁶⁷ Allerdings werden derart verursachte Schwankungen des lokalen Steueraufkommens durch den Steuerkraft-Bedarfsausgleich des kommunalen Schlüsselzuweisungssystems wieder aufgefangen – mit Rückwirkungen für alle anderen Gemeinden.¹⁶⁸

(302) Um eine realistische Einschätzung des „normalen“ lokalen Steueraufkommens zu erhalten und gleichzeitig die kompensierenden Effekte der Schlüsselzuweisungen – sowohl hinsichtlich des lokalen Ausgleichs von Steuererminder- bzw. -mehreinnahmen als auch der bis 2006 vorgenommenen zeitlichen Kreditierungen und Abrechnungen des gesamten Finanzausgleichsvolumens – über Jahresgrenzen hinweg zu berücksichtigen, ist die Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern plus allgemeine Zuweisungen) eine adäquate Möglichkeit. Dadurch gleichen sich die Effekte aus und das umso mehr, je länger der Zeitraum gewählt wird. Die Nutzung eines Konjunkturzyklus würde dabei sogar den Konjunkteinfluss eliminieren.

(303) Bei der Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten sind aber zwei Faktoren zu beachten. Je länger der Zeitraum für einen Mehrjahresdurchschnitt gewählt wird, desto stärker wirken

- Inflation und
- reales Wachstum

auf das Ergebnis ein. Ein Mehrjahresdurchschnitt müsste also pauschal um diese beiden Komponenten bereinigt werden. Nur bei eher kurzfristigen Mehrjahresdurchschnitten könnte wegen der ohnehin groben Methodik der Ge-

167 Beispielhaft lässt sich dies am Gewerbesteueraufkommen der Stadt Bonn erkennen: 2001: 129 Mio. Euro; 2002: 216 Mio. Euro; 2003: 80 Mio. Euro; 2004: 17 Mio. Euro; 2005: 197 Mio. Euro; 2006: 452 Mio. Euro; 2007: 9 Mio. Euro; 2008: 82 Mio. Euro. Der Mittelwert beträgt 148 Mio. Euro. Zwischen 1995 und 2000 lag das Gewerbesteueraufkommen zwischen 83 und 158 Mio. Euro – Durchschnitt 119 Mio. Euro (nach Angaben des IT.NRW).

168 Entsprechend erhält z. B. die Stadt Bonn mehr oder weniger Schlüsselzuweisungen oder ist sogar abundant.

samtschätzung darauf verzichtet werden. Eine Inflationsbereinigung bei Steuern und Zuweisungen ist zudem problematisch (vgl. Abschnitt 5.1.1.5).

(304) Ausgabenseite: Auf der Ausgabenseite sind konjunkturreaktive Bereiche schwieriger zu verorten. Ausgaben für Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld I und II) und Renten (Gesetzliche Rentenversicherung) – wie sie vom Sachverständigenrat berücksichtigt werden – betreffen die Kommunen nicht. Im Sozialbereich reagierten die Leistungen für Unterkunft und Heizung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften in den vergangenen Jahren nicht auf einen konjunkturrell bedingten Rückgang ihrer Zahl, da Kostensteigerungen insbesondere im Bereich Energieversorgung den finanziellen Effekt dieses Rückgangs z. T. mehr als kompensieren.¹⁶⁹ Andere Faktoren (z. B. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, Jugendhilfe, Grundsicherung im Alter) bestimmen mit ihrer strukturell expansiven Dynamik den Sozialbereich unabhängig von der Konjunktur (vgl. Kap. 1).

(305) Eine konjunkturelle Komponente im Personalbereich zu eliminieren ist auf lokaler Ebene ebenfalls mit erheblichen Problemen behaftet. Grundsätzlich können die Kommunen mit ihrem hohen Anteil an Pflichtaufgaben kaum Personalanpassungen aufgrund konjunktureller Einflüsse vornehmen. Aufgrund der vielerorts vorhandenen Haushaltsdefizite erfolgen allerdings strukturelle Personalstandskürzungen im Rahmen der rechtlich möglichen Leistungsverringerung bzw. durch Effizienzsteigerungen.¹⁷⁰ Darüber hinaus tragen Auslagerungen dazu bei, dass der Personalbereich entweder nur unzureichend erfasst wird, oder aber aktuell erfolgende Ausgliederungen im Untersuchungszeitraum das Ergebnis beeinflussen.

(306) Ein nicht unerheblicher Einfluss auf die Personalausgaben geht letztlich auch von den Pensionsrückstellungen bzw. den künftig anwachsenden Versorgungsbezügen aus. Die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommene konjunkturelle Bereinigung bei den Personalausgaben bezieht sich dagegen nur auf die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst. Sie erfolgt anhand des Tariflohnindex im priva-

169 So ging die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) von 9,5 % im Jahr 2007 auf 8,5 % im Jahr 2008 zurück. Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen. Online unter <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/z.html>> (Abruf: 20.09.2010).

170 Im Gegensatz zu Bund und Ländern unterliegen die Kommunen einer Kommunalaufsicht und dem „Zwang“ zur Haushaltskonsolidierung, wenn Defizite entstehen. Insofern unterliegen die kommunalen Personalhaushalte auch einem anderen Anpassungszwang.

ten Sektor und misst wiederum die Abweichung der Lohnentwicklung vom langfristigen Trend.¹⁷¹ Dieses Verfahren kann hier mangels Daten nicht angewendet werden. Insofern ist der aktuelle Wert der Personalausgaben zur Bestimmung des strukturellen Defizits repräsentativer als ein Mehrjahresdurchschnitt und wird deshalb herangezogen.

(307) Die sozialen Leistungen¹⁷² und die Personalausgaben haben an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (o. b. F.) in Nordrhein-Westfalen einen Anteil von 50,4 %.¹⁷³ Dieser Anteil kann vor dem Hintergrund der Überlegungen ohne konjunkturbedingte Korrektur zur Berechnung des strukturellen kommunalen Haushaltsdefizits herangezogen werden. Im Weiteren sind andere Ausgabenbereiche zu prüfen:

- Eine konjunkturelle Reagibilität der Abschreibungen ist wegen deren Vergangenheitsbezug und der Mischung unterschiedlicher Abschreibungszeiträume der Infrastrukturen auszuschließen. Da in Ermangelung entsprechender Daten hier die Sachinvestitionen ohne Grundstückskäufe als Substitut herangezogen werden (*vgl. Ziff. (290)*), ist die Sachlage aber anders zu beurteilen. Die Investitionen unterliegen wie auch die Unterhaltungsaufwendungen (3,9 % der Ausgaben o.b.F.) als flexible Masse im Haushalt schon eher einer konjunkturellen Reagibilität. Insofern ist es hier sachgerecht, einen Mehrjahresdurchschnitt heranzuziehen.
- Der laufende Sachaufwand¹⁷⁴ (14,9 %) kann in Grenzen flexibel gehalten werden.
- Entgelte und Transferleistungen an Auslagerungen¹⁷⁵ (15,6 %) substituieren Personalausgaben und Sachaufwand. In dieser Mischung und unter der Bedingung, dass die Auslagerungen mehr oder weniger autonom handeln, ist die Beeinflussung durch eine konjunkturelle Komponente schwierig zu ermitteln.

171 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2008): Jahresgutachten 2008/2009, a. a. O., Anhang D, S. 512.

172 Hierbei handelt sich nur um die Transferleistungen der Gruppierungsnummern 69 und 73 bis 79, nicht um die Gesamtauszahlungen im Einzelplan 4.

173 Anteilswerte hier wie auch im Folgenden nach Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./HOLLER, B./MICO-SATT, G. (2010): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2009. Raus aus den Schulden. Essen, S. 114 u. 127.

174 Ohne Mieten und Unterhaltungsaufwand sowie ohne Ausgaben für Auslagerungen.

175 Ohne Zuschüsse zu Investitionen.

- Mieten (3,1 %) und Zinsen für Investitionskredite¹⁷⁶ unterliegen eher einer längerfristigen Bindung.

(308) Zusammengefasst ist davon auszugehen, dass die kommunalen Ausgaben nur in engen Grenzen auf konjunkturelle Einflüsse reagieren. Insbesondere in Haushaltssicherungskommunen dürfte der Zwang zu Sparmaßnahmen einen größeren Einfluss ausüben. Eine Bereinigung kann lediglich für die hier herangezogenen Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen sowie begrenzt für den Sachaufwand plausibel abgeleitet werden.

5.1.1.5 Preisbereinigung der Finanzdaten

(309) Eine Preisbereinigung der verwendeten Daten bei Mehrjahresdurchschnitten steht vor dem Problem, den richtigen Preisindex auszuwählen. Der allgemein bekannte Verbraucherpreisindex für Deutschland repräsentiert einen anderen Warenkorb als die Leistungsnachfrage der Kommunen. Hinsichtlich der Personalausgaben kann auf die Lohnentwicklung zurückgegriffen werden. Bei den Sozialausgaben kann der Verbraucherpreisindex verwendet werden. Für die Bauleistungen wäre der Index der Baupreise maßgebend. Für die Einnahmenseite ist zu berücksichtigen, dass die Steuereinnahmen anderen Bedingungen unterliegen. Gleichwohl wachsen auch die Umsatzsteuern den inflationsbedingten Verkaufspreissteigerungen entsprechend mit. Bei der Lohn- bzw. Einkommensteuer ist aufgrund des progressiven Steuertarifs sogar mit einer stärkeren Steigerung zu rechnen, da Lohnsteigerungen, die auch stark an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt sind, bei konstanten Tarifverläufen überproportionale Steuerabzüge verursachen (Inflationselastizität bei >1 , „Kalte Progression“). Der Aufwand für eine „korrekte“ Preisbereinigung wäre also sehr hoch.

(310) Da die Abschätzung der strukturellen Haushaltslücke ohnehin mit zahlreichen Pauschalierungen arbeiten muss, könnte hier zum Mittel der Pauschalierung gegriffen werden, um das Verfahren möglichst transparent und nachvollziehbar sowie empirisch handhabbar zu halten. Dabei könnte der bekannte Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen werden.¹⁷⁷

176 Deren Anteil am gesamten Zinsaufwand (3,9 %) wird nicht separat ausgewiesen.

177 Vgl. dazu STATISTISCHES BUNDESAMT, online unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Basisdaten/Content>

5.1.1.6 Schätzung des strukturellen Haushaltsdefizits und Darstellung nicht erfasster Bestandteile bzw. aktueller Entwicklungen

(311) Die Abschätzung eines strukturellen Haushaltsdefizits anhand von Einzahlungen und Auszahlungen kann nun auf zwei Wegen erfolgen:

- Es wird ein mehrjähriger Durchschnitt für das ordentliche Ergebnis errechnet und in diesem die Mehrjahresdurchschnitte der nicht konjunktur reagiblen Bereiche (z. B. Personal, soziale Leistungen) durch aktuelle Werte ersetzt. Damit würde in Teilen auch das Problem der Inflationsbereinigung gelöst.
- Auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses der aktuell verfügbaren – und belastbaren – Daten des Jahres 2008 wird eine Bereinigung für die konjunkturreagiblen Bereiche (z. B. allgemeine Deckungsmittel, Investitionen) vorgenommen.

(312) Die zweite Möglichkeit, die dem Verfahren des Sachverständigenrates folgt, wurde in einer Simulation auf einzelgemeindlicher Ebene erprobt. Sie führte jedoch zu zahlreichen großen und unsystematischen Abweichungen gegenüber Vergleichsparametern (Mehrjahresdurchschnitte, Entwicklung der Liquiditätskredite), so dass diese Berechnungsmethode verworfen wurde. Insofern wurden im Weiteren nur Mehrjahresdurchschnitte zur Berechnung der strukturellen Lücke herangezogen.

(313) Die Verwendung eines mehrjährigen Durchschnitts der Einnahmen und Ausgaben setzt voraus, dass der gewählte Zeitraum repräsentativ für die Gesamtsituation ist und sich konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. In diesem Mittelwert dürften sich zudem auch die Unterschiede zwischen Finanz- und Ergebnisrechnung teilweise egalisieren. Der gewählte Zeitraum sollte ferner frei sein von untypischen Einflüssen bzw. Sonderentwicklungen. Der zuletzt genannte Aspekt ist für den Konjunkturzyklus 2001 bis 2007/8 nicht gegeben. Die Steuerreformen zu Beginn des Jahrtausends haben in Kombination mit anderen Einflüssen zu einem bis dahin nicht gekannten Einbruch der Steuereinnahmen geführt (vgl. Kap. 1, sowie Abb. 16), die auch durch eine deutliche Abkopplung von der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes ge-

kennzeichnet war. Umgekehrt standen an seinem Ende auch bis dahin – zumindest in einigen Ländern – ungekannte kommunale Überschüsse.¹⁷⁸ Insofern wäre die Verwendung dieses Zeitraumes kritisch zu sehen.

(314) Alternativ wäre der Zeitraum 2004 bis 2007 zu verwenden, der die Phase nach Überwindung des ungewöhnlichen Steuertiefpunktes bis zum konjunkturellen Höhepunkt umfasst. Das Jahr 2008 bleibt dabei wegen der dann in diesem Mittelwert zu stark überwiegenden Hochkonjunktur unberücksichtigt.

5.1.1.6.1 Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2004 bis 2007 – Lückenvariante 1

(315) Zunächst wird zur Bestimmung des strukturellen Haushaltsdefizits der Mehrjahresdurchschnitt 2004 bis 2007, also der Zeitraum vom Jahr nach dem konjunkturellen Steuertiefpunkt bis zu seinem Höhepunkt, jedoch ohne dem zweiten konjunkturellen Spitzenjahr 2008 (*vgl. Abb. 16*), herangezogen und um einzelne Elemente bereinigt:

- Für den Zeitraum 2004 bis 2007 beträgt das durchschnittliche Ordentliche Ergebnis für die nordrhein-westfälischen Gemeinden einschließlich der Werte der Umlageverbände -1,49 Mrd. Euro.¹⁷⁹

178 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008, a. a. O., S. 10.

179 Im Sinne der Bereinigung des Ordentlichen Ergebnisses um außergewöhnliche Be- und Entlastungstatbestände (*vgl. Ziff. (282)*) wurden in Bezug auf die Abrechnung der Solidarbeiträge zwei außergewöhnliche Jahre festgestellt. Innerhalb des Untersuchungszeitraum 2004 bis 2007 ergab sich im Jahr 2005 eine Erstattung an die Kommunen für im Jahr 2003 zuviel gezahlte Solidarbeiträge in Höhe von 321,1 Mio. Euro. Sie verminderte das Ordentliche Ergebnis zusätzlich. Für das Jahr 2006 lässt sich feststellen, dass die Kommunen eine um 379,1 Mio. Euro zu hohe Vorauszahlung auf den Solidarbeitrag geleistet haben – welche ihnen regulär erst im Jahre 2008 erstattet worden wäre. Diese Vorauszahlung erhöht das Ordentliche Ergebnis. Die Bereinigung um beide außergewöhnlichen Beträge hebt sich weitgehend auf. Der Unterschiedsbetrag verliert zusätzlich an Bedeutung, da er nur mit einem Gewicht von einem Viertel in den Mehrjahresdurchschnitt einfließt. Insofern wurde – unter Vernachlässigung möglicher einzelgemeindlicher Differenzen – auf eine Bereinigung verzichtet.

Einschränkend ist festzuhalten, dass die Abrechnungsbeträge aus der Vergangenheit für die Zukunft kaum eine relevante Größenordnung mehr darstellen. Es gibt zwischenzeitlich ein neues Einheitslastenabrechnungsgesetz, das für den anstehenden Konsolidierungszeitraum zu anderen Zahlungsströmen führen wird. Tendenziell sind geringere Erstattungen des Lands an die Kommunen bzw. höhere Zahlungen der Kommunen an das Land zu erwarten. Insofern dürfte das Ordentliche Ergebnis zukünftig negativer ausfallen als bei Fortbestand des alten Abrechnungsverfahrens. Die Umstellung von einer Abrechnung nach Finanzkraft auf eine Abrechnung nach der Gewerbesteuerkraft hat zusätzlich auch spezifische Auswirkungen auf das ordentliche Ergebnis der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine Abschätzung für die Zukunft kann folglich nicht getroffen werden.

- Zur Eliminierung der durch Liquiditätskredite bedingten Zinslasten aus dem Ordentlichen Ergebnis werden die lokalen Zinsausgaben (*vgl. Anh. 2, Sp. 6*) im Verhältnis der Mittelwerte der investiven Kredite und der Liquiditätskredite (*vgl. Anh. 2, Sp. 12 u. 15*) für die Jahre 2004 bis 2007 aufgeteilt. Hierfür werden für beide Kreditarten gleiche durchschnittliche Zinsniveaus unterstellt werden.¹⁸⁰ Daraus ergibt sich für Liquiditätskredite ein Zinsvolumen von 439,6 Mio. Euro (*vgl. Anh. 2, Sp. 18*). Im Weiteren werden die Zinslasten aus Liquiditätskrediten aber nicht an diesem Wert gemessen, sondern an der Entwicklung von Kreditvolumen und Zinssätzen (*vgl. dazu Ziff. (328)*) geschätzt. Bei den langfristigen Investitionskrediten, die zudem im Volumen leicht rückläufig sind, ist dieses nicht notwendig.
- Das so festgestellte ordentliche Ergebnis (*vgl. Anh. 2, Sp. 21*) wird anschließend um Faktoren bereinigt, die nach 2007 nachhaltig, aber nicht konjunkturbestimmt auf das strukturelle Ergebnis eingewirkt haben.¹⁸¹ Hierzu gehören vor allem die Entwicklung der Sozialausgaben und der Personalausgaben (Berücksichtigung von Tarifsteigerungen), für die durch regelmäßige Steigerungen der aktuelle Rand aussagekräftiger ist als ein Mehrjahresdurchschnitt. Dazu wird im Ordentlichen Ergebnis der Vier-Jahres-Durchschnitt für 2004-2007 durch den Betrag des Jahres 2008 ersetzt. Der aktuellere Wert der Sozialausgaben¹⁸² übertraf den Mehrjahresdurchschnitt landesweit um 626,8 Mio. Euro bzw. 7,4 % (*vgl. Anh. 2, Sp. 24/25*). Bei den Personalausgaben ist der Unterschied mit 338,3 Mio. Euro bzw. 3,4 % geringer (*vgl. Anh. 2, Sp. 28/29*).

180 Angesichts nicht vorhandener Daten über die Struktur der Laufzeiten und die vereinbarten Zinssätze sowohl der Investitions- als auch der Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände ist diese Pauschalierung für die Bereinigung notwendig. Entsprechend der unterschiedlichen Zinssätze bei unterschiedlichen Laufzeiten (*vgl. auch Abb. 33*) und den unterschiedlichen Verhandlungsvoraussetzungen gegenüber den Banken müssen hier Disparitäten angenommen werden. Je länger die Laufzeiten der Kredite sind, desto höher dürften die Zinssätze insbesondere in der gegenwärtigen Situation sehr niedriger Zinsniveaus ausfallen. Insofern ist anzunehmen, dass Gemeinden mit einem geringeren Anteil an Liquiditätskrediten am Gesamtkreditbestand tendenziell höhere Zinssätze zu finanzieren haben, weil ihre Kredite in der Regel längerfristiger Natur sein dürften.

181 Die Entwicklung der Steuereinnahmen und insbesondere der konjunkturell nachhängenden Schlüsselzuweisungen bleibt somit unberücksichtigt.

182 Angesetzt wurden die Ausgaben abzüglich der Einnahmen von Dritten sowie der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft.

(316) Das Ersetzen der durchschnittlichen Personalausgaben 2004/2007¹⁸³ durch den aktuellen Jahreswert 2008 ist dann problematisch, wenn lokal zwischen beiden Werten gegenüber der landesdurchschnittlichen Differenz (3,4 %) ungewöhnlich hohe Abweichungen auftreten. Gründe hierfür können ein überdurchschnittlicher Personalaufbau (z. B. U3-Betreuung, Übernahme kirchlicher Kindergärten, Brandschutz), ein überdurchschnittlicher Personalabbau (z. B. Auslagerung, Konsolidierung) oder auch die Umstellung von Kamealistik auf Doppik (Buchungsprobleme) sein. Im Jahr 2008 lassen sich Abweichungen von -28,5 bis +36,0 % feststellen.¹⁸⁴ In einem Abstand von mehr als +/- 10 % gegenüber dem Durchschnitt liegen 56 Gemeinden, 3 Kreise und ein Landschaftsverband – bei 430 Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt. Hierbei zeigen sich drei Typen:

- Innerhalb der Zeitreihe 2004 bis 2007 waren die Ausprägungen in den Jahren 2006 und/oder 2007 ungewöhnlich niedrig (4 Fälle) oder hoch (3 Fälle) und haben den Durchschnitt erhöht oder gesenkt. Möglicherweise spielt hier die Einführung der Doppik eine tragende Rolle. 2008 spiegelt also den realistischeren Wert wieder.
- Innerhalb der Zeitreihe verteilen sich die Änderungen gleichmäßig und sprechen für eine kontinuierliche Entwicklung (11 positive und 17 negative Abweichungen). 2008 spiegelt also auch hier den realistischeren Wert wieder.
- Der Anstieg (14 Fälle) bzw. Rückgang (11 Fälle) erfolgte vor allem im Jahr 2008 und dürfte auch auf die Einführung der Doppik zum 1. Januar 2008 zurückzuführen sein. Diese Fälle können als kritisch angesehen werden. Es lässt sich gegenwärtig aber nicht abschließend bewerten, zu welchem der beiden erstgenannten Typen sie letztendlich gehören werden.¹⁸⁵

Vor dem Hintergrund, dass die überwiegende Mehrzahl der Fälle entweder tolerierbare Abweichungen aufweist oder aber die Abweichungen erklärbar scheinen und dass nur ein geringer Teil der Kommunen bei einer Bereinigung kritische Werte aufweist, wird die Bereinigung pauschalierend für alle Gemein-

183 Später auch für den Mehrjahresdurchschnitt 2001/2008 (vgl. *Abschnitt 5.1.1.6.2*).

184 Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Hallenberg mit einem Zuwachs um +85,5 %.

185 Für die vier betroffenen Gemeindeverbände reduziert sich das Problem der Abweichung, da ihre Werte bei der Umlegung auf die Gemeinden in deren Personalausgaben an Gewicht verlieren.

den durchgeführt.¹⁸⁶ Da der Verteilungsschlüssel „strukturelle Lücke“ zudem nur kurzfristig Bedeutung hat und sein Gewicht spätestens im fünften Jahr der Konsolidierungsmaßnahmen Null sein wird, wirken sich die Abweichungen auch wenig auf das Gesamtverteilungsergebnis aus.

(317) Auf diese Weise kann für jede Gemeinde eine grobe Abschätzung für das lokale strukturelle Defizit gefunden werden (*vgl. Anh. 2, Sp. 32*). Aus der Addition dieser Werte für die hier im Fokus stehenden Kommunen mit Krediten zur Liquiditätssicherung ergibt sich der Betrag, der landesweit neben der Entschuldung (Tilgung der Liquiditätskredite und Zinsen für selbige) für die Konsolidierung aufzubringen wäre, um neue Liquiditätskredite zu vermeiden. Für die Kommunen mit Liquiditätskrediten am 31. Dezember 2009 ergibt sich nunmehr folgende strukturelle Lücke (*zum Gesamtüberblick s. u. Tab. 6*):

• Ordentliches Ergebnis	- 1 802,0 Mio. Euro
• Liquiditätskreditbedingte Zinsausgaben:	<u>+ 436,0 Mio. Euro</u>
• Zwischensumme	- 1 366,0 Mio. Euro
• Bereinigung Sozialausgaben	- 554,9 Mio. Euro
• Bereinigung Personalausgaben	<u>- 234,1 Mio. Euro</u>
• bereinigtes Ordentliches Ergebnis = strukturelle Lücke	- 2 155,0 Mio. Euro

(318) Der durchschnittliche jährliche Zuwachs der Kredite zur Liquiditätssicherung, der als Vergleich zu einem strukturellen Haushaltsdefizit herangezogen werden kann, betrug zwischen 2004 und 2007 rd. 1,7 Mrd. Euro. Da auch andere Maßnahmen zur Schließung des Fehlbetrages getätigt wurden, ist das ermittelte Ergebnis in einem hohen Maße plausibel. Unter Berücksichtigung der Zuwächse im Sozial- und Personalbereich, bestätigt sich die hier vorgenommene Abschätzung. Sie darf aber nicht gleichgesetzt werden mit dem sich in der aktuellen Krise 2009/2010 ergebenden Fehlbetrag.

(319) Eine genauere Abschätzung der strukturellen Finanzierungslücke ist im Rahmen einer flächendeckenden Analyse, die auch lokale Besonderheiten erfassen könnte, nur mit einem erheblich größeren empirischen und zeitlichen Aufwand möglich. Die Differenzierung zeigt aber für die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen vier verschiedene Fälle (*vgl. Tab. 6 u. Abb. 31*):

¹⁸⁶ Nur im Fall der Gemeinde Hallenberg ist begründet eine Korrektur der Personalausgabenanpassung notwendig. Der Ausgabenanstieg um 85,5 % liegt weit über dem aller anderen Gemeinden. Gleichzeitig verändert sich aber das unbereinigte ordentliche Ergebnis kaum. Insofern kann in diesem Fall der Durchschnitt der Personalausgaben 2004/2007 ohne verzerrende Wirkung auf das bereinigte Ordentliche Ergebnis beibehalten werden.

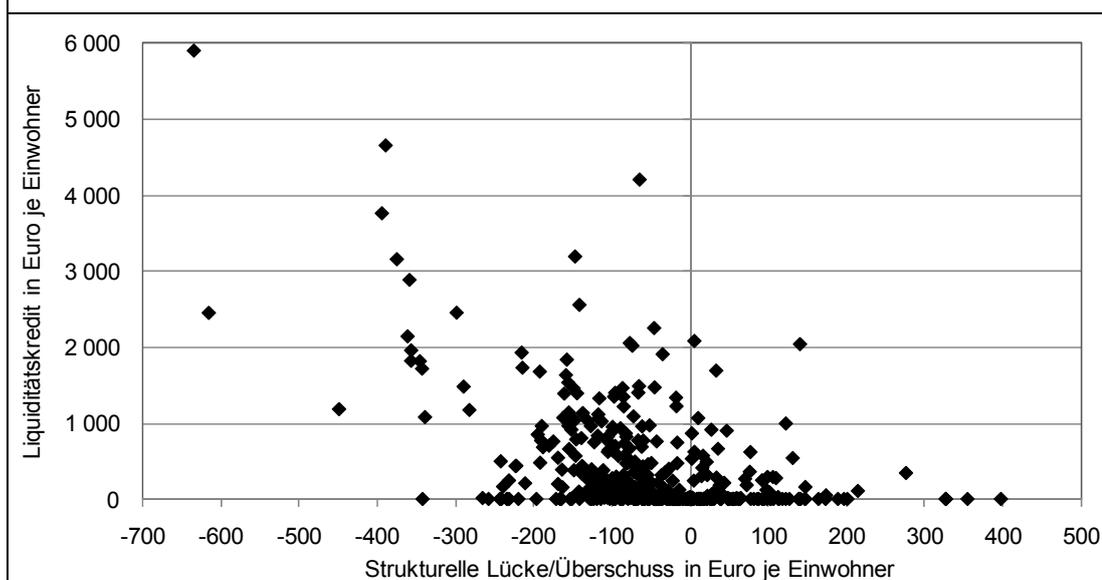
Tabelle 6: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 1: 2004/2007 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –*

	bereinigtes Ordentliches Ergebnis / strukturelle Lücke			
	insgesamt		positives OE	negatives OE
	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro	
insgesamt	-2 012 471	- 112	448 147	-2 460 618
ohne Liquiditätskredite (Zahl der Gemeinden)	142 461 (152)	33	353 737 (66)	- 211 276 (86)
mit Liquiditätskrediten (Zahl der Gemeinden)	-2 154 932 (244)	- 158	94 410 (48)	-2 249 342 (196)
von ... bis ... Euro je Einwohner				
0,1 bis unter 25	- 68 942	- 41	6 559	- 75 501
25 bis unter 100	- 19 097	- 34	14 456	- 33 554
100 bis unter 450	- 115 610	- 49	54 830	- 170 439
450 bis unter 1 000	- 214 300	- 93	13 081	- 227 381
1 000 bis unter 2 000	- 778 989	- 205	993	- 779 982
2 000 bis unter 4 000	- 732 570	- 297	4 491	- 737 061
4 000 bis unter 6 000	- 225 424	- 424	0	- 225 424

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Abbildung 31: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 1: 2004/2007 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

- Unter den Kommunen mit Krediten zur Liquiditätssicherung finden sich neben denjenigen mit einem strukturellen Defizit (Fall 1) auch solche, für die ein struktureller Überschuss (Fall 2) festgestellt werden konnte (vgl. Tab. 6, Z 3/4).
- Umgekehrt können nicht alle Gemeinden ohne Liquiditätskredite einen Überschuss im bereinigten ordentlichen Ergebnis (Fall 3) erzielen. Es gibt auch solche, die für den untersuchten Zeitraum eine strukturelle Lücke aufweisen (Fall 4) (vgl. Tab. 6, Z 1/2).

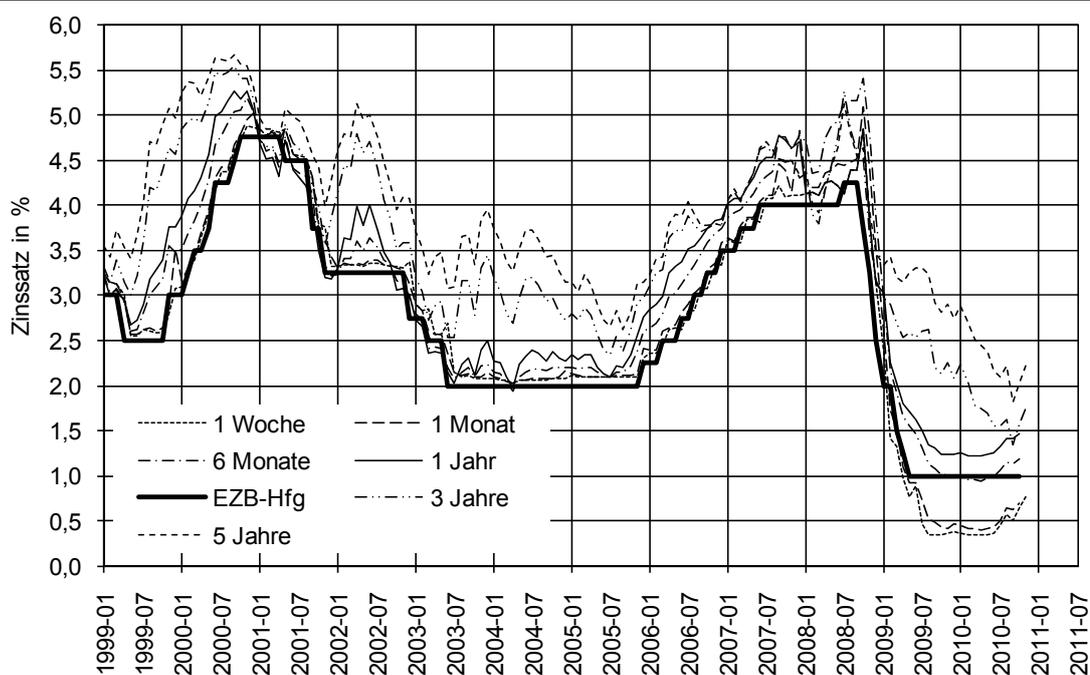
Zusammengefasst stehen strukturellen Haushaltsdefiziten von 2,46 Mrd. Euro in 277 Gemeinden Überschüsse von 0,45 Mrd. Euro in 114 Gemeinden gegenüber. Darin sind aber noch nicht die geschätzten Pensionsrückstellungen enthalten (vgl. Ziff. (295) f.), die mit rd. 330 Mio. Euro das Gesamtdefizit vergrößern würden.

(320) Unberücksichtigt bleiben absehbare Ausgabensteigerungen, wie sie sich unter den gegenwärtigen Bedingungen beispielsweise bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und bei der Jugendhilfe abzeichnen. Insofern stellt der ermittelte Wert eine konservativ geschätzte Annäherung an den Finanzierungsbedarf dar. Unter den Bedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die kommunale Finanzierungslücke deutlich größer geworden. Hierzu trugen wiederum auch Veränderungen der Rahmenbedingungen bei den Steuern bei, die die Finanzierungsbasis der Kommunen negativ beeinflusst haben (z. B. Wachstumsbeschleunigungsgesetz).

(321) Zu dieser strukturellen Lücke sind die liquiditätskreditbedingten Zinsausgaben hinzuzusetzen, die bislang mit 436 Mio. Euro vom mittelfristigen ordentlichen Ergebnis abgezogen wurden (vgl. Anh. 2, Sp. 18). Da die Liquiditätskreditzinsen in Abhängigkeit vom Kreditvolumen und vom Zinsniveau jährlich schwanken, ist der für die Vergangenheit ermittelte Wert jedoch für die weitere Rechnung ungeeignet. Gegenwärtig begünstigt das außerordentlich niedrige Zinsniveau (vgl. Abb. 32) die Finanzierung der Kredite. Allerdings ist das Liquiditätskreditvolumen deutlich angestiegen. Vor diesem Hintergrund muss zur Bestimmung der aktuellen Zinsausgaben für Liquiditätskredite das gegenüber dem Zeitraum 2004 bis 2007 weiter angestiegene Liquiditätskreditvolumen zum 31. Dezember 2009 angesetzt und mit einem aktuellen Zinssatz bewertet werden. Hierfür kann ein an verschiedenen Laufzeiten mit entsprechenden Zinssätzen gemittelter Zinssatz für 2011 von 2,0 % angesetzt werden

(vgl. Exkurs: Zins und Zinsentwicklung). Daraus ergibt sich ein Zinsvolumen von 344,8 Mio. Euro (vgl. Anh. 2, Sp. 54). Zusammen mit der strukturellen Lücke (ohne Pensionsrückstellungen) bedarf es also für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten – ohne Tilgung – eines jährlichen Finanzvolumens von rd. 2,50 Mrd. Euro, um die mittelfristige Lücke zu schließen und das Liquiditätskreditvolumen konstant zu halten. Werden darunter die Gemeinden mit Überschüssen eliminiert, beträgt der Finanzbedarf sogar rd. 2,6 Mrd. Euro. Mittelfristig ist zudem von steigenden Zinsen auszugehen, die den Finanzbedarf erhöhen. Letztendlich muss dann noch die Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung erbracht werden.

Abbildung 32: Euribor-Zinsen 1 Woche / 1 Monat / 6 Monate / 1 Jahr, Pfandbriefrendite (Deka-Bank) 3 u. 5 Jahr (jew. am Monatsanfang) und Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank (jew. am Monatsende) (Stand: 22.11.2010)



Quelle: Triami Media Deka Bank u. Deutsche Bundesbank.

Quelle: Triami Media, Online unter <<http://de.euribor-rates.eu/euribor-zinssatz-1-woche.asp>> (Abruf: 22.11.2010), Deka Bank, Online unter <<http://www.dekabank.de/db/de/produkte-loesungen/handel-emissionen/kursinformationen/renditeindikationen/index.jsp>> (Abruf: 22.11.2010) und Deutsche Bundesbank, Online unter <http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0201> (Abruf: 15.11.2010).

Exkurs: Zinsniveau und Zinsentwicklung

(322) Entsprechend der unterschiedlichen Laufzeiten von Liquiditätskrediten, sie variieren zwischen einem Tag und bis zu fünf Jahren,¹⁸⁷ und den damit verbundenen unterschiedlichen Zinssätzen kann nur ein durchschnittlicher Zinssatz zur Schätzung des auf Liquiditätskredite entfallenden Zinszahlungsvolumens herangezogen werden. Damit wird unterstellt, dass alle Gemeinden eine ähnliche Struktur der Kreditlaufzeiten und der Kreditkonditionen aufweisen. Die Pauschalierung ist notwendig, da keine Informationen über die – sich auch täglich ändernden – lokalen Verhältnisse vorliegen. Vor dem Hintergrund, dass Gemeinden mit hohen Liquiditätskrediten bei einer Strategie der Zinssicherung nach Möglichkeit längere Laufzeiten präferieren¹⁸⁸ und solche mit geringen Liquiditätsbedarfen kurze Laufzeiten bevorzugen, werden sicherlich interkommunale Unterschiede bestehen. Eine entsprechende lokale Anpassung des anzusetzenden Zinssatzes über die Höhe der Liquiditätskredite je Einwohner wäre aber rein spekulativ.¹⁸⁹ Die Pauschalierung mit einem einheitlichen Zinssatz gewährt hier eine größere Nachvollziehbarkeit und vor allem Transparenz.

(323) Als Grundlage einer Schätzung des durchschnittlichen Zinssatzes können drei Quellen herangezogen werden:

- für Laufzeiten bis zu einem Jahr: Euribor-Zinssätze¹⁹⁰ und
- für Laufzeiten von einem bis zu fünf Jahren:
 - DGZF-Rendite Öffentliche Pfandbriefe DekaBank¹⁹¹ und

187 Die maximale Laufzeit von Liquiditätskrediten ist durch Erlass begrenzt. Da sie dem Prinzip nach zur unterjährigen Finanzierung von Liquiditätsengpässen dienen, sind kurze Laufzeiten ohnehin charakteristisch. Nur im Falle des dauerhaft hohen Bestandes an Liquiditätskrediten bzw. ihrer nur in einem mittelfristigen Zeitraum möglichen Tilgung (Finanzplanungszeitraum) rechtfertigen sich längere Laufzeiten, um das aus Zinserhöhungen resultierende Risiko der Kostenexplosion zu minimieren (Zinsmanagement). Der Anteil der mehrjährigen Kredite soll jedoch nicht überwiegen. Vgl. INNENMINISTERIUM NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden. In: RdErl. v. 09.10.2006 geändert durch RdErl. v. 04.09.2009 (34-48.05.01 [MBI. NRW S. 428]). Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 15.11.2010).

188 Auch für mehrjährige Kreditlaufzeiten liegt das Zinsniveau derzeit sehr niedrig und macht diese Möglichkeit sehr interessant.

189 Das lokale Zinsmanagement hängt auch vom Verhalten der jeweiligen Akteure vor Ort und deren Einschätzung der Zinsentwicklung ab, wobei hier durchaus unterschiedliche Bewertungen bei gleicher Sachlage auftreten dürften.

190 Euribor (Euro Interbank Offered Rate) bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem 57 europäische Banken (die sogenannten Panel-Banken) einander Anleihen in Euro gewähren. Bei der Festsetzung der Euribor-Werte werden die höchsten und niedrigsten 15% der gemeldeten Werte nicht berücksichtigt. An jedem Arbeitstag um 11:00 Uhr Central European Time werden die Euribor-Werte festgesetzt und allen teilnehmenden Partnern und der internationalen Presse mitgeteilt. Vgl. Online unter <<http://de.euribor-rates.eu/euribor-zinssatz-1-woche.asp>> (Abruf: 15.11.2010).

- PEX-Renditen des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken.¹⁹²

(324) Für die Abschätzung können folgende Annahmen getroffen werden:

- Nach der geltenden Erlassregelung dürfen bis zu 5-jährige Laufzeiten für Liquiditätskredite nur bei hohen, nicht kurzfristig abbaubaren Kreditbeständen gewählt werden, soweit diese nicht überwiegen.
- Das vielerorts erreichte hohe Liquiditätskreditvolumen, das eine kurzfristige Tilgung kaum möglich macht, lässt einen hohen Anteil längerfristiger Kredite erwarten,
- zumal das derzeit historisch niedrige Zinsniveaus für längerfristige Kredite diese Option interessant macht.

(325) Vor diesem Hintergrund wird unterstellt, dass Kredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr mit einem Anteil von 50 % im Portfolio der Liquiditätskredite vorhanden sind. Die andere Hälfte entfällt dann auf Kreditlaufzeiten von bis zu einem Jahr. Gehen wiederum alle Kreditlaufzeiten gleichwertig in die Berechnung ein, können die jeweiligen Mittelwerte für kurzfristige Zinsen von 1,16 % und für mittelfristige Zinsen von 1,81 bzw. 1,91 % (Stand 15.11.2010) (vgl. Abb. 33) verknüpft werden. Daraus ergibt sich ein aktueller Durchschnittszins von 1,51 %.

(326) Dieser aktuelle Wert ist noch zu korrigieren. Zu berücksichtigen ist, dass

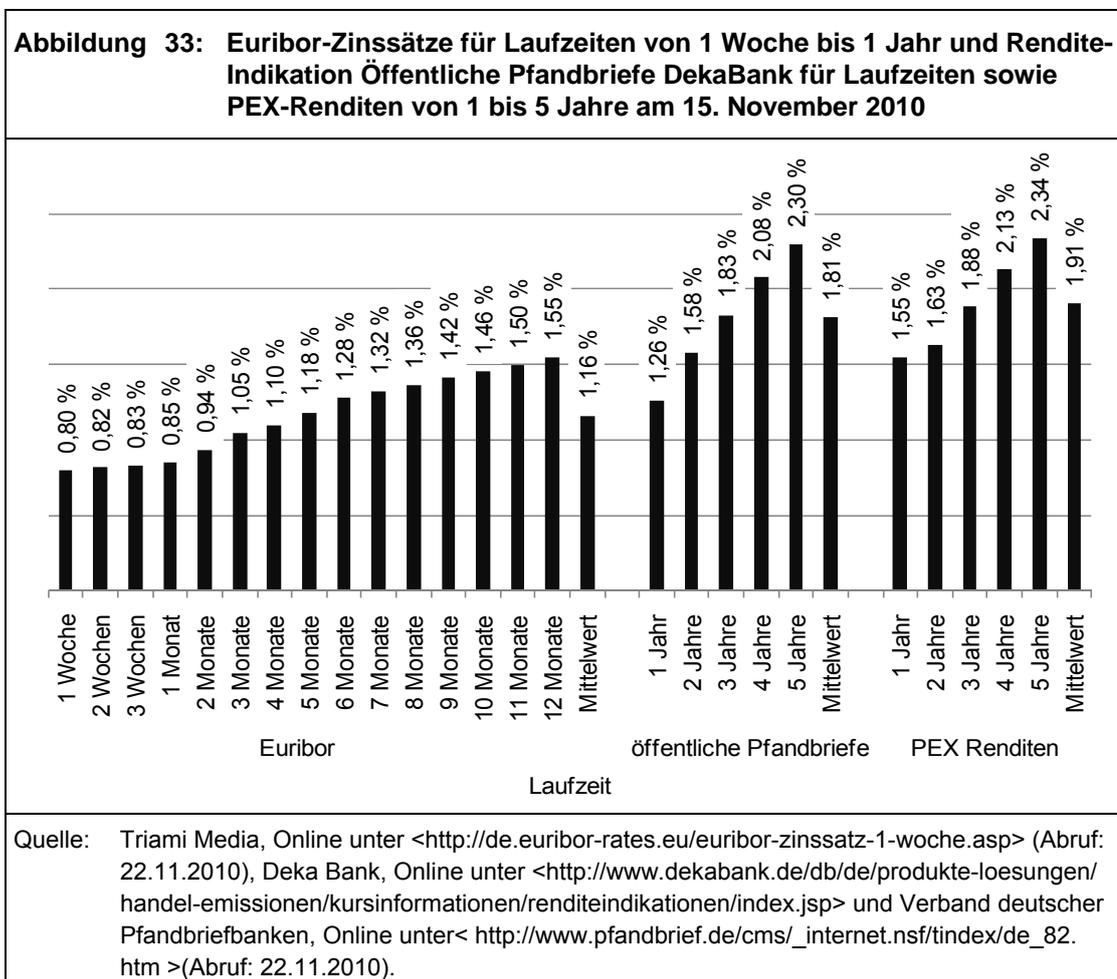
- Kommunen etwas höhere Zinsen zahlen als Geschäftsbanken untereinander,
- nicht alle die günstigsten Konditionen aushandeln können und
- schon bestehende längerfristige Liquiditätskredite noch zu höheren Zinssätzen abgeschlossen wurden.

Wird für längerfristige Kredite das Zinsniveau zum 4. Januar 2010 unterstellt, steigt der Durchschnittszinssatz bereits auf 1,66 %. Deshalb wird hier für die

191 Vgl. online unter <<http://www.dekabank.de/db/de/produkte-loesungen/handel-emissionen/kursinformationen/renditeindikationen/index.jsp>> (Abruf: 22.11.2010).

192 Der PEX ist ein synthetischer Index, der auf dem sog. "National-Bond-Konzept" beruht. Das Indexportfolio besteht aus 30 synthetischen Pfandbriefen mit Laufzeiten von ein bis zehn Jahren und drei Kupon-Klassen von 6%, 7,5% und 9%. Der Index wird börsentäglich auf Basis entsprechender Meldungen einer Mehrzahl der Pfandbriefemittenten von Bloomberg errechnet. Die wichtigsten Kennzahlen sind der Preis-Gesamtindex, der Performance-Gesamtindex sowie die dazugehörigen Subindizes für die Restlaufzeitbereiche von einem bis zu zehn Jahren (hier dargestellt). Vgl. online unter <http://www.pfandbrief.de/cms/_internet.nsf/tindex/de_82.htm> (Abruf: 22.11.2010).

vorzunehmenden Berechnungen ein zusätzlicher Sicherheitsaufschlag vorgenommen und ein durchschnittlicher Zinssatz von 1,75 % für das Jahr 2010 unterstellt.



(327) Derzeit liegen die Zinsen auf einem historisch niedrigen Niveau, befinden sich aber seit Juli 2010 wieder in einem leichten Aufwärtstrend (vgl. Abb. 32). Das niedrige Zinsniveau dürfte mittel- und langfristig keinen Bestand haben. Insofern muss das aktuell angesetzte Zinsniveau um eine Wachstumskomponente für die nächsten Jahre erweitert werden.

(328) Wie schnell und wie stark die Zinsen steigen können, ist an der Abbildung 32 für die konjunkturellen Aufschwungphasen 1999/2001 und 2006/2008 abzulesen. In relativ kurzen Zeiträumen von 12 bzw. 24 Monaten haben sich die Zinssätze z. T. mehr als verdoppelt. Der jüngste, erst zaghafte Anstieg seit Mitte 2010 bei den kurzfristigen Krediten und ein möglicher Umschwung bei den längerfristigen Kreditzinsen im September 2010 deutet zumindest darauf

hin, dass die konjunkturelle Aufwärtsbewegung auch bei den Zinsen angekommen ist. Ob daraus aber ein Anstieg wie in den Aufschwungsphasen zuvor wird, ist nicht plausibel abzuleiten. Die Rahmenbedingungen für die Zinsentwicklung sprechen unter den gegenwärtigen internationalen Bedingungen der noch nicht stabilisierten Volkswirtschaften und insbesondere ihrer Finanzmärkte, der anhaltenden Staatsverschuldung sowie der anhaltenden Niedrigzinspolitik der USA nicht für schnell steigende Zinsen. Auch geht momentan keine Gefahr von einer Inflation aus.¹⁹³ Stabilisierend wirkt dabei auch die weiter auf niedrige Zinsen setzende Politik der Europäischen Zentralbank. Vor diesem Hintergrund wird ausgehend vom Jahr 2010 mit 1,75 % hier ein leichter Aufwärtstrend des durchschnittlichen Zinsniveaus von 0,25 %-Punkten pro Jahr auf 2,5 % bis einschließlich 2013 unterstellt. Für die Jahre danach wird dieses Zinsniveau konstant gehalten. Dies schließt nicht aus, dass es Schwankungen gegeben wird. Ein Zinsniveau von 2,5 % liegt deutlich unter den konjunkturbedingten Spitzenwerten der Vergangenheit. Kommt es also zu einer schnelleren „Normalisierung“ der Wirtschaft und der Staatsverschuldung, könnte dieser Wert als Durchschnittsniveau durchaus zu niedrig angesetzt sein.

(329) Für die in der *Abbildung 32* dargestellten Kredite lag der durchschnittlich Zinssatz für den Zeitraum Januar 1999 bis Januar 2009, d. h. vor dem krisenbedingten Absinken der Zinsen auf das historisch niedrige Niveau, zwischen 3,2 und 4,1 % (Euribor 1 Woche zu Pfandbriefe 5 Jahre; Monatswerte, jeweils am Monatsanfang). Der Durchschnittszins der Europäischen Zentralbank für die Hauptfinanzierungsgeschäfte betrug 3,1 %. Dies legt nahe, dass nach einer Stabilisierung der ökonomischen Verhältnisse ein durchschnittlicher Zinssatz für kurzfristige Liquiditätskredite über einen Konjunkturzyklus hinweg eher bei 3 % liegen dürfte. Würden also die Liquiditätskredite zum jetzigen Zeitpunkt stark mit längerfristigen, derzeit aber noch niedrigen Zinsen abgeschlossen, könnte sich spätestens ab 2020 ein höheres Zinsniveau als 2,5 % bemerkbar machen.

Ende des Exkurses

193 Vgl. beispielsweise SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2010): Jahresgutachten 2010/2011. Chancen für einen stabilen Aufschwung. Wiesbaden, Ziff. 46, 58, 69 u. 132.

5.1.1.6.2 Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2001 bis 2008 – Lückenvariante 2

(330) Neben dem Bezug auf den Mehrjahresdurchschnitt 2004 bis 2007 soll die Berechnung alternativ für den Zeitraum des Konjunkturzyklus 2001 bis 2008 erfolgen (*Variante 2*). Nach den gleichen Bereinigungen, wie sie für die Variante 1 vorgenommen wurden,¹⁹⁴ ergibt sich über alle Gemeinden hinweg ein strukturelles Haushaltsdefizit von -2,41 Mrd. Euro (*vgl. Tab. 7 u. Anh. 6, Sp 32*). Es liegt um 401,8 Mio. Euro über der Lückenvariante 1. Von dieser Differenz entfallen 218,7 Mio. Euro auf geringere Überschüsse und 183,1 Mio. Euro auf höhere Defizite. Dies bedeutet, dass das strukturelle Defizit der Gemein-

Tabelle 7: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) – Lückenvariante 2: 2001/2008 – Ordentliches Ergebnis nach der Bereinigung –*				
	bereinigtes Ordentliches Ergebnis			
	insgesamt		positives OE	negatives OE
	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro	
insgesamt	-2 414 274	- 134	229 434	-2 643 709
ohne Liquiditätskredite (Zahl der Gemeinden)	- 77 577 (152)	- 18	187 360 (53)	- 264 937 (99)
mit Liquiditätskrediten (Zahl der Gemeinden)	-2 336 697 (244)	- 171	42 074 (24)	-2 378 771 (220)
von ... bis ... Euro je Einwohner				
0,1 bis unter 25	- 162 393	- 98	180	- 162 573
25 bis unter 100	- 33 030	- 59	6 642	- 39 672
100 bis unter 450	- 179 802	- 77	24 641	- 204 443
450 bis unter 1 000	- 252 139	- 110	6 514	- 258 653
1 000 bis unter 2 000	- 754 459	- 199	880	- 755 339
2 000 bis unter 4 000	- 742 942	- 300	3 217	- 746 159
4 000 bis unter 6 000	- 211 932	- 397	0	- 211 932

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

194 Das Jahr 2008 war durch die Abschlagszahlungen auf die Solidarbeitragsersstattungen für die Jahre 2006 bis 2008 in Höhe von 650 Mio. Euro gekennzeichnet. Kassenwirksam hätte regulär nur das Jahr 2006 mit einem Abrechnungsbetrag in Höhe von 379 Mio. Euro angerechnet werden dürfen. Aus diesem Grunde wurden die Abschlagszahlungen aus dem Ordentlichen Ergebnis von 2008 herausgerechnet und stattdessen der sich aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz für das Jahre 2006 ergebende Abrechnungsbetrag hinzuaddiert. Dieser wurde im Mehrjahresdurchschnitt mit einem Achtel wirksam. *Vgl. auch Fußnote 179.*

den mit Defiziten insgesamt bei 2,64 Mrd. Euro liegen würde. Das Ergebnis für den gesamten Zyklus fällt folglich für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten nicht wesentlich höher aus als in der Variante 1. Zu beachten ist, dass Wachstumseffekte der Steuern hierbei unberücksichtigt sind. Zudem dürfte der massive Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2001 bis 2003 das Ergebnis nachhaltig prägen.

5.1.1.7 Resümee: Strukturelle Lücke und Inflationseinfluss

(331) Die zwei Varianten der Mehrjahresdurchschnitte mit der Bereinigung von Personalausgaben und Soziallasten durch das Jahresergebnis 2008 führen in der Landessumme betrachtet (ohne Zinsen auf die Liquiditätskredite [344 Mio. Euro] und die geschätzten Pensionsrückstellung [rd. 329 Mio. Euro]) zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Gemeinden mit	Liquiditätskrediten	Haushaltsdefiziten
• Lückenvariante 1 (2004/2007):	-2,15 Mrd. Euro	-2,46 Mrd. Euro,
• Lückenvariante 2 (2001/2008):	-2,34 Mrd. Euro	-2,64 Mrd. Euro.

(332) Die Überprüfung mit dem Korrelationskoeffizienten r^2 zeigt zwischen den Varianten 1 und 2 einen Wert von 0,920. Dennoch liegen die Werte zum Teil sehr weit auseinander. Das Ersetzen der durchschnittlichen Personalausgaben 2004/2007 durch den aktuellen Jahreswert 2008 führt bei Kommunen, die im Jahr 2008 eine starke Abweichung zu diesem Durchschnitt aufwiesen, zu Problemen. Hierbei konnte aber nur ein Fall erkannt werden, bei dem der Austausch nicht begründbar war (*vgl. Ziff. (316)*). Eine Kontrolle des Wertes von 2008 mit dem Durchschnitt 2001/2008 ist aufgrund der massiven Änderungen im Personalbereich nicht möglich.

(333) Im Weiteren dient das nach der Lückenvariante 1 berechnete strukturelle Haushaltsdefizit als Basis für alle weiteren Berechnungen zum Abbau der strukturellen Lücke und für den Pfad der Haushaltskonsolidierung. Die Lückenvariante 2 erscheint aufgrund des massiven Steuereinbruchs in den Jahren 2001 bis 2003 sehr stark von einer Ausnahmesituation geprägt zu sein, was das strukturelle Defizit überbetont. Allerdings sind die Jahre 2009 und 2010 ebenfalls wieder von einer extern verursachten Ausnahmesituation gekennzeichnet, in der die Steuereinnahmen massiv einbrachen. Die daraus resultierenden Defizite werden ebenfalls nicht der strukturellen Lücke zugeordnet,

sondern fließen sofort in das Volumen der Liquiditätskredite ein, das es zu tilgen gilt.

(334) Der Verzicht auf die Berücksichtigung der Steuereinbrüche 2001/2003 und 2009/2010 in der strukturellen Lücke unterstellt, dass wirksame Maßnahmen zur Stabilisierung der Staatsfinanzen umgesetzt werden, die wieder ein im Rahmen konjunktureller Schwankungen stabiles Einnahmenniveau garantieren – was auch notwendig ist, um die Staatsverschuldung auf allen Ebenen abzubauen. Sollte dies nicht gelingen, steht die Konsolidierung der Kommunen vor noch viel größeren Problemen.

(335) Unter der Annahme, das strukturelle Defizit würde – wie in *Abbildung 29* auf Seite 152 dargestellt – nicht beseitigt und bliebe in den nächsten Jahren in gleicher Höhe bestehen, kann es für die Zukunft dennoch nicht als konstant angesehen werden. Auch ohne die schon genannten Strukturfaktoren, die auf einen Ausgabenanstieg hinweisen, beispielsweise die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, führt allein die Preisentwicklung zu einem nominalen Anstieg von Einnahmen und Ausgaben. Wächst mit der Inflation bei den Ausgaben auch die Einnahmenseite in gleicher Weise mit, wächst auch das strukturelle Defizit entsprechend.¹⁹⁵ In der Modellrechnung mit einem real fortwährend konstanten strukturellen Haushaltsdefizit wird aus diesem Grund eine durchschnittliche Teuerungsrate von 1,5 % angenommen. Dieser Anstieg entspricht dem Mittelwert der zwischen 1999 und 2009 eingetretenen Inflation, gemessen am Verbraucherpreisindex für Deutschland (*vgl. Abschnitt 5.1.1.5*).¹⁹⁶ Mit anderen Worten: Das strukturelle Haushaltsdefizit würde unter dieser Voraussetzung nominal von 2,15 Mrd. Euro bis zum Jahre 2020 auf 2,54 Mrd. Euro anwachsen. Dies beeinflusst den Verlauf der oberen Kurve in *Abbildung 29*, die damit noch etwas steiler ansteigt als ohne Inflationseinfluss. Da das Konsolidierungsmodell von einer sofortigen Schließung der strukturellen Lücke ausgeht, braucht der Inflationseinfluss im Weiteren nicht berücksichtigt zu werden.¹⁹⁷

195 Beispielrechnung:

Ausgaben 1 000 Euro, Einnahmen 900 Euro, Defizit 100 Euro Inflation 1%:
Ausgaben 1 010 Euro, Einnahmen 909 Euro, Defizit 101 Euro.

196 Vgl. Statistisches Bundesamt, online unter <<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Preise/Preise.psml;jsessionid=5181AE924A77E7766124E1C9AD4685C5.internet>> (Abruf: 23.11.2010).

197 Gleichwohl übt die Inflation weiterhin einen Einfluss auf Einnahmen und Ausgaben aus, was aber unschädlich ist, sofern sich beide Seiten im Einklang befinden.

5.1.2 Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung

(336) Hilfen zum Abbau von Liquiditätskrediten können sich an zwei Zielen orientieren:

- dem vollständigen Abbau (*Tilgungsvariante 1*) und
- dem Teilabbau auf unterschiedliche Niveaus (*Tilgungsvarianten 2 bis 5*).

(337) *Tilgungsvariante 1 – Vollständiger Abbau der Liquiditätskredite:* Der notwendige Finanzmittelbedarf für den vollständigen Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung ergibt sich aus der Höhe der Kreditbelastung zu einem definierten Zeitpunkt und dem Ziel des Abbaus hinsichtlich der Höhe der Tilgung und des Zeitrahmens, in der das Tilgungsziel erreicht werden soll. Da Kredite zur Liquiditätssicherung grundsätzlich nur unterjährig zulässig sind, wäre die erste Zielmarke die vollständige Tilgung dieser Kredite aller nordrhein-westfälischer Kommunen: Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Ausgehend vom Schuldenstand am 31. Dezember 2009 beträgt der zu tilgende Bestand an Liquiditätskrediten in Nordrhein-Westfalen 17,24 Mrd. Euro. Darin enthalten waren 0,31 Mrd. Euro Kredite der Kreise.¹⁹⁸ Die Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr wiesen keine Kredite zur Liquiditätssicherung auf. Da Umlageverbände grundsätzlich die Möglichkeit und gesetzlich die Pflicht haben, sich über ihre Mitglieder zu refinanzieren (§ 56 Abs. 1 KrO, § 22 Abs. 1 LVerbO), scheiden sie als Empfänger von Konsolidierungshilfen aus. Ihre Kredite zur Liquiditätssicherung sind – sofern vorhanden – anteilig nach der Finanzkraft (Steuerkraft + Schlüsselzuweisungen) auf die Mitglieder umzulegen.¹⁹⁹

(338) Es ist angesichts der aktuellen Entwicklung mit großer Wahrscheinlichkeit absehbar, dass bis zum beabsichtigten Start der Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2011 der Bestand der Kredite zur Liquiditätssicherung in den Kommunen weiter ansteigt. Wenngleich dies in den Modellrechnungen nicht gemeindescharf abgeschätzt werden kann, so lassen sich dennoch über das Gesamtvolumen Annahmen treffen. In Nordrhein-Westfalen betragen die kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung am 30. Juni 2010 rund 19,5 Mrd. Euro.²⁰⁰ Bei einem Anstieg bis zum Ende des Jahres 2010 um 18,0 % – wie

198 20 der 31 nordrhein-westfälischen Kreise waren ohne Liquiditätskredite. Unter den übrigen 11 entfiel allein auf den Kreis Recklinghausen ein Volumen von 114,5 Mio. Euro, der Kreis Lippe wies immerhin noch ein Volumen von 53,0 Mio. Euro auf.

199 Zur Umverteilung der Schulden wurde die Finanzkraft nach dem GFG 2010 herangezogen.

200 Nach Angaben der vierteljährlichen Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

von 2008 auf 2009 – ergäbe sich ein Volumen von 20,3 Mrd. Euro (+ 3,1 Mrd. Euro). Angesichts der gegenüber 2009 weiter steigenden Defizite in den kommunalen Haushalten dürfte der Anstieg der Liquiditätskredite aber landesspezifisch noch größer ausfallen. Insofern soll hier näherungsweise von einem Liquiditätskreditstand in Nordrhein-Westfalen zum 31. Dezember 2010 von 21 Mrd. Euro ausgegangen werden. Damit wird eine Zunahme gegenüber 2009 um 22,0 % bzw. 3,79 Mrd. Euro angenommen.

(339) In Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung müsste auch für das Jahr 2011 und danach noch in einigen Kommunen mit weiteren neuen Liquiditätskrediten gerechnet werden, weil nicht alle Gemeinden so kurzfristig ihre Haushalte werden ausgleichen und Überschüsse für Tilgung und Zinsleistungen erwirtschaften können. Das hier vorgeschlagene Konsolidierungsmodell geht jedoch davon aus, dass die Konsolidierungshilfen zunächst schwerpunktmäßig in den Haushaltsausgleich fließen (abhängig vom Volumen der strukturellen Verbesserung der Haushaltslage) und damit keine neuen Liquiditätslücken entstehen (vgl. Kap. 4).²⁰¹

(340) *Tilgungsvarianten 2 bis 5 – Partieller Abbau der Liquiditätskredite:* Neben der vollständigen Tilgung können verschiedene Varianten eines vollzogenen Abbaus der Liquiditätskredite untersucht werden, bei denen ein Restbetrag an Liquiditätskrediten bei den Kommunen verbleibt. Dabei ist folgendes zu beachten:

- Externe Finanzhilfen dürfen nicht dazu führen, dass diejenigen Gemeinden, die Konsolidierungshilfen erhalten, nachher eine günstigere Finanzsituation aufweisen als solche, die keine Hilfen erhalten haben.²⁰² Gleiches gilt in dem Fall, dass Gemeinden unterschiedliche hohe Hilfen erhalten. Mit anderen Worten: Auch wenn externe Hilfen in unterschiedlichem Umfang geleistet werden, dürfen sich dadurch die Rangplätze der Kommunen bei der Verschuldung mit Liquiditätskrediten nicht verändern, allenfalls annähern.
- Allerdings sind Rangplatzverschiebungen dann zulässig oder sogar erwünscht, wenn die betreffende Gemeinde aus eigenem Antrieb einen

201 Dies ist eine modelltheoretische Annahme, die im Verlauf der Modellrechnungen zu den Konsolidierungsmaßnahmen noch hinterfragt werden muss.

202 Dies ergibt sich aus den Übernivellierungsverboten im kommunalen Finanzausgleich oder im Länderfinanzausgleich.

eigenen überproportionalen Beitrag zur Reduzierung der Liquiditätskredite leistet.

(341) *Variante 2 – Verbleibende Liquiditätskredite in Höhe von 25 Euro je Einwohner:* Dem vollständigen Kreditabbau am nächsten kommt eine Teilabbau, bei dem ein kleiner und damit dem ursprünglichen Sinn der Kredite zur Liquiditätssicherung entsprechender Betrag bei den Kommunen nicht berücksichtigt wird. Er dürfte aber nur so groß sein, dass er in kurzer Frist wieder getilgt werden kann. Als Richtgröße kann die Pro-Kopf-Liquiditätskreditverschuldung derjenigen Länder herangezogen werden, in denen diese Art der Verbindlichkeiten weitgehend in ihrer ursprünglichen Form genutzt wird. Dazu kann auf die Liquiditätskreditvolumina in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen zurückgegriffen werden (in *Tab. 2* als „BY-BW-SN-TH“ bezeichnet). Für das Jahr 2009 ergibt sich dann ein Wert von 28,50 Euro je Einwohner, im 10-jährigen Mittel waren es nur 25,39 Euro je Einwohner und im kurzfristigen 5-Jahres-Durchschnitt sogar nur 22,68 Euro je Einwohner (*vgl. Tab. 8*). Vor diesem Hintergrund wurde ein Wert von 25 Euro je Einwohner als untere Grenze in den Berechnungen angesetzt.

Tabelle 8: Kommunale Liquiditätskredite ausgewählter Ländergruppen in Euro je Einwohner am 31.12.2009* und für mittelfristige Jahresdurchschnitte			
Ländergruppe	31.12.2009	Mittelwert 5 2005-2009	Mittelwert 10 2000-2009
NRW-RP-SL ^{a)}	1 015,15	797,75	553,74
BY-BW-SN-TH ^{b)}	28,50	22,68	25,39
übrige Flächenländer ^{c)}	466,59	426,50	307,37
Flächenländer ohne NRW-RP-SL	221,39	200,85	149,95
Flächenländer insgesamt ohne NRW	305,80	263,15	195,86
Westdeutsche Flächenländer ohne NRW	343,58	289,75	218,91
* Vgl. dazu auch <i>Abbildung 3</i> .			
a) Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.			
b) Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen.			
c) Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.			
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.			

(342) *Tilgungsvariante 3 – Berücksichtigung von Schwankungen im Konjunkturverlauf bis zu 100 Euro je Einwohner:* Ergeben sich im Konjunkturzyklus Schwankungen der Einnahmen und höhere Sozialausgaben und können diese nicht durch andere Maßnahmen überbrückt werden, kann ein Kredit zur Liquiditätssicherung in der Rezessionsphase – kurzfristig – auch einen höheren

Wert annehmen. Im Aufschwung wären diese Kredite wieder zu tilgen, so dass in der Boomphase keine Liquiditätskreditbelastung vorliegen sollte.²⁰³ Diese Überlegung setzt voraus, dass

- es sich um eine konjunkturell bedingte Deckungslücke und nicht um eine strukturelle Änderung der Rahmenbedingungen auf der Aufwands- und Ertragsseite bzw. Einzahlungs- und Auszahlungsseite handelt,
- Maßnahmen zur Schließung der Deckungslücke ergriffen werden und
- dieses wirksam kontrolliert und gegebenenfalls durchgesetzt wird.

Für eine Modellrechnung wird, ohne dass dies eine finanzpolitische Empfehlung sein soll, ein „zulässiger“ Schwankungsbereich mit einer unteren Grenze des mehrjährigen Durchschnitts der o. g. „besten“ Länder und einer oberen Grenze von 100 Euro je Einwohner gewählt. Aus den Durchschnittswerten der Kommunen in den anderen Ländern mit höheren Liquiditätskrediten kann dafür kein Richtwert abgeleitet werden. Auch dort wird das eigentliche Ziel, kommunale Liquiditätskredite nur unterjährig zu verwenden, deutlich und über einen Konjunkturpuffer hinaus verfehlt.

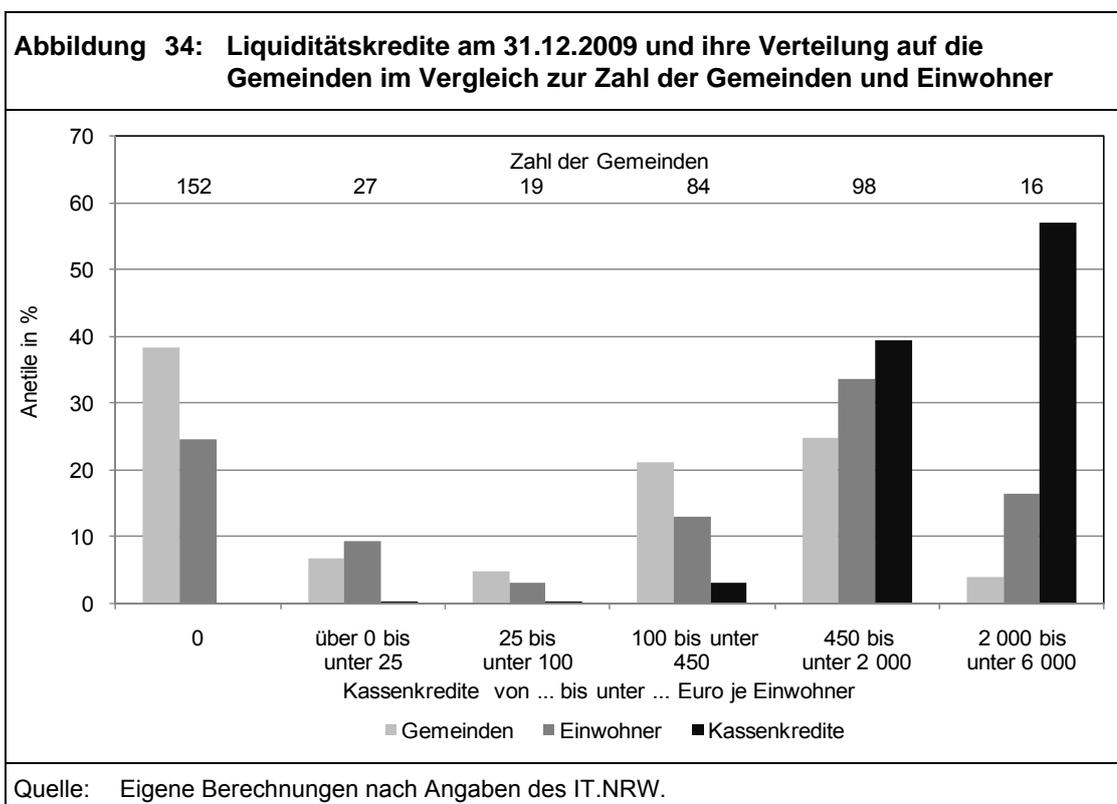
Dem Vorsorgeprinzip entsprechend wäre es jedoch sinnvoller, keine Schwankungen zuzulassen, sondern in „guten“ Jahren Reserven durch die Bildung von Finanzanlagen bzw. eine Aufstockung von Ausgleichs- oder allgemeiner Rücklage anzulegen.

(343) *Tilgungsvariante 4 – Abbau der Spitzenbelastungen bis auf einen Restbestand von 2 000 Euro je Einwohner:* Dieser Wert entspricht einem Abbau der Liquiditätskredite auf ein Niveau von rund einem Drittel der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung einer nordrhein-westfälischen Gemeinde bei Liquiditätskrediten (vgl. Abb. 5).

(344) *Tilgungsvariante 5 – Abbau der Liquiditätskredite bis auf einen Restbestand von 450 Euro je Einwohner:* Dieser Wert liegt zwischen dem aktuellen durchschnittlichen Niveau derjenigen Länder, die weder zu der Ländergruppe „NRW-RP-SL“ noch zu den vier Ländern mit den geringsten Belastungsraten gehören (vgl. Tab. 8).

203 Die derzeitige nordrhein-westfälische Gemeindeordnung sieht ein solches Schwanken nicht vor. Zu jeder Zeit gilt für das Ergebnis: „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.“

(345) Die Verteilung der Kredite zur Liquiditätssicherung zum 31. Dezember 2009 zeigt, dass 152 der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden keine derartigen Kredite aufwiesen (vgl. Abb. 34). Von den übrigen 244 Gemeinden wiesen Ende 2009 nur 27 eine geringfügige Belastung von unter 25 Euro je Einwohner auf, weitere 19 kamen auf eine Belastung von 25 bis unter 100 Euro je Einwohner. Ihr Anteil an der Summe der Kredite zur Liquiditätssicherung betrug nur 0,1 bzw. 0,2 %. Die beiden Varianten 2 und 3 würden sich also kaum von der Variante „vollständiger Abbau der Liquiditätskredite“ unterscheiden und müssen deshalb nicht zusätzlich untersucht werden.



(346) Bei einer Reduzierung der Spitzenlast bis auf einen Restbestand von 2 000 Euro je Einwohner würden lediglich 16 Städte Hilfen erhalten. Sie weisen aber zusammen Kredite zur Liquiditätssicherung im Umfang von 9,8 Mrd. Euro auf (3 325 Euro/Ew). Das entspricht 57,1 % des gesamten nordrhein-westfälischen Volumens an kommunalen Liquiditätskrediten. Würde die Grenze für den Restbetrag auf 450 Euro je Einwohner gesenkt, vergrößerte sich die Gruppe der Gemeinden, die Hilfen erhielten, um 98 auf 114, das erfasste Kreditvolumen läge nun bei 16,6 Mrd. Euro (1 109 Euro/Ew) bzw. 96,1 %. Damit käme diese *Tilgungsvariante* einem vollständigen Abbau der Liquiditätskredite schon sehr nahe, wobei nun knapp die Hälfte der Gemeinden mit Liquiditäts-

kreditlen (46,7 %) erfasst würde. Dieses Finanzierungserfordernis spiegelt die ungleiche Verteilung der Liquiditätskredite und die hohe Konzentration auf eine geringe Anzahl von Kommunen in Nordrhein-Westfalen wider.

(347) Mit der weiteren Absenkung des Schwellenwertes für die Restbelastung auf 100 Euro je Einwohner würden dann weitere 84 Gemeinden erfasst. Das Liquiditätskreditvolumen dieser Gruppe betrug gerade einmal 0,54 Mrd. Euro. Je Einwohner entspricht dies einer Belastung von 198 Euro. Auch dieser Fall wird aufgrund des geringen Volumens nicht simuliert.

(348) Die Frage nach den Finanzierungsnotwendigkeiten ist dabei auch in zeitlicher Hinsicht zu untersuchen. Die o. g. Varianten werden dazu in unterschiedlichen zeitlichen Dimensionen betrachtet. Es wird also analysiert, welche jährlichen Hilfevolumina zu welchen Kosten in wie viel Jahren zum jeweiligen Ziel führen.

5.1.2.1 Vollständiger Abbau der Liquiditätskredite – Tilgungsvariante 1

(349) Der vollständige Abbau der Liquiditätskredite stellt die Maximalvariante dar, die allerdings den rechtlichen „Normalzustand“ wieder herstellt. Untersucht wird zunächst, unter welchen Bedingungen in Bezug auf Tilgungshöhe, Zinssatz und Zeit ein solcher Abbau realisierbar wäre. Folgende Ausgangsparameter werden unterstellt:

- Die Konsolidierungshilfe setzt im Jahr 2011 ein. Dabei wird weiter unterstellt, dass die Konsolidierungshilfe rückwirkend zum 1. Januar 2011 geleistet wird.
- Der dann aufgelaufene Bestand an kommunalen Krediten zur Liquiditätssicherung beträgt zum Jahresbeginn voraussichtlich 21 Mrd. Euro.
- Als Zins wird der im Exkurs „Zinsniveau und Zinsentwicklung“ abgeleitete durchschnittliche Zinssatz von 1,75 % für das Jahr 2010 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 0,25 %-Punkten bis 2013 unterstellt (vgl. Ziff. (322) ff.). Ab 2013 wird folglich ein durchschnittlicher Zinssatz von 2,5 % bis zum Jahr 2015 angenommen (Planungszeitraum 5 Jahre von 2011 bis 2015). Anschließend wird für zehn Jahre (bis 2024) eine allmähliche Steigerung um jährlich 0,05 %-Punkte unterstellt, so dass am Ende ein durchschnittlicher Zinssatz von 3,0 % steht, was dem langjäh-

rigen Trend sehr nahe kommt.²⁰⁴ Der Zins wurde bei kontinuierlicher Tilgung auf den Mittelwert von Anfangs- und Endbestand eines Jahrs bezogen. Von wem die Zinslasten getragen werden, ist in diesem Fall unerheblich, da nur die Gesamtbelastung erfasst werden soll. Die Zinsen werden zusätzlich zur Tilgung geleistet und selbst nicht durch neue Kredite finanziert.

- Für den vollständigen Abbau der Liquiditätskredite werden vier Teilvarianten mit unterschiedlichen jährlichen Tilgungsleistungen (3,8 %, 5,0 %, 1,9 % des Ausgangsbestandes sowie 3,8 % des Ausgangsbestandes nach einer Sondertilgung von 5 Mrd. Euro im ersten Jahr) untersucht, um die Auswirkungen auf die Tilgungsdauer und die Zinsbelastung zu ermitteln.

(350) Die Tilgungsvariante 1a geht – unabhängig vom Geldgeber – von einer jährlichen Tilgungsleistung von 3,8 % des Ausgangsbestandes aus. Dies entspricht einem Volumen von 798 Mio. Euro und geht auf eine Forderung aus dem kommunalen Raum nach einer entsprechenden Landeshilfe zurück und unterstellt, dass allein dieser Betrag zur Tilgung kommt.²⁰⁵ Die anfallenden Zinsen betragen im ersten Jahr 329,6 Mio. Euro. Sie steigen bis 2015 aufgrund steigender Zinssätze auf 522,3 Mio. Euro an und erreichen damit in diesem Jahr 65,4 % der Tilgung. Danach beginnen die Zinsaufwendungen wegen des rückläufigen Kreditvolumens und der dann nur noch sehr moderat anwachsenden Zinssätze zu sinken. Der Zinskostenanstieg bis 2015 signalisiert sehr deutlich die Gefahren der hohen Liquiditätskredite für die öffentlichen Haushalte (vgl. Abb. 35).

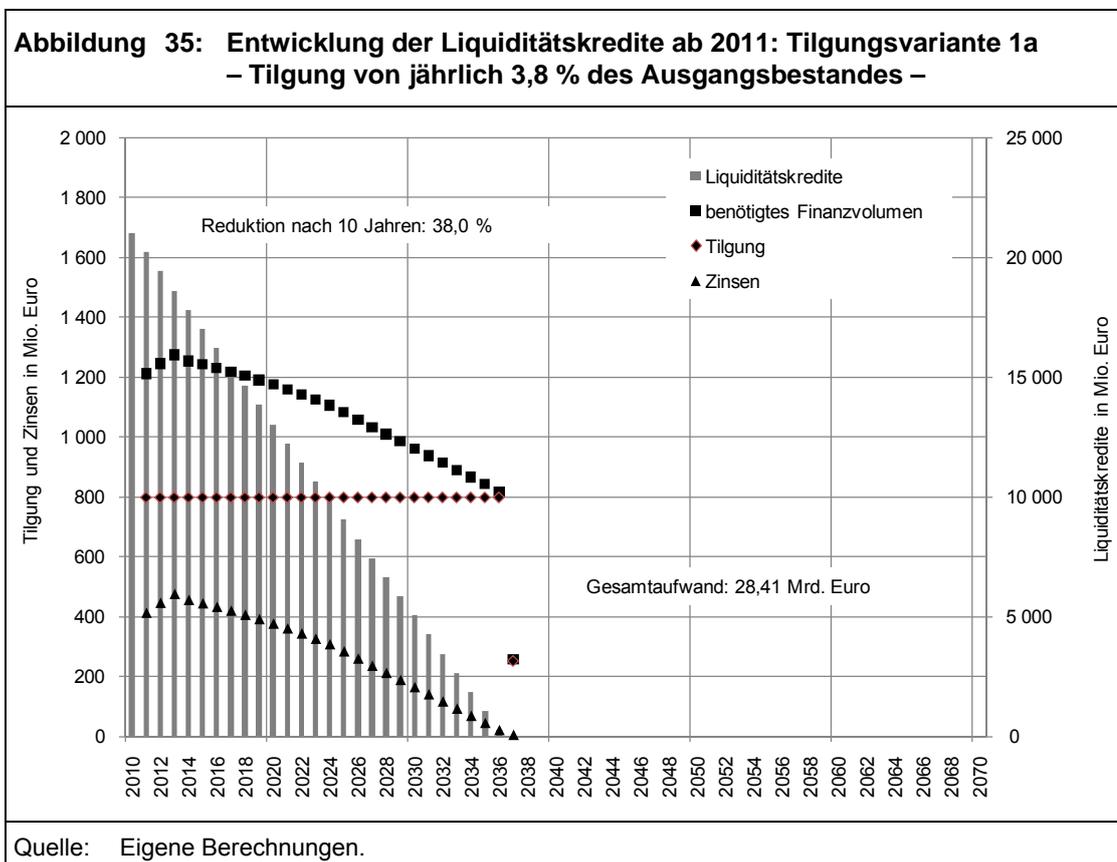
(351) Nach 10 Jahren ist in dieser Tilgungsvariante 1a gerade einmal etwas mehr ein Drittel der Liquiditätskredite abgebaut worden (7,98 Mrd. Euro). Die bis dahin zu leistenden Ausgaben für Tilgung und Zinsen erreichten ein Volumen von 12,23 Mrd. Euro. Jährlich betrüge der Aufwand zunächst rd. 1,21 Mrd. Euro und würde im Jahr 2013 mit 1,27 Mrd. Euro einen Höchststand aufweisen (vgl. Tab. 9).

(352) Ein vollständiger Abbau der kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung würde erst im Jahr 2037 erfolgen, d. h. nach 27 Jahren. Bis dahin wären

204 Dies unterstellt einen insgesamt langen Zeitraum der Stabilität in Wirtschaft und Staat.

205 Vgl. Aktionsbündnis: „Raus aus den Schulden!“ der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes Essener Signal: „Raus aus den Schulden“. Forderungspapier anlässlich der Fachtagung „Wege aus der Kommunalverschuldung“ am 19.02.2010 in Essen.

bei Liquiditätskrediten von 21 Mrd. Euro Aufwendungen für Tilgung und Zinsen von 28,41 Mrd. Euro angefallen. Der Zinsaufwand betrage 7,41 Mrd. Euro, was 35,3 % der Tilgung entspricht. Im Jahr 2020 wären 38 % des Bestands an Liquiditätskrediten getilgt.



(353) Bevor hierzu modifizierte Varianten mit anderen Tilgungsbeträgen dargestellt werden, soll an der Variante 1a mit einer Variation der Zinssätze näher auf das Kostenrisiko der Liquiditätskredite eingegangen werden. Dazu wird

- eine Variante 1a1 mit einem niedrigen Zinssatz von 2 % bis zum Jahr 2020 gewählt, der dann bis 2030 um jährlich 0,1 %-Punkte auf 3,0 % ansteigt sowie
- eine Variante 1a2 mit einem schnellen Anstieg der Zinsen auf ein Durchschnittsniveau von 3 % bis zum Jahr 2013 berechnet. Letzteres bedeutet eine Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung, wie sie in den letzten beiden Zyklen erfolgt ist.

Der Tilgungszeitraum bleibt in beiden Fällen gleich.

Tabelle 9: Vergleich der Varianten zum vollständigen Abbau der Liquiditätskredite								
		1a	1b	1c	1d	1b	1c	1d
						im Vergleich zu 1a		
Liquiditätskreditbestand im Jahr 2011	Mio. Euro	21 000						
Sondertilgung im 1. Jahr		5 000						
jährliche Tilgung	%	3,8	5,0	1,9	3,8	1,2	-1,9	0,0
	Mio. Euro	798	1 050	399	798	252	- 399	0
max. jährl. Belastung	Euro	1 273	1 509	899	1 168	236	- 374	- 105
Restkreditbestand in								
10 Jahren	%	62,0	50,0	81,0	42,0	- 12	19	- 20
20 Jahren	%	24,0	7,5	62,0	4,0	- 24	38	- 20
letztes Tilgungsjahr	Jahr	2037	2030	2063	2032			
Laufzeit	Jahre	27	20	53	22	- 7	26	- 5
Gesamtaufwand								
Zinsen	Mio. Euro	7 408	5 468	15 613	4 672	-1 940	8 205	-2 735
Zinsen in % der Tilgung	%	35,3	26,0	74,3	22,2	-9,2	39,1	-13,0
Insgesamt	Mio. Euro	28 408	26 468	36 613	25 672	-2 159	8 205	-2 735

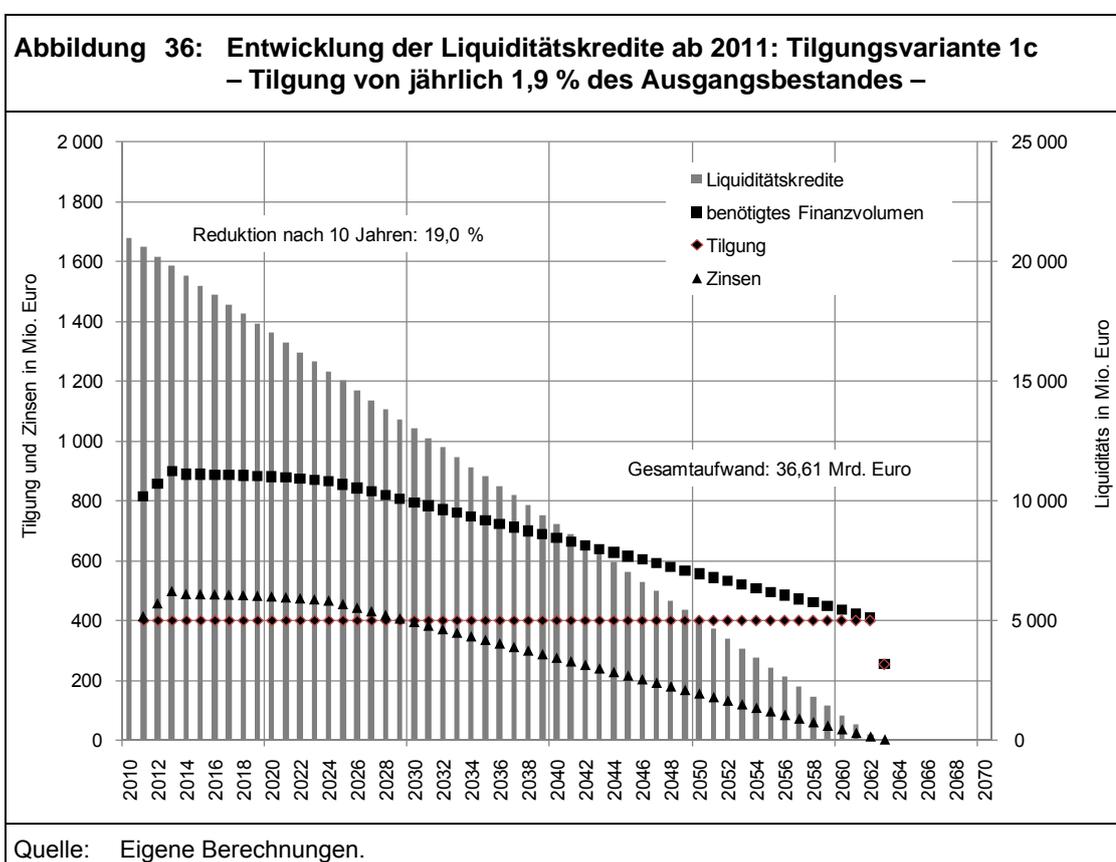
Quelle: Eigene Berechnungen.

(354) Unter der Annahme, dass die Zinsen auch mittelfristig auf einem niedrigen Niveau bleiben, reduziert sich der Zinsaufwand um -1,29 Mrd. Euro von 7,41 auf 6,12 Mrd. Euro. Bei einer schnelleren Erholung von Wirtschaft und Staat würden die Zinskosten um 0,58 Mrd. Euro auf 7,99 Mrd. Euro stärker ansteigen. Die Zinsentwicklung darf aber nicht isoliert gesehen werden. Sollte es zu einer schnelleren Stabilisierung kommen, dürften auch die Steuereinnahmen wieder kräftiger sprudeln. Dies hilft aber vor allem den wirtschaftsstärkeren Gemeinden, die vermutlich keine oder nur geringe Liquiditätskredite aufweisen und damit keine Zinsrisiken zu fürchten haben. In solchen, die strukturelle Probleme aufweisen (geringes Gewerbesteueraufkommen, unterdurchschnittliche Steuerproduktivitäten bei der Einkommen- und der Grundsteuer), und deshalb zum Kreis der Gemeinden mit Notlagen zählen, dürfte der positive Effekt einer Konjunkturverbesserung weniger stark spürbar sein. Damit sind die Zinsrisiken hier besonders virulent.

(355) Wird gegenüber der Tilgungsvariante 1a (jährliche Tilgung: 3,8 %) die jährlichen Tilgungsleistung auf 5 % (1,05 Mrd. Euro) erhöht (Tilgungsvariante

1b) sinkt die Laufzeit der Entschuldung von Liquiditätskrediten um 7 Jahre auf 2030. Auch bei dieser hohen Tilgungssumme ist die Laufzeit mit 20 Jahren aber immer noch enorm und ungefähr doppelt so lang, wie der Zeitraum, in dem der massive Anstieg (ab 2001; vgl. Abb. 2) der Liquiditätskredite erfolgte. Im Jahr 2020 wird in dieser Variante als Zwischenziel die Halbierung des Bestands an Krediten zur Liquiditätssicherung erreicht. Der notwendige Zinsaufwand reduziert sich gegenüber der Variante 1a um 1,94 Mrd. Euro auf 5,47 Mrd. Euro. Im Maximum ist ein jährlicher Gesamtaufwand für Tilgung und Zinsen von 1,51 Mrd. Euro fällig (vgl. Tab. 9).

(356) Wird gegenüber der Tilgungsvariante 1a die jährliche Tilgung auf 1,9 % (Tilgung 399 Mio. Euro) halbiert (Tilgungsvariante 1c), verdoppelt sich die Laufzeit der Tilgung gegenüber der Variante 1a auf nahezu 53 Jahre (vgl. Abb. 36). Bis zum Jahr 2020 wären in dieser Variante erst 19 % der Kredite zur Liquiditätssicherung getilgt. Der notwendige Zinsaufwand steigt damit auf 15,61 Mrd. Euro; die Zinsen erreichen 74 % der zu tilgenden Liquiditätskredite. Die Zinszahlungen fallen zwischen 2011 und 2029 höher aus als die Tilgung. Die maximale jährliche Belastung ist aber mit knapp 0,8 Mrd. Euro in den Jahren 2013 bis 2021 immer noch erheblich (vgl. Tab. 9). Aufgrund des danach unter-



stellten hohen Zinsniveaus bleibt diese Belastung auch dauerhaft hoch und sinkt nicht so schnell wie in den Varianten 1a und 1b mit einer höheren jährlichen Tilgung („Zeit kostet Geld.“).

(357) Würde bei einer jährlichen Tilgung von 3,8 % – wie in Variante 1a – im ersten Jahr der Tilgung einmalig eine Sondertilgung in Höhe von 5 Mrd. Euro vorgenommen (Tilgungsvariante 1d), verkürzt dies die Laufzeit der Tilgung wie in Variante 1b (5 % Tilgung), aber nur um fünf Jahre auf 2032. Durch die in der Niedrigzinsphase vorgenommene Tilgung würde sich der Zinsaufwand (4,67 Mrd. Euro) gegenüber Variante 1b um 0,80 Mrd. Euro verringern und läge um mehr als ein Drittel unter dem Zinsaufwand von Tilgungsvariante 1a (vgl. Tab. 9). Die Finanzierung einer solchen Sondertilgung würde gegenwärtig jedoch nur über einen langfristigen Kredit erfolgen können, für den wiederum Zinsen zu zahlen wären. Für die Entscheidungsfindung kommt es auf die Zinsdifferenz zwischen den Konditionen für die Sondertilgung und dem individuellen Zinsmanagement der Kommunen bei kontinuierlicher Tilgung an.

5.1.2.2 Abbau der höchsten Liquiditätskredite bis auf 2 000 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 4 –

(358) Anders als eine vollständige Tilgung wäre ein partieller Abbau der Liquiditätskredite zu betrachten. Damit wird eine Hilfeleistung simuliert, die die Schuldner bis zu einer bestimmten Höhe, von der aus sie die Restschuld alleine tilgen müssen, entlastet. Die eigene Tilgungsleistung der Schuldner bleibt in diesem Fall unberücksichtigt.

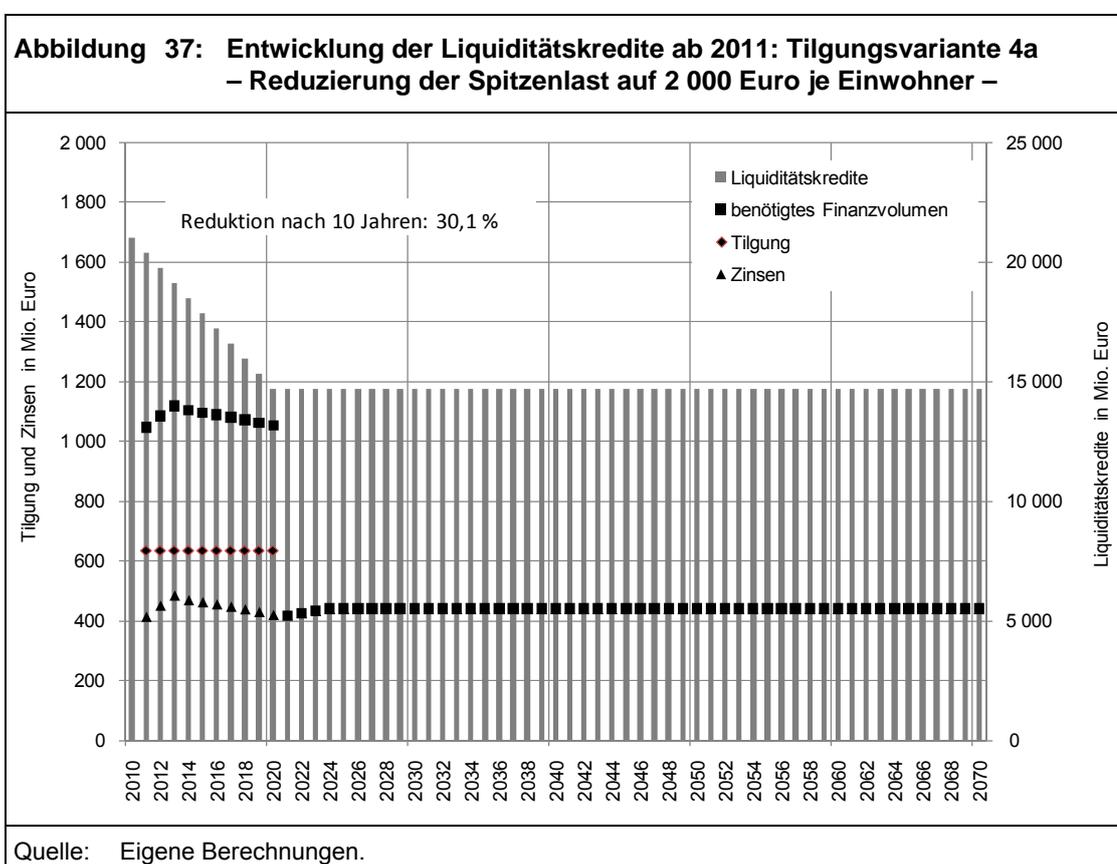
(359) Eine solche Hilfe kann in Form einer auf die Spitzenlasten konzentrierten Hilfe erfolgen. Würden zum Stand 31. Dezember 2009 alle Liquiditätskredite über einem Betrag von 2 000 Euro je Einwohner in eine Konsolidierungshilfe einbezogen, müsste die Hilfe – für 16 Kommunen bei einer Gesamtliquiditätskredite von 9,84 Mrd. Euro (vgl. Abb. 34) – ein Volumen von 3,96 Mrd. Euro umfassen.²⁰⁶ Damit könnten 40 % der Liquiditätskredite dieser Gemeinden getilgt werden.

(360) Wiederum unterstellt, im Jahr 2010 würden die Liquiditätskredite in allen Gemeinden gleichmäßig um 22 % weiter wachsen (vgl. Ziff. (338)), nähme

206 Die übrigen Parameter entsprechen denen der Tilgungsvariante 1 (vgl. Ziff. (349)).

die Zahl der betroffenen Gemeinden auf 27 zu; deren Liquiditätskredite betragen dann 12,00 Mrd. Euro. Ein Abbau der Liquiditätskredite bis auf ein Niveau von 2 000 Euro je Einwohner würde dann einen Betrag von 6,33 Mrd. Euro notwendig machen. Dass damit der Bedarf an einer Spitzenentlastung um 2,37 Mrd. Euro ansteigt, zeigt, wie quantitativ gewichtig die Verschuldung der Gemeinden im Bereich der Liquiditätskredite knapp unter 2 000 Euro ist, die nun auch mit erfasst würden. Diese Hilfe würde nun aber 52,7 % der aufgelaufenen Liquiditätskredite dieser Gemeinden tilgen.

(361) Eine rein extern finanzierte Konsolidierungshilfe zur Entlastung einer Spitzenlast von 6,33 Mrd. Euro, die über einen Zeitraum von 10 Jahren angelegt ist (3,0 % der Ausgangsbasis von 21 Mrd. Euro), hätte gerade einmal 30,1 % des Ausgangsvolumens getilgt (vgl. Abb. 37). Es verbliebe ein Volumen von 14,67 Mrd. Euro, das bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 3,0 % ab 2024 jährlich eine Zinslast von rd. 440 Mio. Euro bedingen würde (Tilgungsvariante 4a, vgl. Abb. 37). Dies entspricht fast der bis dahin jährlichen Tilgung. Insgesamt müssen für die ersten 10 Jahre unter den für die Zinsentwicklung formulierten Annahmen insgesamt 4,47 Mrd. Euro an Zinsen aufgebracht werden (vgl. Tab. 10). Der Zinsaufwand läge also nur 1,85 Mrd. Euro



unter dem Tilgungsbeitrag. Im Vergleich zur Tilgungsvariante 1, dem vollständigen Abbau der Liquiditätskredite, wird ersichtlich, welche Leistungen zusätzlich zu einer extern finanzierten Konsolidierungshilfe notwendig sind, um zu einem vollständigen Abbau der Liquiditätskredite zu gelangen.

Tabelle 10: Vergleich der Varianten zum Abbau der Liquiditätskredite von einer Spitzen- bzw. hohen Belastung					
		4a	4b	4b zu 4a	5
Liquiditätskreditbestand im Jahr 2011	Mio. Euro	21 000	21 000		21 000
Spitzenlast je Einwohner		> 2 000 Euro			>450 Euro
Gesamtlast 31.12.2009		9 839	9 839		16 445
31.12.2010, geschätzt	Mio. Euro	12 004	12 004		20 306
davon Spitzenlast 31.12.2009		3 958	3 958		12 617
31.12.2010, geschätzt	Mio. Euro	6 327	6 327		16 278
Sondertilgung im 1. Jahr			6 327		
jährliche Tilgung	%	3,0	0,0		3,8
	Mio. Euro	633			798
max. jährl. Belastung		1 118	440	- 678	1 273
Restkreditbestand nach 10 Jahren	%	69,9	69,9	0	62,0
		14 673	14 673	0	13 020
fortbestehende Zinslast	Mio. Euro	440	440		141
Zinsen der ersten 10 Jahre		4 474	3 776	- 699	4 255
Quelle: Eigene Berechnungen.					

(362) Würde eine solche externe Konsolidierungshilfe im ersten Jahr auf einmal ausgezahlt (Tilgungsvariante 4b), bliebe der Tilgungseffekt gleich. Unabhängig von der Frage, wie der Tilgungsbeitrag finanziert würde, ergäbe sich durch die vorzeitige Tilgung eine Zinersparnis von 699 Mio. Euro. Allerdings würden auf Seiten der Geldgeber der Konsolidierungshilfe Zinsen in ähnlicher Höhe zusätzlich zu seiner Tilgungshilfe anfallen, wenn die Hilfe nicht aus laufenden Einnahmen bestritten werden kann. Der Gesamtaufwand für die Reduzierung der Spitzenlast dieser Gemeindegruppe auf ein Niveau von immer noch 2 000 Euro je Einwohner betrüge einschließlich der mit übernommenen Zinsen in diesem Fall 7,03 Mrd. Euro und würde ohne Tilgung beim Geldgeber weiter ansteigen. Der verbleibende Zinsaufwand bei den Gemeinden würde dabei wegen der ansteigenden Zinsen von 330 Mio. Euro im Jahr 2012 auf

wiederum 440 Mio. Euro fortlaufend ab dem Jahr 2024 ansteigen. Die Zinsersparnis besteht folglich nur für die Anfangszeit. Sie würde langfristig verpuffen, wenn die Gemeinden diese Chance nicht zur weiteren Tilgung nutzen würden.

5.1.2.3 Abbau hoher Lasten auf 450 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 5 –

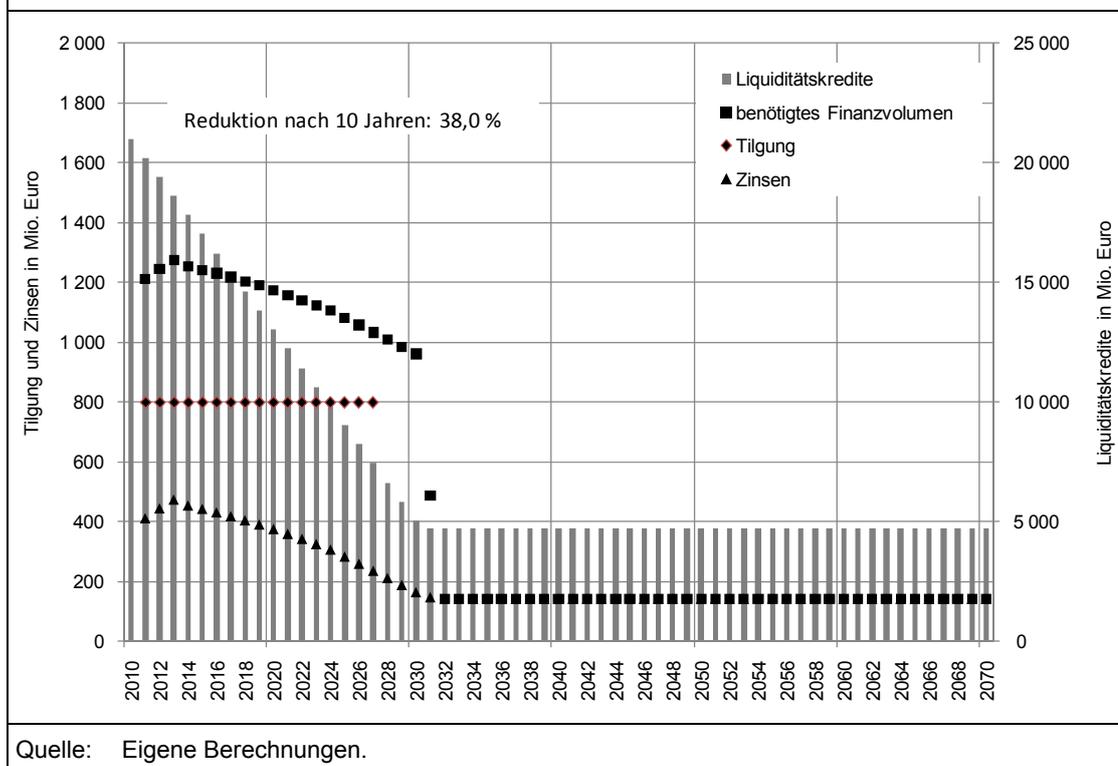
(363) Nicht nur ein Abbau besonders hoher Liquiditätskredite sondern eine Reduzierung auf das Durchschnittsniveau der Liquiditätskredite der Kommunen in denjenigen Ländern, die weder zu den Krisen- noch zu den Spitzenländern gehören, bedeutet eine Absenkung auf 450 Euro je Einwohner (*vgl. Tab. 8*). Zum Stand 31. Dezember 2009 wären hier neben den schon in der Variante 4 erfassten 16 Kommunen mit Kreditbeständen von 2 000 Euro je Einwohner und mehr weitere 98 Gemeinden betroffen (*vgl. Abb. 34*). Das Gesamtvolumen der Liquiditätskredite dieser Gruppe beträgt 16,44 Mrd. Euro. Unter Abzug des nicht in die Hilfe einzubeziehenden Betrages unterhalb von 450 Euro je Einwohner wäre ein Betrag von 12,62 Mrd. Euro zu tilgen. Bei einer Gesamtbelastung aller Kommunen mit Liquiditätskrediten von rd. 17,24 Mrd. Euro würde in dieser Variante eine Absenkung um fast drei Viertel (73,2 %) erfolgen.

(364) Unter der Annahme eines Liquiditätskreditwachses im Jahr 2010 um 22 % stiege die Zahl der betroffenen Gemeinden „nur“ um 10 auf 125, das Volumen der Kredite aber auf 20,31 Mrd. Euro. Davon entfiel ein Betrag von 16,28 Mrd. Euro auf Kredite über einem Wert von 450 Euro je Einwohner. Um also aus der Gruppe der Länder mit den höchsten kommunalen Liquiditätskrediten in die Zone derjenigen Länder zu gelangen, die noch nicht einmal zur Spitzengruppe gehören, bedarf es also einer gewaltigen und deshalb längerfristigen Anstrengung. Zudem verbliebe noch ein Volumen an Liquiditätskrediten von 4,7 Mrd. Euro bei allen Kommunen – sofern diejenigen, die mit weniger als 450 Euro je Einwohner verschuldet waren, dies nicht selber tilgen.²⁰⁷ Angelehnt an die Tilgungsvariante 1a mit einer jährlichen Tilgungsleistung von 3,8 % (798 Mio. Euro) würde es bis zum Beginn des Jahres 2031 dauern, um auf den Wert von 4,7 Mrd. Euro zurückzufallen (*vgl. Tab. 10 u. Abb. 38*). Die

²⁰⁷ Nicht getilgt ist dabei auch das unterstellte zusätzliche Liquiditätskreditvolumen der Jahre 2011/2012.

fortbestehenden Zinslasten betragen dann bei einem Zinssatz von durchschnittlich 3 % immer noch 141 Mio. Euro pro Jahr.

Abbildung 38: Entwicklung der Liquiditätskredite ab 2011: Tilgungsvariante 5 – Reduzierung der Liquiditätskredite auf 450 Euro je Einwohner –



5.1.3 Zwischenfazit zum Finanzbedarf für Haushaltsausgleich und Tilgung

(365) Die in den beiden Abschnitten dieses *Kapitels 5.1* erarbeiteten quantitativen Größenordnungen zum Abbau der Liquiditätskredite und zum Haushaltsausgleich bilden die zentralen Eckdaten der für eine Konsolidierung der Kommunen mit Liquiditätskrediten notwendigen Ausgleichsmaßnahmen. Sie sind in der *Tabelle 11* zusammengefasst.

- Die strukturelle Finanzierungslücke wurde mit einem Volumen von rd. 2,15 bis 2,34 Mrd. Euro ermittelt.
- Hinzu kommen zum 31. Dezember 2009 rd. 0,34 Mrd. Euro an geschätzten Zinsen für die Liquiditätskredite. Die jährliche Zinslast wird voraussichtlich in den kommenden Jahren steigen, weil das gegenwärtig sehr niedrige Zinsniveau nicht Bestand haben wird (vgl. Ziff. (322) ff.).

- Die Höhe der jährlich zu erwirtschaftenden Überschüsse richtet sich nach der jährlichen Tilgung.²⁰⁸ Eine schnelle Tilgung, die einen deutlich geringeren Zinsaufwand ergeben würde, bedarf eines jährlichen Tilgungs- und Zinsaufwandes von zeitweilig bis zu 1,5 Mrd. Euro. Aber auch dann wären die Liquiditätskredite erst nach 22 Jahren abgetragen. Bei einem angenommenen Tilgungsbedarf von 21 Mrd. Euro ergäbe sich dabei ein Finanzbedarf von 26,5 Mrd. Euro. Dieser steigt bei einer geringeren und damit längerfristigen Tilgung über einen Zeitraum von 53 Jahren auf über 36 Mrd. Euro. Dies ist ein gemessen an politischen Legislaturperioden sehr langer Zeitraum. Während dieser langen Phase wären Kommunen und Land strikt an die Konsolidierungsziele gebunden.
- Reine Tilgungshilfen, die nur reduzierte Tilgungsziele (450/2 000 Euro je Einwohner) zum Gegenstand haben, sind angesichts der sehr hohen Verschuldung einer kleinen Gruppe von Gemeinden finanziell ebenfalls aufwendig und hinterlassen zudem nach dem Auslaufen der Hilfen ein weiterhin ungelöstes Problem. Insofern müsste für die Gemeinden dann ein Konzept für die „Zeit danach“ erstellt bzw. von ihnen zusätzliche Eigenanstrengungen bzw. ein Konsolidierungskonzept eingefordert werden. Damit besteht auch bei diesen Hilfekonstruktionen der Zwang zu ganzheitlichen Lösungen – sofern künftig keine neuen Liquiditätskredite bzw. ein reduzierter Kreditbestand geduldet werden soll.

(366) Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, in jeder Gemeinde einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erzielen und bis zum Jahr 2020 zumindest die Hälfte der Liquiditätskredite abzubauen. Dazu wird ein Gesamtbetrag von rd. 42,1 Mrd. Euro benötigt (vgl. Abb. 29). Dieser setzt sich zusammen aus der Halbierung der zum 31. Dezember 2010 geschätzten Liquiditätskredite von 21 Mrd. Euro (10,5 Mrd. Euro) und dem dauerhaften Abbau der ansonsten in den Gemeinden mit Liquiditätskrediten eintretenden Haushaltsdefizite, wie sie auf Basis der Jahre 2004 bis 2007 als strukturelle Lücke ermittelt wurde. Diese jährliche Lücke würde aufsummiert und unter Berücksichtigung von Inflationseffekten einen Betrag von 31,6 Mrd. Euro ergeben (vgl. Ziff. (335)).

208 Modelltheoretisch wurde hier das Tilgungsziel vorgegeben woraus sich der notwendige Überschuss ergibt.

Tabelle 11: Übersicht über Konsolidierungsbedarfe der Kommunen mit Liquiditätskrediten		
Position	entspricht/abhängig von	Betrag
a) Haushaltsausgleich bereinigtes Ordentliches Ergebnis = strukturelle Lücke ohne Zinsen für Liquiditätskredite darunter Zinsen für Investitionskredite Zinsen für Liquiditätskredite nachrichtlich: Zinsausgaben insgesamt darunter <i>nicht erfasst</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Pensionsrückstellungen • unterlassene Investitionen 	Volumen der Defizite (modifiziert) Zinssatz: langfristiges Mittel 3 % siehe unter b) Volumen der Defizite Durchschnitt 2004-2007	-2,155 Mrd. Euro (Lückenvariante 1) -2,337 Mrd. Euro (Lückenvariante 2) ca. 0,709 Mrd. Euro 1,533 Mrd. Euro unbekannt unbekannt
b) Abbau der Liquiditätskredite Tilgung von Liquiditätskrediten Zinsen für Liquiditätskredite Gesamtbedarf für Abbau der Liquiditätskredite: Tilgung und Zinslast	Volumen der Liquiditätskredite jährliche Tilgung/Laufzeit <ul style="list-style-type: none"> • Tilgungshilfe • Eigenbeitrag zur Tilgung Zinssatz: kurzfristiges Mittel 2 % Tilgungszeitraum/Zinsniveau	21,0 Mrd. Euro derzeit nicht bestimmbar 0,34 Mrd. bis zu 37,0 Mrd. Euro
c) Überschüsse für Tilgung von Investitionskrediten bzw. Nettokreditaufnahme = 0 (Stand: 31.12.2009)	Volumen der Investitionskredite (Kernhaushalt ohne Eigen- betriebe und rechtl. selbst. Unternehmen)	23,624 Mrd. Euro
d) Überschüsse für Pensionslasten geschätzt	Verhältnis aktive Beamte/Versorgungsempfän- ger, Altersstruktur etc.	0,33 Mrd. Euro

(367) Dieser Finanzbedarf ist durch Mehreinnahmen und Ausgabenkürzungen zu erbringen. Hierfür bedarf es auch der massiven Unterstützung durch den Bund, der einerseits im Rahmen der Sozialgesetzgebung gefordert ist, seiner Verpflichtung zur Einhaltung der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben nachzukommen und der zweitens für stabile Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltswirtschaft sorgen muss (*vgl. Kap. 2*), damit die strukturelle Lücke nicht zusätzlich vergrößert bzw. neu entsteht. Das Land Nordrhein-

Westfalen hat ein hinreichendes politisches Gewicht, um mittelfristig auf Bundesebene Initiativen zur Haushaltsstabilisierung und Einnahmegenerierung der Kommunen anzustoßen. Aus kurzfristiger Perspektive ist der Unterschied in den Finanzierungsbedingungen allerdings gewichtiger.

(368) Da die Hilfen des Landes derzeit nur über Kredite finanziert werden können, dürfte ein Teil der kommunalen Konsolidierung vorläufig nur auf einer Umschuldung basieren. Vor dem Hintergrund der eigenen hohen Schuldenlast des Landes Nordrhein-Westfalen und der ab 2011 (mit einer Übergangsfrist bis 2020 [Art. 143 d GG]) geltenden Schuldenbremse, ist dieser Weg der Umschuldung maximal bis 2019 möglich.

(369) Das für den Konsolidierungsbedarf ermittelte Finanzvolumen erfasst nicht die Tilgung der Investitionskredite (vgl. Tab. 11, Punkt c). Hier müssen zumindest Neuverschuldung und Tilgung bei einer Nettokreditaufnahme von Null im Gleichgewicht bleiben, um eine höhere Verschuldung im Investitionsbereich zu vermeiden.

(370) Letztlich müssen auch die Pensionslasten erwirtschaftet werden. In der bisher geführten öffentlichen Diskussion wurden sie nur wenig beachtet. Der Fokus lag auf dem Bereich des Sozialen als einer Hauptursache der strukturellen Defizite. Insofern wird im Folgenden zunächst die Untersuchung auf die Schließung der „kameralen“ Lücke konzentriert. Die Pensionslasten werden am Schluss der Analyse gesondert behandelt, da sie in ihrer nun durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements erzwungenen Offensichtlichkeit ein gesondertes Problem darstellen, das einen anderen Lösungskontext erfordert.

(371) Das Ziel der Stabilisierung der kommunalen Haushalte zur Errichtung eines neuen, finanzwirtschaftlich nachhaltigen Haushaltswesens ist nicht gleichzusetzen mit der Schließung der derzeitigen kameralen Finanzierungslücke. Hier wird keine Bedarfsmessung vorgenommen oder zu Grunde gelegt.²⁰⁹ Vielmehr werden die Konsolidierungsbemühungen auch den Abbau von kommunalen Leistungen bewirken. Auch sind die aus Mangel an verfügbaren Finanzmitteln in der Vergangenheit unterlassenen Neu-, Ersatz- und Modernisie-

209 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 173-192. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).

rungsinvestitionen und Erhaltungsmaßnahmen nicht erfasst.²¹⁰ In der doppelten Ergebnisrechnung wird diese Investitions- bzw. Vermögenserhaltungslücke jedoch – sofern vorhanden – sichtbar werden.

(372) Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass Kommunen mit langfristig defizitären Haushalten schon in der Vergangenheit Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt haben. Dabei kam es u. a. zur Anhebung von Realsteuerhebesätzen auf ein deutlich überdurchschnittliches Niveau oder zum Aufbau eines Investitions- und Unterhaltungsrückstandes. Diese Aspekte werden hier nicht weiter behandelt. Es soll damit aber darauf hingewiesen werden, dass die Wiederherstellung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung mehr umfasst als das Schließen des hier ermittelten strukturellen Defizits. De facto bedeutet dies angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen auf allen drei Staatsebenen und den Folgen der demografischen Entwicklung, dass generell eine Diskussion über kommunale (und staatliche) Aufgaben stattfinden muss.

(373) Abschließend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das ermittelte strukturelle Defizit nicht mit dem aktuellen, von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägten Fehlbetrag gleichzusetzen ist. Diesbezüglich kann kurzfristig ein höherer Konsolidierungsbedarf notwendig sein. Inwieweit sich die strukturelle Lücke ab 2009 zum Beispiel durch neue Aufgaben oder durch zusätzliche Einnahmen verändert hat (z. B. Kosten der U3-Betreuung, Entscheidung des VerFGH NRW 12/09 vom 12. Oktober 2010), kann an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden.

5.2 Finanzierungsmöglichkeiten

(374) Nach der Abschätzung der für die Konsolidierung notwendigen Finanzvolumina sind die Maßnahmen (*vgl. Kap. 4.1 u. 4.2*) zu quantifizieren, mit deren Hilfe diese Beträge erbracht werden können. Im Weiteren werden die möglichen Beiträge der schon benannten Akteure dargestellt. Hierbei kann unterschieden werden zwischen Finanzhilfen, die zur Entschuldung (Tilgung/Zinshilfe) und/oder zum Ausgleich des bereinigten ordentlichen Ergebnisses beitragen.

210 Vgl. zum Investitionsbedarf der Kommunen REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Berlin, S. 208 (= Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).

-
- Beiträge der defizitären und mit Liquiditätskrediten belasteten Gemeinden:
 - Erhöhung der Effizienz der Aufgabenerfüllung (Organisation, Prozess, Technik),
 - interkommunale Kooperation – gemeinsamer Betrieb von Basisaufgaben,
 - Verzicht auf überdurchschnittliche Leistungsstandards bei pflichtigen Aufgaben und Reduzierung freiwilliger Aufgaben,
 - Rückbau der kommunalen Leistungen entsprechend der Bevölkerungsentwicklung,
 - Erhöhungen von Realsteuerhebesätzen, Gebühren und Entgelten.Daraus folgen Einsparungen bei Personal und Sachaufwand sowie Mehreinnahmen. Entsprechende Beiträge zu den Eigenleistungen müssen auch von den kommunalen Auslagerungen erbracht werden.
 - Beiträge des Bundes:
 - Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und Umstellung auf eine Abhängigkeit der Bundesbeteiligung vom Ausgabenniveau (Integration der Entwicklungsdynamik),
 - Einführung einer Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe,
 - Erhöhung der Beteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
 - Absenkung und Präzisierung von Leistungsstandards,
 - Verbreiterung der kommunalen Einnahmenbasis.
 - Beiträge des Landes:
 - höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs,
 - Konsolidierungshilfe in Form zusätzlicher finanzieller Leistungen,
 - Absenkung von Leistungsstandards,
 - Fördermittelvergabe nach Prioritäten nur für Projekte, die den Wirtschaftsstandort direkt fördern (gewerbenahe Maßnahmen) und die zu einer technischen oder organisatorischen Effizienzsteigerung führen und dabei die Betriebskosten senken.
 - Beiträge der kommunalen Solidargemeinschaft:
 - Umverteilung von Finanzmitteln im Schlüsselzuweisungssystem:
 - Höhere Gewichtung des Soziallastenansatzes.

- Aufstockung der Steuerkraft auf ein Basisniveau von 75 % (Schlüsselzuweisung A),
- Umlage für die Konsolidierungshilfe:
 - Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse,
 - Abundanzumlage,
 - steuerkraftbezogene Finanzausgleichsumlage oder
 - finanzkraftbezogene Finanzausgleichsumlage.
- Beiträge der Einwohner:
 - Verzicht auf Leistungen,
 - Übernahme von Aufgaben durch ehrenamtlich tätige Personen,
 - höhere Gebühren,
 - Bürgerbeitrag.

(375) Die einzelnen Beiträge haben entweder einen unmittelbaren finanziellen Charakter, beispielsweise eine dauerhaft höhere Bundesbeteiligung an Sozialausgaben, eine höhere Finanzausgleichsmasse oder befristete Finanzhilfen der kommunalen Gemeinschaft, oder üben einen mittelbaren Einfluss aus, wie zum Beispiel eine Reduktion von Aufgaben und Standards oder Effizienz steigende Maßnahmen der Gemeinden. Letztere können in ihrer Wirkung hier nicht erfasst werden. Insofern beschränken sich die Ausführungen auf direkte Finanzhilfen. Die dabei diskutierten Volumina müssen aber insofern relativiert werden, als sie zumindest teilweise durch mittelbare Maßnahmen ersetzt werden können.²¹¹ Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel auf allen staatlichen Ebenen und begrenzter Möglichkeiten zur Steuer- und Abgabenerhöhung kommt der Aufgabenkritik und der Aufgabenreduktion eine große Bedeutung im Konsolidierungsprozess zu. Hier sind Bundes- und Landesgesetzgeber ebenso gefordert wie bei der direkten finanziellen Hilfe.

(376) Im Folgenden werden die Finanzierungsmöglichkeiten der Akteure schrittweise abgehandelt. Die einzelnen Beiträge werden in *Anhang 2* in einer ersten Modellrechnung quantitativ dargestellt. Daran lässt sich spaltenweise ablesen, welche Maßnahme welchen Effekt auf welche Gemeinde hat, welche Reste des strukturellen Defizits jeweils verbleiben bzw. wann welche Über-

²¹¹ Beispielhaft sei an das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) vom 29. April 2003 (GV NRW, Nr. 21, S. 254-257) erinnert, mit dem in der damaligen Krisensituation – und deshalb zum Teil auch nur kurzfristig – für Kommunen finanzielle Lasten verringert wurden. Vgl. LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2002): Gesetzentwurf. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) Düsseldorf. In: LT.-Drs. 13/3177 v. 05.11.2002.

schüsse erwirtschaftet werden und ab wann damit die Möglichkeit zur Tilgung gegeben ist. Im Anschluss an die beispielhaft durchgeführte Rechnung werden dann weitere Varianten angeschlossen, die variierende Beiträge der verschiedenen Akteure behandeln.

(377) Zunächst werden die Beiträge behandelt, die der Sicherung der angemessenen Finanzausstattung und damit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzwirtschaft dienen (*vgl. Abschnitt 5.2.1*). Damit soll eine Lücke in den Kommunalfinzen geschlossen werden, die von den Gemeinden selbst nicht oder nicht vollständig zu verantworten ist:

- Begonnen wird mit dem Beitrag des Bundes. Dieser ist zur Schließung der strukturellen Lücke von zentraler Bedeutung. Trägt er nicht zur Lösung der von ihm (mit-) verursachten Probleme bei, werden diese Beiträge kompensatorisch von den übrigen Akteuren zu übernehmen sein (*vgl. Abschnitt 5.2.1.1*).
- Ein erster Beitrag des Landes, der in Form der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro bereits im Jahr 2010 erfolgt,²¹² und die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes werden, da beide der aufgabengerechten Finanzausstattung aller Gemeinden dienen, gemeinsam nach den Bundesmitteln behandelt (*vgl. Abschnitt 5.2.1.2*).

(378) Ausgangspunkt ist das in *Abschnitt 5.1.2* festgestellte strukturelle Haushaltsdefizit der Gemeinden mit Liquiditätskrediten in Höhe von 2,15 Mrd. Euro.²¹³ Die Zinsen für Liquiditätskredite, die nicht Teil der strukturellen Lücke sind, sondern deren Kosten darstellen, bleiben folglich unberücksichtigt. Die strukturverbessernden Maßnahmen mindern die Deckungslücke; andernorts erhöhen sie die Überschüsse. Der Konsolidierungsfortschritt, der durch die verschiedenen strukturverbessernden Maßnahmen erzielt wird bzw. werden kann, wird in einem Zwischenresümee zusammengefasst (*Abschnitt 5.2.1.3*).

(379) In dem Umfang, in dem das strukturelle Haushaltsdefizit durch die strukturverbessernden Maßnahmen nicht abgebaut wird, die Liquiditätskreditzinsen noch zu finanzieren sind und die Tilgung der Liquiditätskredite noch nicht erfolgen konnte, verbleiben Konsolidierungsbedarfe, die von den Gemeinden selbst zu schließen sind. Hierzu sollen sie zeitlich befristet durch zu-

212 Dieser Beitrag ist am 16.12.2010 durch den nordrhein-westfälischen Landtag beschlossen worden.

213 Variante 1 der Berechnung des strukturellen Haushaltsdefizits (*vgl. Ziff. (317)*).

sätzliche externe Finanzmittel der Konsolidierungshilfe, die nach einem bedarfsspezifischen Verteilungsschlüssel zu verteilen sind, unterstützt werden (vgl. *Abschnitt 5.2.2*). Die Konsolidierungshilfe soll aus zwei Quellen gespeist werden:

- Das Land leistet außer der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse einen zweiten finanziellen Beitrag (vgl. *Abschnitt 5.2.2.2*).
- Ein weiterer Beitrag soll durch die kommunale Solidargemeinschaft erbracht werden (vgl. *Abschnitt 5.2.2.3*).

(380) Nachdem die Wirkung der externen Maßnahmen einzeln untersucht wurde, werden in *Abschnitt 5.2.3* vier Konsolidierungsmodelle untersucht, die mit unterschiedlichen Kombinationen der einzelnen Maßnahmen arbeiten. Dazu wird zunächst der kompensatorische Ansatz vorgestellt, der die Ausgestaltung der Konsolidierungsmodelle leitet (vgl. *Abschnitt 5.2.3.1*).

(381) Abschließend werden die Eigenleistungen der Kommunen behandelt (vgl. *Abschnitt 5.2.4*). Ihre Höhe ergibt sich, da die Maßnahmen der Kommunen einzeln nicht bestimmt werden können, immer als zu finanzierende Restgröße. Darunter sind auch die Leistungen der Einwohner in den Hilfe empfangenden Gemeinden. Leistungskürzungen und Einnahmenerhöhungen sind zwar mögliche Maßnahmen der einzelnen Kommune. Sie wirken jedoch unmittelbar auf die Einwohner und erfordern deshalb auch deren Verständnis. In gleicher Weise müssen Konsolidierungsleistungen angesichts der zahlreichen Pflichtaufgaben durch gesetzliche Öffnungsklauseln auch erst möglich gemacht werden. Deshalb sind Bund und Land auch hier nochmals im Rahmen zur Deregulierung von Vorschriften und Standards gefordert.

5.2.1 Strukturelle Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Gemeindefinanzen

5.2.1.1 Beteiligung des Bundes

(382) Der Bund ist in zweierlei Hinsicht bei der Sanierung der Kommunalfinanzen gefordert. Zum einen hat er die Wirkung seiner Steuer- und Sozialgesetzgebung auf die Kommunen zu beachten. So führen Steuerrechtsänderungen wie beispielsweise die Umsatzsteuerreform zur Absenkung des Steuersatzes für das Hotelgewerbe zum 1. Januar 2010 nicht nur zu Steuerminderungen des Bundes, sondern mindern auch die Einnahmen der Kommu-

nen (a) direkt über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und (b) indirekt über die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.²¹⁴ Die Absetzbarkeit der geplanten Brennelementesteuer würde zu Steuereinbrüchen bei der Gewerbesteuer führen,²¹⁵ ähnlich wie es die Absetzbarkeit der UMTS-Lizenzen getan hat. An dieser Stelle kann nur gefordert werden, dass der Bund eine auf Kontinuität und Planbarkeit setzende Steuerpolitik betreibt und Schatteneffekte seiner Steuerpolitik auf die Kommunen finanziell neutralisiert.

(383) Auf der Ausgabenseite wirkt der Bund in ähnlicher Weise. Zum Beispiel wird die Streichung des Bundeszuschuss zur Rentenversicherung für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 26 Abs. 1 SGB II) zeitversetzt Folgewirkungen auf die Notwendigkeit zur Beantragung von Grundsicherung im Alter haben. Die Einsparungen beim Bund führen künftig also zu höheren Ausgaben der Kommunen. Gleichzeitig wird ein wichtiges Element des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gestrichen: die Gewährleistung einer angemessenen sozialen Sicherung.²¹⁶ Darüber hinaus ist der Bund aber auch durch die direkte Finanzierung der Sozialausgaben auf kommunaler Ebene involviert und Art und Umfang der Beteiligung beeinflussen das kommunale Haushaltsergebnis. Hinsichtlich der direkten Finanzierungsbeteiligung sind drei Bereiche hervorzuheben:

- die bestehende Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II,
- die bestehende Beteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und

214 Vgl. dazu auch BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 4. bis 6. Mai. 2010. In Monatsbericht des BMF. H. 5, S. 38. Die Abweichung der Steuerschätzung gegenüber der von November 2009 betrug für Gemeinden 1 Mrd. Euro. Davon gehen 0,9 Mrd. Euro auf Steuerrechtsänderungen zurück.

215 Eine überschlägige Berechnung führt bei der Einführung der Brennelementesteuer zu kommunalen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer in Höhe von rund 320 Mio. € pro Jahr (volle Absetzbarkeit vom Betriebsergebnis, Gewerbesteuerhebesatz = 400 %, Gewerbesteuerumlage eines westdeutschen Landes). Diese Mindereinnahmen können allenfalls dann kompensiert werden, Gewinne der Energiekonzerne aus der Verlängerung der Laufzeiten der Kernkraftwerke so hoch ausfallen, dass die daraus resultierenden Gewerbesteuermehrereinnahmen die Mindereinnahmen ausgleichen. Ob dieses eintritt hängt auch davon ab, in wie weit die Stromkunden durch günstigere bzw. stabile Strompreise ebenfalls profitieren sollen. Dass alle nur Gewinner sind, ist unwahrscheinlich.

216 Vgl. BUNDESTAG (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. S. 47 u. 58. (= BT-Drs. 15/1516 v. 05.09.2003). Online unter <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501516.pdf>> (Abruf. 07.10.2010). Wortgleich mit den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 01.10.2003 (= BT-Drs. 15/1638).

- die geforderte Beteiligung an der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

5.2.1.1.1 Leistungen für Unterkunft und Heizung

(384) Im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 wurde den Kommunen eine jährliche Entlastung von bundesweit 2,5 Mrd. Euro zugesagt.²¹⁷ Diese schon zu Beginn der Reformdiskussion im Jahr 2002 aufgestellte Zusage war, ungeachtet ihrer dann strittigen Berechnung,²¹⁸ durch die Ausgabensteigerungen im Sozialbereich in den Jahren 2003 (+1,85 Mrd. Euro [reine Sozialausgaben: Ausgaben abzgl. Erstattungen]) und 2004 (+1,35 Mrd. Euro) schon „aufgebraucht“,²¹⁹ bevor sie überhaupt wirksam werden konnte. Zudem wurde die Entlastung verknüpft mit dem Ausbau der frühkindlichen Betreuung von Kindern unter drei Jahren („U3-Betreuung“).²²⁰ Hierzu wurde ein Betrag von 1,5 Mrd. Euro veranschlagt. Somit kann festgehalten werden, dass von der zugesagten Entlastung de facto nichts übrig geblieben ist.

(385) Vor diesem Hintergrund kann vom Bund als Minimalforderung für die neue Aufgabe der U3-Betreuung der vorenthaltene Beitrag von bundesweit 1,5 Mrd. Euro (zuzüglich Inflationsausgleich seit 2005) verlangt werden. Bei einer Beteiligungsquote des Bundes an den Leistungen für Unterkunft im Jahr 2008 von 29,2 %²²¹, was einem Ausgleich auf Basis der zugesagten 2,5 Mrd. entsprach, würde eine Aufstockung des Betrages um 1,5 Mrd. Euro auf 4 Mrd. Euro zu einem Bundesanteil von 46,7 % führen. Unter Berücksichtigung der weiter erfolgten Kostenzuwächse wäre damit die 49 %ige Bundesbeteili-

217 Vgl. ebd., S. 4.

218 Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Berlin u. Köln, S. 8. (= Beiträge zur Stadtpolitik, Bd. 93).

219 Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus der kommunalen Jahresrechnungsstatistik.

220 Vgl. BUNDESTAG (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. a. a. O., S.4 (Saldo der Be-/Entlastung der Kommunen zur Stärkung der Investitionskraft und zum Ausbau der Kinderbetreuung) u. S. 81.

221 Die Länder erhalten allerdings nicht einheitlich den gleichen Anteil. In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beteiligt sich der Bund mit 32,6 bzw. 38,6 % an den Kosten der Unterkunft. In den übrigen Ländern lag die Beteiligungsquote bei 28,6 %.

gung²²² für alle Länder, wie sie schon in der Albrecht-Initiative gegen Ende der 1980er Jahre gefordert wurde,²²³ zu diesem Bereich der sozialen Sicherung sachlich gerechtfertigt. Bei einem Bruttoausgabenvolumen von 13,34 Mrd. Euro im Jahr 2008 ergäbe sich damit eine Bundesbeteiligung in Höhe von 6,67 Mrd. Euro statt bisher 3,89 Mrd. Euro (+2,78 Mrd. Euro).²²⁴

(386) Auf dieser Grundlage kann für die nordrhein-westfälischen Gemeinden ein entsprechender Entlastungsbetrag bezogen auf Basis der Daten für das Jahr 2008 geschätzt werden. Dazu werden zunächst die Einnahmen der Kreise aus der Bundesbeteiligung²²⁵ anhand der Finanzkraft auf die kreisangehörigen Gemeinden umgerechnet (*vgl. Anh. 2, Sp. 38*), um für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden eine einheitliche Basis zu erhalten.²²⁶ Anschließend werden diese Einnahmen entsprechend der Erhöhung des Bundesanteils von 28,6 auf 49,0 % (für Nordrhein-Westfalen) hochgerechnet. Dadurch ergeben sich Mehreinnahmen von 754,0 Mio. Euro für alle nordrhein-westfälischen Gemeinden bzw. von 597,6 Mio. Euro für diejenigen mit Liquiditätskrediten (*Sp. 40*).²²⁷ Dies würde die strukturelle Lücke der Kommunen mit Liquiditätskrediten von 2,15 auf 1,56 Mrd. Euro absenken (*Sp. 32/41*).

222 Eine 50 %ige Beteiligung des Bundes ist rechtlich problematisch, da damit der Charakter der Aufgabe als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe in Frage gestellt wird (Bundesauftragsverwaltung), was weitere in diesem Gutachten nicht beabsichtigte Konsequenzen nach sich ziehen würde.

223 Vgl. BUNDESRAT (1988): Gesetzesantrag der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. (= BR-Drs. 124/88 v. 17.03.1988). Statt der anteiligen Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfelasen wurde das sogenannte Strukturhilfegesetz (Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern v. 20.12.1988 [BGBl. 1988 Teil 1, S. 2358-2360]) verabschiedet. Damit sollte der Kern der sozialen Probleme zum Ansatzpunkt der Hilfe und über die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur der Arbeitsmarkt belebt werden. Vgl. SPÄTH, L. (1988): Lastenverschiebung ist kein Konzept. Die sozialen Sicherungssysteme müssen dringend reformiert werden. In: Der Spiegel. H. 21, S. 24 f. In Folge der Deutschen Einheit kam es zu einer Problemverschiebung und damit zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes zum 31.12.2010.

224 Der Landtag Nordrhein-Westfalen forderte am 29.10.2010 in einem gemeinsamen Antrag von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls die hälftige Beteiligung des Bundes am kommunalen Aufwand für die Soziallasten. Vgl. LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Antrag: Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben – Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen. Düsseldorf. In: LT-Drs. 15/435 v. 29.10.2010.

225 Hierbei wurde die Gruppierungsnummer 191 (Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende) verwendet.

226 Die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2008 weist für die kreisfreien Städte Wuppertal, Gelsenkirchen und Münster unter der Gruppierungsnummer 191 keine Werte auf. Aus diesem Grunde wurde für Wuppertal und Münster der Wert des Jahres 2007 angesetzt. Für Gelsenkirchen konnte auf die Wertangabe der vierteljährlichen Kassenstatistik für 2008 zurückgegriffen werden. Gelsenkirchen weist für die Jahre 2006 bis 2008 in der Jahresrechnungsstatistik keine Werte aus.

227 Übertragen auf die tatsächliche Beteiligung des Bundes im Jahr 2008 an den Kosten der Unterkunft von 3,6 Mrd. Euro ergäbe eine Erhöhung des Anteils auf 46,7 % einen Betrag von 5,8 Mrd. Euro und damit 2,2 Mrd. Euro mehr ($3,6 / 29,2 * 46,7$; Abweichungen durch Rundung der Einzelbeträge).

(387) Neben der Forderung nach einem grundsätzlich höheren Bundesanteil steht auch die Forderung nach einer an der tatsächlichen Ausgabenentwicklung orientierten Ausgestaltung des Beteiligungsverhältnisses. Derzeit liegt diesem die Entwicklung der Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften zu Grunde. Da diese entgegen der Ausgabenentwicklung (u. a. Zunahme der Energiekosten) zuletzt rückläufig waren, sank der Bundesanteil, während die Ausgaben insgesamt zunahmen.²²⁸ Eine solche Beteiligungsdynamik ist nicht sachgerecht, denn sie bevorzugt bzw. benachteiligt bei unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken jeweils einen Akteur und widerspricht damit einer angemessenen bzw. kostenadäquaten Beteiligung.

5.2.1.1.2 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

(388) Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat sich von einer in finanzieller Hinsicht geringfügigen Aufgabe in den 1950er und 1960er Jahren zu einem Hauptaufgabenfeld der Kommunen²²⁹ entwickelt mit Ausgaben von bundesweit brutto 12,5 bzw. netto 11,2 Mrd. Euro (2008).²³⁰ Sofern bei der Bemessung des Finanzierungsbedarfs dieser Bereich bei der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 überhaupt eine Rolle gespielt haben sollte, ist es seither nicht zu einer Anpassung an den Bedarfsaufwuchs gekommen. Insofern besteht schon seit langem die Forderung nach einer neuen Verteilung der finanziellen Lasten für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen entweder in Form eines eigenen Leistungsgesetzes oder durch ein Bundesteilhabegesetz.²³¹

(389) Analog zur Forderung bei der Leistung für Unterkunft und Heizung oder auch bei der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung (*s. nächster Ab-*

228 Vgl. SCHRÖDER, P. (2009): BIAJ-Kurzmitteilung v. 10.11.2009. Online unter <<http://www.ak-sozialpolitik.de/dukkumente/2009-11-10%20BIAJ%20Bundesanteil%20KdU.pdf>> (Abruf: 26.09.2010)

229 1963: 58 000 Hilfeempfänger und 5 % der gesamten Sozialhilfeausgaben; 2008: 713 000 Hilfeempfänger und 57 % der Sozialhilfeausgaben. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Statistik der Sozialhilfe. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Wiesbaden, S. 4 f.

230 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Statistik der Sozialhilfe. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Wiesbaden, S. 12.

231 Vgl. BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER ÜBERÖRTLICHEN SOZIALHILFETRÄGER – BAGÜS (2009): Reformvorschläge 2009 zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts für Menschen mit Behinderungen und pflegerischen Bedarf. Münster, S. 3 und 19. In gleicher Weise DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE e. V. (2004): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld. Online unter <<http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/20041203.pdf>> (Abruf: 16.09.2010). Der nordrhein-westfälische Landtag fordert auch hier eine 50 %ige Beteiligung. Vgl. Fußnote 224.

schnitt) ist auch für diese ihrem Charakter nach gesamtgesellschaftlichen Aufgabe eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 49 % an den tatsächlichen Nettoausgaben angemessen. Bezogen auf die Ausgaben im Jahr 2008 entspräche dies einem Bundesbeitrag von 5,5 Mrd. Euro, der die Träger der Eingliederungshilfe entlasten soll.

(390) Näherungsweise kann die Wirkung einer solchen Beteiligung auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden dadurch geschätzt werden, dass das von den Landschaftsverbänden als Träger der Eingliederungshilfe aufgebrachte Nettoausgabenvolumen des Jahres 2008 für die Hilfen innerhalb von Einrichtungen (Gruppierung 74 abzgl. 25) mit Hilfe der Finanzkraft auf die Gemeinden umverteilt (*vgl. Anh. 2, Sp. 42*) und mit dem Faktor 49 % in einen Entlastungsbetrag umgerechnet wird (*Sp. 44*).²³² Dadurch entstehen für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen Mehreinnahmen in Höhe von 1,31 Mrd. Euro; hiervon entfielen 0,99 Mrd. Euro auf die Kommunen mit Liquiditätskrediten. Allein diese Maßnahme ließe das strukturelle Haushaltsdefizit der Kommunen mit Liquiditätskrediten auf -1,17 Mrd. Euro sinken.

5.2.1.1.3 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

(391) Im Jahr 2003 wurde mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine eigenständige Grundsicherungsleistung geschaffen, mit der nicht mehr erwerbstätige Personen über 65 Jahre sowie erwerbsunfähige Personen unter 65 Jahren aus der Sozialhilfe herauslöst wurden (SGB XII, Kap. 4).²³³ Ein wesentlicher Aspekt dieser Reform war insbesondere die Bekämpfung der versteckten Altersarmut, u. a. auch dadurch, dass die betroffenen Gruppen aus der begrifflich negativ besetzten Sozialhilfe herausgelöst wurden. Rentnern sollte zugleich ein über dem auf erwerbsfähige Personen zugeschnittenen, anreizorientierten Sozialhilfeniveau liegender Grundbedarf zugesichert werden.

(392) Die dadurch entstehenden höheren Ausgaben der Kommunen hat der Bund zunächst mit einem Festbetrag von 409 Mio. Euro den ausgeglichen. Dieser Ausgleich erfolgte über die Länder auf dem Weg der Wohngelderstat-

²³² Die Gemeinden würden zwar nicht direkt an der Bundesbeteiligung profitieren, aber ihre Umlagen, mit denen sie die Landschaftsverbände finanzieren, können entsprechend gesenkt werden.

²³³ Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (2010): Sozialleistungen der Städte in Not, a. a. O., S. 20-22.

tung des Bundes an die Länder. Nicht zuletzt infolge des starken Anstiegs der Zahl der Betroffenen und damit steigender kommunaler Ausgaben hat der Bund ab dem Jahr 2009 einer prozentualen Beteiligung an den Nettoausgaben des Vorjahres zugestimmt, die von 13 % im Jahr 2009 auf 16 % im Jahr 2012 ansteigen und dann konstant sein soll.²³⁴

(393) Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit wies bundesweit im Jahr 2008 ein Bruttoausgabenvolumen von 3,79 Mrd. Euro auf; netto waren es mit 3,67 Mrd. Euro nur unwesentlich weniger.²³⁵ Auch hierfür lässt sich eine 49 %ige Beteiligung des Bundes fordern. Als ehemaliger Teil der Sozialhilfe war auch für sie schon Ende der 1980er Jahre eine solche Forderung erhoben worden (Albrecht-Initiative). Eine über die zugesagte Erhöhung des Bundesanteils hinausgehende Erhöhung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die aktuelle Streichung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende mittelfristig zu einem zusätzlichen Ausgabenanstieg der Grundsicherung im Alter führen wird. Allein um den Bund an den Folgewirkungen seines eigenen Handelns zu beteiligen, ist eine weitere Erhöhung des Bundesanteils an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung anzustreben. Eine auf 49 % aufgestockte Beteiligung des Bundes würde für die Gemeinden und Gemeindeverbände bundesweit 1,80 Mrd. Euro erbringen. Das entspräche im Volumen rd. einem Drittel einer 49 %igen Beteiligung des Bundes bei der Eingliederungshilfe. Allerdings wäre davon der derzeit über die Umsatzsteuerbeteiligung bereits gezahlte Ausgleich abzuziehen. Basis wäre also näherungsweise die Differenz zwischen dem für 2009 vorgesehenen 13 %-Anteil und dem geforderten 49 %-Anteil.

(394) Eine entsprechende Modellrechnung zur einzelgemeindlichen Entlastung kann analog dem Verfahren bei der Eingliederungshilfe vorgenommen werden (vgl. Ziff. (390)). Allerdings konnte dabei nicht auf die Nettozahlungen aus der Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen werden, da die kameralen Positionen der Statistik infolge der Umstellung auf die Doppik vielfach nicht mehr besetzt waren.²³⁶ Aus diesem Grunde wurde auf die Sozialhilfestatistik

234 Vgl. ANTON, S./DIEMERT, D. (2008): Reiche Städte, arme Städte - die Verantwortung der Länder. Gemeindefinanzbericht 2008. In: Der Städtetag. Jg. 61, H. 5, S. 30 (5-84).

235 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Sozialleistungen, a. a. O.

236 Basis wären den Gruppierungsnummern 781 und 782 sowie die Einnahmen in den Positionen 24 und 25.

zurückgegriffen,²³⁷ welche die gleichen Angaben enthält. Die Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger (kreisfreie Städte, Kreise und Landschaftsverbände) wurden wiederum mithilfe der Finanzkraft auf die Gemeinden umgerechnet (vgl. *Anh. 2, Sp. 46*). Daran wurde dann ein zusätzlich zur bestehenden Umsatzsteuerbeteiligung notwendiger 36 %-Anteil des Bundes errechnet (*Sp. 48*). Dies würde für die nordrhein-westfälischen Gemeinden zusätzliche Mittel in Höhe von 348,3 Mio. Euro erbringen.

5.2.1.1.4 Fazit Bundesbeteiligung

(395) Zusammengefasst kann eine berechtigte Forderung in Höhe von rd. 10 Mrd. Euro an den Bund für die seit Einführung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 nicht der tatsächlichen Entwicklung angepassten Dotierung der kommunalen Sozialhilfelasten gestellt werden. Die Sozialausgaben, die einschließlich der übrigen sozialen Leistungen auch im Kinder- und Jugendbereich (Einzelplan 4) mittlerweile in Nordrhein-Westfalen mehr als 50 % der Ausgaben beanspruchen,²³⁸ tragen wesentlich zur finanziellen Notlage der Kommunen bei. Hier würde die erhöhte Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung insgesamt eine Entlastung von rd. 2,41 Mrd. Euro bewirken (vgl. *Anh. 2, Sp. 50*). Sie würde die strukturelle Lücke in einen Überschuss von 399,7 Mio. Euro verwandeln, allerdings stünden dabei Defizite von -922,7 Mio. Euro in 114 Gemeinden Überschüsse von 1,32 Mrd. Euro in 282 Gemeinden gegenüber (*Sp. 52*).

(396) Gemeinden mit Liquiditätskrediten von bis zu 1 000 Euro je Einwohner würden damit im Durchschnitt ihre strukturelle Lücke schließen (vgl. *Tab. 12*) und auch ihre Liquiditätskreditzinsen bedienen können (vgl. *Anh. 2, Sp. 52 u. 54*). Für die Gemeinden mit mehr als 1 000 Euro Liquiditätskredit je Einwohner kann eine im Durchschnitt höhere Entlastung festgestellt werden (vgl. *Abb. 39*). Unter diesen befinden sich vor allem größere kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit hohen Soziallasten. Gleichwohl reicht dies bei weitem nicht aus, um ihre strukturelle Lücke vollständig zu schließen.

237 Vgl. INFORMATION UND TECHNIK NORDHREIN-WESTFALEN (2010): Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen 2008. Düsseldorf, Tab. D3 u. D4.

238 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2011): Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Bottrop u. Kaiserslautern, S. 87. (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Tabelle 12: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden unter Berücksichtigung einer höheren Beteiligung des Bundes an den Soziallasten*
– nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –**

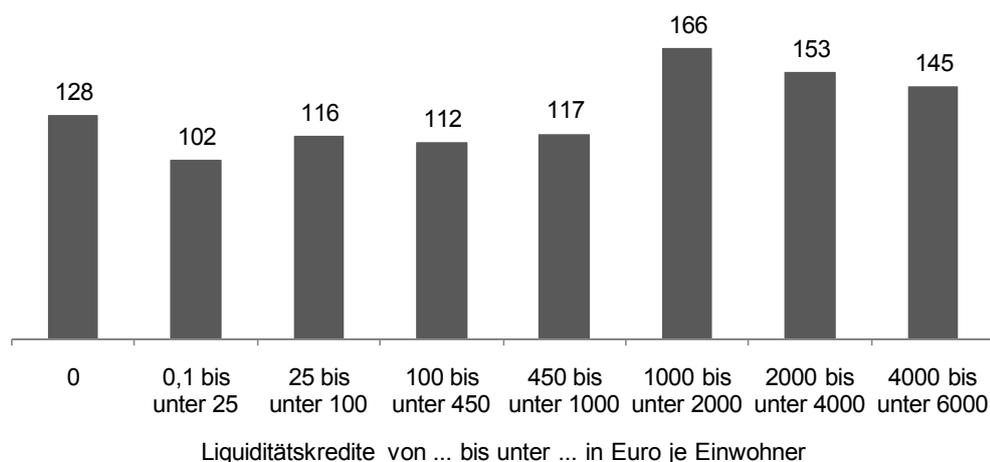
Gemeinden	strukturelle Lücke/ Überschuss		erhöhte Bundes- beteiligung	strukturelle Lücke/ Überschuss mit Bundesanteil	
	1 000 Euro	Euro/Ew		1 000 Euro	Euro/Ew
insgesamt	-2 012 471	- 112	2 412 191	399 719	22
abundant	286 750	108	375 226	661 975	250
ohne Liquiditätskredite	142 461	33	559 050	701 511	160
mit Liquiditätskrediten	-2 154 932	- 158	1 853 140	- 301 792	- 22
von ... bis ... Euro je Einwohner					
0,1 bis unter 25	- 68 942	- 41	170 019	101 077	61
25 bis unter 100	- 19 097	- 34	64 722	45 625	82
100 bis unter 450	- 115 610	- 49	263 623	148 014	63
450 bis unter 1 000	- 214 300	- 93	269 870	55 570	24
1 000 bis unter 2 000	- 778 989	- 205	631 198	- 147 791	- 39
2 000 bis unter 4 000	- 732 570	- 297	376 848	- 355 722	- 144
4 000 bis unter 6 000	- 225 424	- 424	76 860	- 148 564	- 279

* Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

** Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

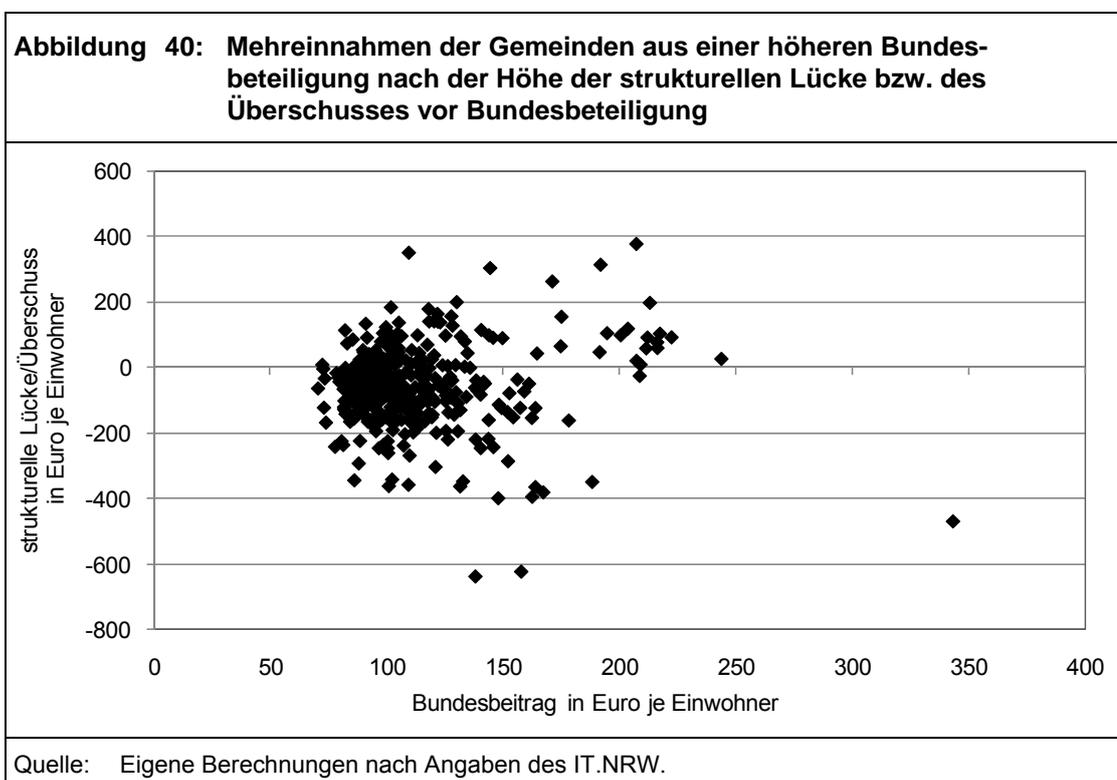
Abbildung 39: Mehreinnahmen der Gemeinden aus einer höheren Bundesbeteiligung 2008 nach der Höhe der Liquiditätskredite am 31.12.2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(397) Insgesamt sinkt aber die Zahl der Gemeinden mit einem strukturellen Haushaltsdefizit von 282 auf 114; mit anderen Worten: die Zahl der Gemeinden mit einem Haushaltsausgleich oder Überschuss steigt von 114 auf 282 (vgl. Anh. 2, Sp. 32 u. 54). Die Breite, mit der die Entlastung wirken würde, macht auch deutlich, in welchem Ausmaß die massiv angestiegenen Soziallasten die gemeindlichen Haushalte unter Druck setzen.

Zu beachten ist auch, dass finanzkraftstarke und abundante Gemeinden, die tendenziell einen Überschuss erwirtschaften, eine hohe Entlastung erfahren (vgl. Abb. 40). Da sie über ihre Finanzkraft zu einer stärkeren Finanzierung der Landschaftsverbände und damit der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen herangezogen werden, würde eine höhere Bundesbeteiligung für sie eine deutlichere Reduzierung der Umlage bewirken.²³⁹



²³⁹ Kreisangehörige Gemeinden leisten ihren Beitrag an die Landschaftsverbände mittelbar über die Kreisumlage.

5.2.1.2 Kommunalen Finanzausgleich: Ein erster Beitrag von Land und kommunaler Solidargemeinschaft

(398) Nachfolgend sind, um die Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen zu bestimmen, Modellrechnungen zum kommunalen Finanzausgleich notwendig. Hierzu wird auf die Parameter für das GFG 2010 zurückgegriffen. Dabei ist zu beachten, dass die aus dem kommunalen Finanzausgleich resultierenden Effekte in Abhängigkeit von der verfügbaren Finanzmasse des Finanzausgleichs stehen. Bei ansonsten gleichen Grundbedingungen führen unterschiedlich hohe Finanzausgleichsmassen, wie sie sich jährlich durch Schwankungen im Steueraufkommen ergeben, zu unterschiedlichen Zuweisungsergebnissen. Insofern sind die hier ermittelten Konsolidierungsbeiträge nicht auf die nächsten Jahre übertragbar. Für jährliche Fortschreibungen müssten vielmehr Annahmen aus der Steuerschätzung herangezogen und in entsprechenden jährlichen Rechnungen zum Finanzausgleich simuliert werden, was im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden kann und zudem auch nicht für den ganzen 10-jährigen Zeitraum der geplanten Konsolidierungshilfe machbar wäre. Insofern müssen die Ergebnisse der Modellrechnungen zum kommunalen Finanzausgleich konstant gesetzt werden.

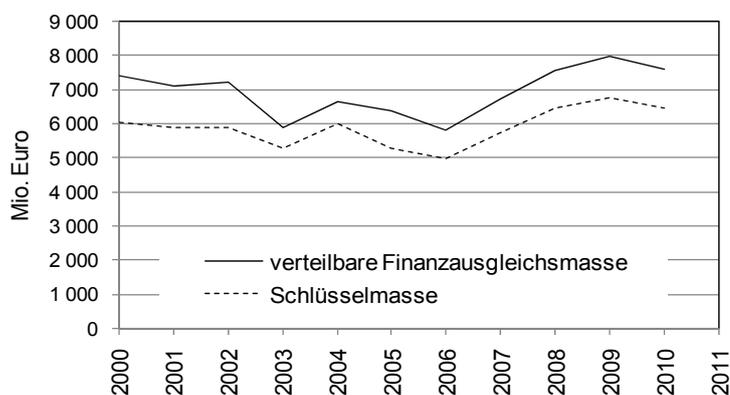
(399) In der ursprünglichen Fassung des GFG 2010 war das Volumen der verteilbaren Finanzausgleichsmasse infolge der Banken- und Wirtschaftskrise rückläufig, nachdem es im Jahr zuvor einen bis dahin nicht erreichten Höhepunkt erreicht hatte (vgl. Abb. 41). Für 2011 sind im für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse maßgeblichen Zeitraum (1. Oktober 2009 bis 30. September 2010) zumindest stagnierende Steuereinnahmen zu erwarten.²⁴⁰ Insofern stellen die hier vorgenommenen Rechnungen nur eine einjährige Betrachtung der Konsolidierungsbeiträge dar. Nach der Steuerschätzung vom Mai und November 2010 und den Orientierungsdaten 2011 des MIK sollen ab 2011 die Steuereinnahmen aber wieder ansteigen,²⁴¹ so dass mittelfristig von einer ähnlichen hohen Finanzausgleichsmasse ausgegangen werden kann wie 2010, so dass die Annahme der Konstanz der Finanzausgleichsmasse in der

240 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES (2010): Orientierungsdaten 2011-2014 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 7. Rd.-Erlass v. 03.11.2010. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 27.11.2010).

241 Vgl. ebd. und BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 4. bis 6. Mai 2010, a. a. O., S. 36. – DERS. (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010. In: Monatsbericht des BMF, H. 11, S. 40.

Modellrechnung durchaus plausibel ist. Im Jahr 2012 soll bundesweit sogar wieder das Einnahmenniveau des Jahres 2008 erreicht werden.²⁴²

Abbildung 41: Verteilbare Finanzausgleichsmasse und Schlüsselmasse in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2011 in Mio. Euro^{a)}



a) 2010 ohne die Erhöhung infolge des Nachtragshaushaltes.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den GFGs der Jahre 2000 bis 2010.

5.2.1.2.1 Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs

(400) Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen strebt mit der für 2010 nachträglich beschlossenen Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs um 300 Mio. Euro einen ersten Beitrag zur Konsolidierung der Kommunal Finanzen an. Dabei handelt es sich um die Aufhebung der seit 1999 bestehenden Befrachtung des Finanzausgleichs mit 166,2 Mio. Euro zur Konsolidierung des Landes und um die Wiedereinführung der Beteiligung der Kommunen an der Grunderwerbsteuer, die im Jahr 2007 aus der Verbundmasse ausgeschlossen worden war.²⁴³

(401) Die nunmehr zusätzlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel können in ihrer Wirkung auf die strukturelle Lücke untersucht werden. Dabei dürfen aber die Mittel aus der Grunderwerbsteuer nur zu einem Viertel angerechnet werden, denn in den Jahren 2004 bis 2006 standen sie als allgemeine Deckungsmittel noch zur Verfügung und haben die hier berechnete strukturelle Lücke gemindert. Damit verbleiben von den ab 2010 wieder verfügbaren 300

242 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010, a. a. O., S. 40.

243 Vgl. LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Gesetzentwurf: Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010, a. a. O., S. 1 f. und GV NRW, S. 671.

Mio. Euro für die Modellrechnung – die damit gegenüber den tatsächlichen Auszahlungen aus dem GFG 2010 abweichen – 199,6 Mio. Euro übrig.

(402) Dieser Betrag muss auf die Schlüsselzuweisungen (85 % = 169,7 Mio. Euro) und auf die Investitionspauschalen (15 % = 29,9 Mio. Euro) aufgeteilt werden. Von den Schlüsselzuweisungen gehen 78,5 % an die Gemeinden (133,2 Mio. Euro). Die übrigen 21,5 % teilen sich die Kreise (11,7 % = 19,9 Mio. Euro) und die Landschaftsverbände (9,8 % = 16,6 Mio. Euro). Lediglich für die zusätzlichen Investitionspauschalen wird in der Modellrechnung unterstellt, dass nur die Gemeinden zusätzliche Finanzmittel aus der allgemeinen Investitionspauschale nach § 16 Abs. 2 GFG 2010 erhalten. Die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen an die Kreise und Landschaftsverbände werden entsprechend dem Steuerkraft-Bedarfs-Ausgleich aufgeteilt und unter der Annahme, dass diese bei den Verbandsmitgliedern zu Umlagesenkungen führen würden, anhand der gemeindlichen Finanzkraft auf die Gemeinden rückverteilt (*vgl. Ziff. (287)*). Damit erfolgt auch hier analog zu den übrigen finanzwirtschaftlichen Daten die Umrechnung der Werte der Umlageverbände auf die Verbandsmitglieder, um ein für die Konsolidierungshilfen konsistentes Ergebnis zu erhalten.

(403) Die Aufstockung führt zu folgenden Ergebnissen

- Von den 133,2 Mio. Euro, die über die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verteilt werden, fließen 111,8 Mio. Euro (83,9 %) in Gemeinden mit Liquiditätskrediten und 21,4 Mio. Euro in die übrigen Gemeinden (*vgl. Anh. 2, Sp. 56*).
- Durch die Anhebung der Kreisschlüsselmasse um 19,9 Mio. Euro werden mittelbar die kreisangehörigen Gemeinden mit Liquiditätskrediten um 13,5 Mio. Euro begünstigt (*vgl. Anh. 2, Sp. 57*). Der Anteil fällt mit 68,1 % deutlich geringer aus als bei der gemeindlichen Schlüsselmasse. Dies liegt einerseits daran, dass anteilmäßig deutlich weniger Gemeinden im kreisangehörigen Raum Liquiditätskredite aufweisen. Ferner werden auch abundante Gemeinden von der Aufstockung der Kreisschlüsselmasse mit begünstigt. Dabei erhalten Gemeinden aus zwei abundanten Kreisen noch nicht einmal mittelbar Zuweisungen. Zugleich hat aber zuvor die Finanzkraftstärkung der Gemeinden mit einer deutlichen Steuerkraft-Bedarfs-Disparität auch die Finanzkraftverhältnisse der Kreise untereinander verändert, so dass aufgrund dieses Kompensa-

tionseffektes in geringem Umfang Kreise mit hohen gemeindlichen Liquiditätskrediten etwas weniger stark von der Schlüsselmassenaufstockung profitieren.

- Die Anhebung der Schlüsselmasse der Landschaftsverbände um 16,6 Mio. Euro wirkt mittelbar auf alle Gemeinden zurück. Vor ihr profitieren auch die abundanten Gemeinden. Dennoch werden die Gemeinden mit Liquiditätskrediten von der Aufstockung mit 12,6 Mio. Euro bzw. 75,9 % deutlich stärker begünstigt (vgl. Anh. 2, Sp. 58).
- Die über die Investitionspauschale verteilten Mittel stärken ebenfalls alle und damit auch die abundanten Gemeinden. Solche mit Liquiditätskrediten erhalten mit 21,3 Mio. Euro aber 71,3 % der zusätzlichen Mittel von 29,9 Mio. Euro (vgl. Anh. 2, Sp. 59).
- Insgesamt fließen 79,8 % der zusätzlichen Finanzmittel in die Gemeinden mit Liquiditätskrediten (vgl. Tab. 13).

Tabelle 13: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden nach erhöhter Bundesbeteiligung unter Berücksichtigung einer Aufstockung des Finanzausgleich und einen verstärkten Soziallastenansatzes: Faktor 8 – nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –*				
Gemeinden	Finanzausgleich		strukturelle Lücke nach Finanzausgleich	
	Aufstockung	Soziallasten		
	1 000 Euro			Euro/Ew
insgesamt	199 610	0	599 329	33
ohne Liquiditätskredite	40 343	- 78 323	663 531	152
mit Liquiditätskrediten	159 267	78 323	- 64 201	- 5
von ... bis ... Euro je Einwohner				
0,1 bis unter 25	20 783	- 6 737	115 124	69
25 bis unter 100	6 420	- 4 845	47 200	85
100 bis unter 450	24 911	- 28 113	144 811	62
450 bis unter 1 000	25 498	- 14 338	66 730	29
1 000 bis unter 2 000	45 346	54 739	- 47 706	- 13
2 000 bis unter 4 000	30 361	65 799	- 259 562	- 105
4 000 bis unter 6 000	5 948	11 818	- 130 798	- 246

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

5.2.1.2.2 Soziallastenansatz

(404) Der Soziallastenansatz im Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden ist ein an einem zentralen Problemfeld der Kommunen anknüpfendes Bedarfselement im Steuerkraft-Bedarfsausgleich.²⁴⁴ Unter der Voraussetzung, dass die Dotierung des Schlüsselzuweisungssystems angemessen ist, sorgt dieser Ansatz mit dafür, dass die verfügbare Finanzmasse bedarfsgerecht verteilt wird. Das zur Bedarfsmessung herangezogene Merkmal sind die Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 SGB II (§ 8 Abs. 5 GFG NRW). Im GFG 2010 fließt jede Bedarfsgemeinschaft mit dem Faktor 3,9 in den Gesamtansatz der Bedarfsmessung ein. Das ifo-Institut ermittelte 2008 in seiner Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs rechnerisch ein Gewichtungsfaktor von über 10. Wegen umstellungsbedingter Zweifel an der Validität der Datenbasis wurde eine vorläufige Gewichtung mit dem Faktor 4,2 und eine Überprüfung in 3 bis 5 Jahren empfohlen.²⁴⁵ Eine Aktualisierung dieser Berechnung mit Daten der Jahresrechnungsstatistik 2007 und aktuelleren Werten für die Bedarfsgemeinschaften kommt zu einem Gewichtungsfaktor von 12,4.²⁴⁶

(405) Eine solche kräftige Höhergewichtung der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II macht einen erheblichen Nachholbedarf sichtbar. Sie wäre mit einer deutlichen aber auch berechtigten Umverteilung der Finanzmittel im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem verbunden. Diese Umverteilung käme allen Gemeinden mit überproportionalen Soziallasten zu Gute. Darunter befinden sich neben zahlreichen Kommunen mit z. T. sehr hohen Liquiditätskrediten auch steuerstarke Großstädte (z. B. Köln). Im Fall der Abundanz (z. B. Düsseldorf) kommt es allerdings nicht zu (Mehr-)Zuweisungen.

(406) Vor dem Hintergrund, dass der Bundesanteil an den kommunalen Sozialausgaben, wie in *Abschnitt 5.2.1.1* unterstellt, deutlich steigt, dürfte eine Erhöhung des Gewichts auf 12,4 nicht mehr sachgerecht sein. Da an dieser

244 Vgl. BUDDE, R./JUNKERNHEINRICH, M. (1986): Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, a. a. O. Zur Begründung von Sonderbedarfsansätzen siehe JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.

245 Vgl. BÜTTNER, T./HOLM-HADULLA, F./PARSCHE, R./STARBATTY, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. München, S. 115. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 20.06.2008).

246 Vgl. Vorlage 5 der Geschäftsstelle: Regressionsanalyse und Gewichtung des Soziallastenansatzes. In: KOMMISSION ZUR BERATUNG DER EMPFEHLUNGEN DES INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN (ifo) (2010): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen. a. a. O., S. 393.

Stelle die Auswirkungen einer höheren Bundesbeteiligung auf die kommunalen Zuschussbedarfe hier quantitativ nicht nachvollzogen werden können, wird der Soziallastenansatz für die Konsolidierungsmodelle in vier Varianten mit den Gewichtungen 8, 10, 12 und 16 berücksichtigt, die sich nach der Höhe der jeweils angenommenen Bundesbeteiligung richten: Je geringer die zusätzlichen Bundesmittel angesetzt werden, desto höher muss der Soziallastenansatz ausfallen. Werden vom Bund nur geringe zusätzliche Finanzausweisungen gewährt, wird der Höchstsatz mit dem Gewicht anzusetzen sein, welches rechnerisch auch heute schon notwendig wäre.²⁴⁷

(407) Ein Gewichtungsfaktor von 8 (*Variante 1*) bewirkt eine Umverteilung von 189,6 Mio. Euro zwischen den Gemeinden. Bei den Gemeinden mit Liquiditätskrediten kommen in Summe 90,3 Mio. an, diejenigen ohne Liquiditätskredite verlieren im Saldo die gleiche Summe (*vgl. Anh. 2, Sp. 62*). Es verlieren dabei im Durchschnitt alle Gemeinden mit weniger als 1 000 Euro Liquiditätskredit, weshalb diejenigen mit höheren Krediten in Summe 145,2 Mio. Euro mehr Schlüsselzuweisungen erhalten. Insofern ist dies eine auch im Sinne einer nachhaltigen Finanzwirtschaft zielführende Maßnahme.

(408) Für den kreisangehörigen Raum muss allerdings ein Kompensationseffekt im Kreisfinanzausgleich berücksichtigt werden. Ein anerkannter Sonderbedarf, der durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft einer kreisangehörigen Gemeinde erhöht, steigert auch die Finanzkraft des zugehörigen Kreises, die sich aus der Steuerkraft der Gemeinden und deren Schlüsselzuweisungen zusammensetzt.²⁴⁸ Im Kreisfinanzausgleich führt die gewachsene Finanzkraft eines Kreises zu einer Minderung seiner Schlüsselzuweisungen.²⁴⁹

(409) Der Kompensationseffekt bewirkt eine Rückverteilung der zuvor erfolgten Umverteilung. Insgesamt wandert ein Volumen von 23,0 Mio. Euro im kreisangehörigen Raum wieder von den sozial überproportional belasteten Ge-

247 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011). Erläuterungen. Düsseldorf, S. 4. Online unter <http://www.im.nrw.de/bue/doks/gfg2011_erlaeuterungen.pdf> (Abruf: 10.01.2011).

248 Im Fall der Gemeinden, die dadurch Schlüsselzuweisungen verlieren, tritt der entgegengesetzte Effekt ein: Sie mindern die Finanzkraft ihrer Kreise.

249 Diese Rückkopplung ist derzeit Gegenstand einer Beschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen. Vgl. ausführlicher JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich. Rückkoppelungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen. Bottrop u. Kaiserslautern.

meinden ab. Bezogen auf die Gemeinden mit Liquiditätskrediten vermindern sich deren Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen über die Kreise um 12,0 Mio. Euro. Es verbleiben ihnen nur noch 78,3 von den ursprünglich 90,3 Mio. Euro (vgl. Anh. 2, Sp. 62 bis 64). Diese Mittel konzentrieren sich auf die Gemeinden mit mehr als 1 000 Euro je Einwohner (vgl. Tab. 13).

(410) Wird der Gewichtungsfaktor bis auf 16 erhöht (*Soziallastenvariante 4*), was nach jüngsten Berechnungen unter den gegebenen Bedingungen notwendig erscheint,²⁵⁰ erhöht sich nochmals die Umverteilung zwischen den Gemeinden auf 439,0 Mio. Euro (vgl. Anh. 5, Sp. 62). Bei den Gemeinden mit Liquiditätskrediten kommen in Summe 201,1 Mio. an. Es verlieren im Durchschnitt die Gemeinden mit weniger als 1 000 Euro Liquiditätskredit, diejenigen mit höheren Krediten erhalten in Summe 336,9 Mio. Euro mehr Schlüsselzuweisungen. Die Rückkoppelungen im kreisangehörigen Raum führen zu einer Rückverteilung von 53,5 Mio. Euro (vgl. Sp. 63). Die Erhöhung des Gewichtungsfaktors bis auf 16 bewirkt eine deutlich steigende Entlastung der Gemeinden mit Liquiditätskrediten von mehr als 2 000 Euro je Einwohner (vgl. Tab. 14).

Tabelle 14: Verteilungswirkung einer Verstärkung des Soziallastenansatzes – nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) –*				
Gemeinden	Gewichtungsfaktor			
	8	10	12	16
	1 000 Euro			
ohne Liquiditätskredite	- 78 323	- 108 326	- 132 272	- 173 058
mit Liquiditätskrediten	78 323	108 326	132 272	173 058
von ... bis ... Euro je Einwohner				
0,1 bis unter 25	- 6 737	- 9 989	- 13 414	- 19 818
25 bis unter 100	- 4 845	- 6 961	- 9 001	- 12 482
100 bis unter 450	- 28 113	- 39 194	- 48 844	- 64 272
450 bis unter 1 000	- 14 338	- 20 672	- 26 609	- 36 667
1 000 bis unter 2 000	54 739	76 457	94 590	125 105
2 000 bis unter 4 000	65 799	92 161	114 978	153 776
4 000 bis unter 6 000	11 818	16 525	20 570	27 415

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

250 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011). Erläuterungen, a. a. O., S. 5.

5.2.1.2.3 Steuerkraftvorwegausgleich

(411) Es kann die These aufgestellt werden, dass insbesondere steuerschwache Gemeinden eine hohe strukturelle Lücke aufweisen, weshalb in diesem Gemeindetyp *ceteris paribus* auch höhere Liquiditätskredite zu erwarten sind. Unter dieser Annahme ist ein Steuerkraftvorwegausgleich ein mögliches Konsolidierungsinstrument, der diese Kommunen noch vor dem Steuerkraft-Bedarfsausgleich des Schlüsselzuweisungssystems auf ein Mindeststeuerkraftniveau von beispielsweise 75 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft aller Gemeinden anhebt. In einigen Ländern wird von dieser sogenannten Schlüsselzuweisung A Gebrauch gemacht.²⁵¹

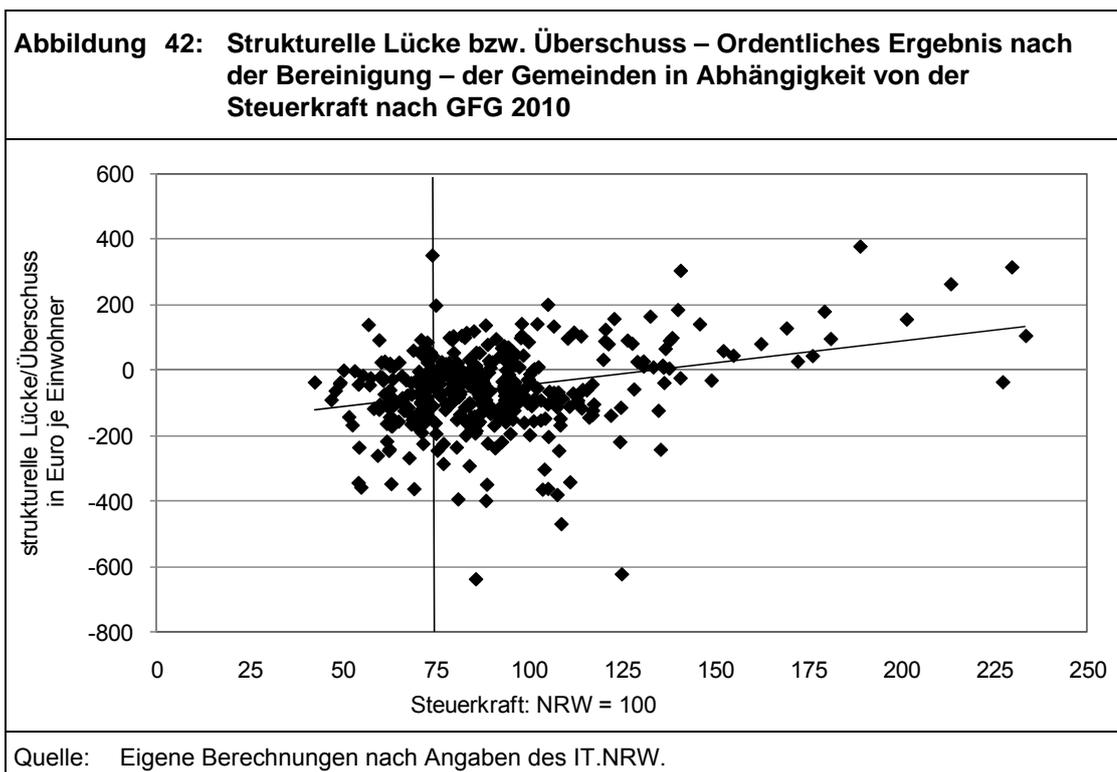
(412) Die Mittel dazu werden der Schlüsselmasse zuvor entnommen. Dadurch erhalten zunächst alle Gemeinden weniger Geld, auch diejenigen, die dann die Schlüsselzuweisung A erhalten. Der Finanzkraftgewinn lässt sich für die steuerschwachen Gemeinden folglich nur anhand des Nettoeffektes aus der wegen der gekürzten Schlüsselmasse verloren gegangenen Schlüsselzuweisungen und der Schlüsselzuweisung A bilden. Dieser fällt umso geringer aus, je höher der Ausgleichsgrad ist. Eine Aufstockung der Steuerkraft auf ein zu definierendes Grundniveau ist also insbesondere dann sinnvoll, wenn der Ausgleichsgrad zwischen Steuerkraft und Bedarf gering ist. In Nordrhein-Westfalen ist bei einem Ausgleichsgrad von 90 % die Netto-Umverteilungswirkung eines Steuerkraftvorwegausgleichs bis zu einem Niveau von 75 % mit 18,0 Mio. Euro erwartungsgemäß sehr gering (*vgl. Anh. 2, Sp. 68*).²⁵² Die nur geringe Umverteilungswirkung wird im kreisangehörigen Raum zudem – wie schon beim Soziallastenansatz dargestellt – durch die Kompensationswirkung im Kreisfinanzausgleich reduziert (*vgl. Sp. 69 u. 70*). Insofern wäre ein Steuerkraftvorwegausgleich in Nordrhein-Westfalen allein schon wegen der geringen Wirkung kaum sinnvoll.

(413) Die oben vor dem Hintergrund der Konsolidierungshilfen aufgestellte These des Zusammenhangs von geringer Steuerkraft und strukturellen Defiziten trifft überdies in einer Vielzahl von Fällen nicht zu. Steuerkraftschwache Gemeinden können ebenso hohe Überschüsse erwirtschaften, wie steuer-

251 Eine kurze Erläuterung dieses Systems und Verweise bei LENK, T. (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Kommunalfinanzen vor dem Absturz. Hrsg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag, Dresden. In: Sachsenlandkurier. H. 5, S. 25.

252 Dabei wird aber ein Volumen von insgesamt 222,0 Mio. Euro bewegt, das dem Steuerkraft-Bedarfsausgleich zu Gunsten des Steuerkraftvorwegausgleichs vorher entzogen wurde.

kraftstarke Gemeinden leichte Defizite aufweisen (vgl. Abb. 42 u. Anh. 2, Sp. 67). Allerdings spiegelt die Steuerkraft auf der Grundlage einheitlicher normierter Hebesätze nicht die tatsächliche lokale Steuereinnahmensituation wider. Ob eine Gemeinde diese fiktiven, am Landesdurchschnitt orientierten Realsteuerhebesätze tatsächlich ansetzen kann und eine entsprechend hohe Einnahme generiert, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab.²⁵³



(414) Bei einem Steuerkraftvorwegausgleich würden auch die Gemeinden mit den höchsten Liquiditätskrediten – netto betrachtet – Schlüsselzuweisungen verlieren. Die in Bezug auf die Konsolidierungsüberlegungen unsystematischen Gewinne und Verluste machen deutlich, dass die Steuerkraftschwäche nicht unbedingt ein zentrales Element der Haushaltsnotlage ist – zumindest nicht, wenn sie bei einem Niveau von 75 % angesetzt wird. Vielmehr kommt zum Tragen, dass vor allem kleinere Gemeinden eine deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft zeigen, während die Großstädte, auch solche mit Haushaltsnotlagen, aufgrund der vergleichsweise höheren Wirtschaftskraft in Ballungsräumen auch eine höhere Steuerkraft, zumindest eine solche von

253 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin: Analytica Verlagsgesellschaft. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6), S. 105-126.

über 75 % des Landesdurchschnitts aufweisen.²⁵⁴ Haushaltsnotlagen ergeben sich dann eher aus einer durchschnittlichen Steuerkraft und einer zusätzlichen überdurchschnittlichen Bedarfssituation bzw. aus dem Auseinanderlaufen von Steuerkraft und Bedarf. Vor diesem Hintergrund ist der Steuerkraftvorwegausgleich kein geeignetes Instrument zur Konsolidierung der Kommunen mit Haushaltsnotlagen.

5.2.1.3 Zwischenresümee: Konsolidierungsfortschritt nach Bundesbeitrag und Finanzausgleich

(415) Die unterstellte Aufstockung der Finanzmittel von Bund (2 412 Mio. Euro) und Land (199 Mio. Euro) sowie die Umverteilung durch eine höhere Gewichtung des Soziallastenansatzes (190 bis 439 Mio. Euro) bedeuten eine Verbesserung der Kommunalfinanzen im Sinne einer angemessenen Ausstattung für alle Gemeinden. Das zu Anfang festgestellte Gesamtdefizit aller Kommunen von 2 012 Mio. Euro würde sich dadurch – bei einem Soziallastenansatzfaktor von 8 (Soziallastenvariante 1) – in einen Überschuss von 599 Mio. Euro verwandeln (*vgl. Anh. 2, Sp. 32 u. 73*). Die höhere Gewichtung des Soziallastenansatzes verändert dabei nur die interkommunale Verteilung.

(416) Unter den Gemeinden ist die Situation aber differenzierter. Die strukturelle Lücke der Gemeinden mit Liquiditätskrediten von anfangs -2 155 Mio. Euro (*vgl. Tab. 6*) wäre mit einem verbleibenden Defizit von -64 Mio. Euro fast geschlossen (*vgl. Tab. 15 u. Anh. 2, Sp. 73*). Dieser Saldo über die Gesamtgruppe verdeckt, dass die 48 Gemeinden, die zuvor schon einen Überschuss erwirtschaften konnten, diesen ausbauen würden (285 Mio. Euro) und damit ihre Tilgung verstärken könnten. Von den 196 Gemeinden mit einer strukturellen Lücke würden an dieser Stelle 91 Gemeinden ebenfalls bereits einen Überschuss erwirtschaften (392 Mio. Euro), der nun zur Bedienung von Liquiditätskreditzinsen und zur Tilgung eingesetzt werden könnte. Es verbleiben aber 105 Gemeinden, deren strukturelle Lücke noch nicht geschlossen ist. Deren Volumen beträgt immerhin noch -742 Mio. Euro (*vgl. Sp. 73-82*).

(417) Die unterstellten Maßnahmen würden jedoch auch noch nicht alle Gemeinden ohne Liquiditätskredite aber mit strukturellen Defiziten aus diesen he-

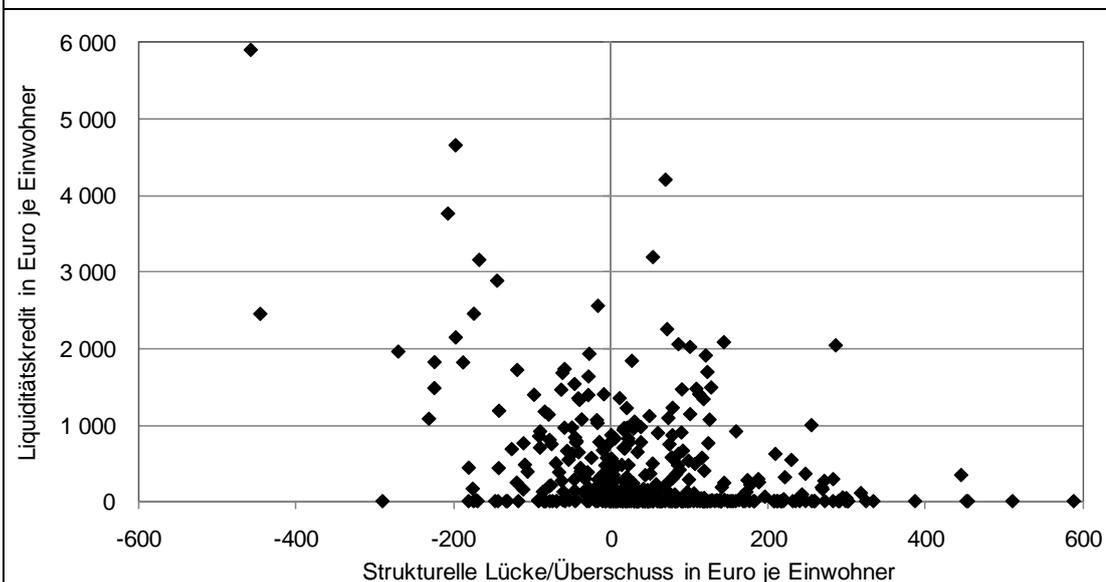
254 Ausnahmen hiervon sind bezogen auf das GFG 2010 beispielsweise Duisburg (68,9 %), Bottrop (70,4 %) und Herne (62,0 %)

rausführen. Auf 28 Gemeinden entfiel noch eine Lücke von -73 Mio. Euro. Dabei wäre, auch unter Berücksichtigung der Umverteilungswirkung des Soziallastenansatzes, für alle 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation eingetreten (vgl. Anh. 2 Sp. 71/72). Im Vergleich der Abbildungen 31 und 43 wird auch die Verschiebung der Gemeinden in den Bereich der Überschüsse sichtbar. Angesichts der noch zu finanzierenden Liquiditätskreditzinsen von geschätzt derzeit 345 Mio. Euro ist das Ziel der Konsolidierung dennoch nicht erreicht.

Tabelle 15: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag*, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 8**						
Gemeinden	bereinigtes Ordentliches Ergebnis					
	insgesamt		positives OE	davon mit Defizit im Ausgangspunkt		
	1 000 Euro	Euro/Ew		insgesamt	weiter im Defizit	Überschuss erreicht
			1 000 Euro			
insgesamt	599 329	33	947 054	- 347 725	- 815 069	467 344
abundant	666 352	251	524 679	1 236	- 6 355	7 591
ohne Liquiditätskredite (Gemeindegahl)	663 531 (152)	152	661 588 (66)	1 943 (86)	- 73 223 (28)	75 166 (58)
mit Liquiditätskrediten (Gemeindegahl)	- 64 201 (244)	- 5	285 466 (48)	- 349 667 (196)	- 741 846 (105)	392 178 (91)
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	115 124	69	23 663	91 461	- 8 858	100 319
25 bis u. 100	47 200	85	46 363	837	- 5 060	5 897
100 bis u. 450	144 811	62	139 860	4 951	- 35 117	40 068
450 bis u. 1 000	66 730	29	46 418	20 312	- 43 071	63 383
1 000 bis u. 2 000	- 47 706	- 13	8 990	- 56 696	- 183 824	127 127
2 000 bis u. 4 000	- 259 562	- 105	20 171	- 279 733	- 327 020	47 287
4 000 bis u. 6 000	- 130 798	- 246	0	- 130 798	- 138 896	8 097
* Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.						
** Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.						
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

(418) Die zusätzlichen Finanzmittel von Bund und Land sowie die Umschichtungen innerhalb der kommunalen Ebene reichen also nicht aus, um in allen nordrhein-westfälischen Gemeinden einen Haushaltsausgleich herbeizuführen.

Abbildung 43: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz – Faktor 8



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Allerdings führen diese Finanzmittel in vielen Gemeinden trotz der zusätzlichen interkommunalen Umverteilung durch eine bedarfsgerechte Aktualisierung des Soziallastenansatzes auch zu größeren Überschüssen. Dies könnte zu dem Schluss führen, dass das eingesetzte Finanzvolumen nicht zielgenau dort ankommt, wo es „gebraucht“ wird. Eine solche Schlussfolgerung ist aber unzulässig, denn insofern hier ein höherer Beitrag des Bundes eingefordert bzw. vom Land erbracht wird, handelt es sich um die Erfüllung der Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung. Die finanzielle Aufstockung auch denjenigen Gemeinden, die Überschüsse aufweisen, ist also systemkonform (vgl. Kap. 2). Ungeachtet dessen besteht aber die Notwendigkeit, die kommunale Gemeinschaft an den Hilfen für die Kommunen mit hohen Defiziten und Liquiditätskrediten temporär zu beteiligen und damit auch auf die – nun höheren – Überschüsse zeitlich befristet zuzugreifen. Um hingegen die Finanzlage der Kommunen mit defizitären Haushalten und/oder hohen Liquiditätskreditlasten ohne Inanspruchnahme der interkommunalen Solidarität weiter zu verbessern, sind nur zwei Optionen denkbar:

- Es wäre auch eine 49 %ige Beteiligung des Bundes an anderen Sozialleistungen zu fordern, was aber quantitativ weniger relevant sein würde. Zudem wäre es denkbar, dass sich der Bund an den hohen Kosten an-

derer sozialer Aufgaben, wie beispielsweise der Jugendhilfe, stärker beteiligt. Alternativ wäre an eine vollständige Übernahme einzelner Sozialhilfearten in die alleinige Bundeskompetenz (z. B. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung²⁵⁵) oder im Fall der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen an ein eigenständiges Leistungsgesetz, dass die Kosten auffängt, zu denken.

Ein höherer Bundesanteil löst aber (a) die sozioökonomische Grundprobleme wie Arbeitslosigkeit, unterbrochene Erwerbsbiografien, Niedriglohnsektor, Jugendprobleme, immer mehr Menschen mit Behinderungen etc. nicht, würde zudem (b) Kommunen mit Überschüssen in gleicher Weise begünstigen und muss wiederum eine größere interkommunale Umverteilung nach sich ziehen, muss (c) vom gleichen Steuerzahler getragen werden, der auch den Bund finanziert (Umschichtung) und entlässt (d) die Kommunen aus der Verantwortung für die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben – er mindert den Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Steuergeldern. Die Übernahme von Aufgaben durch den Bund berührt darüber hinaus (e) die Frage, wofür Kommunen überhaupt zuständig sein wollen und führt (f) darüber hinaus zu finanziellen Ansprüchen des Bundes an die Kommunen.

- Die zweite Option liegt im Eigenbeitrag der noch defizitären und hoch verschuldeten Gemeinden selbst. Werden wesentliche Forderungen der kommunalen Gemeinschaft nach einer finanziellen Besserstellung und nach einer Konsolidierungshilfe erfüllt und zeigen diese bei vielen Kommunen auch die entsprechenden positiven Wirkungen,²⁵⁶ so bleibt es in der Verantwortung einer jeden Kommune, nun den Haushaltsausgleich und den Abbau der Liquiditätskredite durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen.²⁵⁷

(419) Die Gemeinden können durch Aufgaben- und Ausgabenreduktion sowie durch Einnahmenerhöhungen Beiträge zur Konsolidierung erbringen. In wel-

255 Dies wäre in enger Verknüpfung mit den Rentenversicherungsträgern denkbar und würde dem Charakter nach in Richtung einer generellen Mindestrente gehen.

256 Ob damit tatsächlich eine angemessene Finanzausstattung erreicht wird, ließe sich nur anhand einer genaueren Bedarfsmessung ermitteln.

257 Davon unbenommen bleibt die Forderung nach einer Korrektur des Kreisfinanzausgleichs, welche die Kompensationseffekte für Sonderbedarfe im kreisangehörigen Raum beseitigt und damit die angemessene Finanzausstattung sichert. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich, a. a. O.

cher Form und mit welchen Instrumenten sie dabei vorgehen, obliegt ihrer eigenen Verantwortung, denn (a) kennen sie ihre Lage und damit ihre Potenziale am besten und (b) ist es ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung, für die anstehenden Probleme die jeweils unter demokratischen Bedingungen ermittelte eigene Lösung zu finden. Lediglich die Ziele Haushaltsausgleich und Abbau der Liquiditätskredite sind verbindlich vorgegeben und zu erreichen. Insofern werden im Folgenden lediglich Hinweise gegeben werden können, mit welchen Instrumenten Haushaltskonsolidierung zu erreichen sein wird (*vgl. Zielvorgaben in Kap. 2.2.2.1*).

(420) Dabei müssen auch die Kreise und die beiden Landschaftsverbände, die nicht Adressaten der externen Konsolidierungshilfen sind, deren Defizite und Schulden aber zwecks Gleichbehandlung auf die Gemeinden umgelegt wurden, in die Konsolidierungsmaßnahmen eingebunden werden. Da Umlageverbände ihre Finanzierung über den Umlageautomatismus immer sicherstellen können, könnten sie sich der ausgabenseitigen Konsolidierung entziehen. Deshalb müssen von ihnen ebenfalls Konsolidierungsbeiträge verbindlich eingefordert werden. Diese können sich am Gesamtbedarf der Konsolidierung ihrer jeweiligen Mitglieder orientieren, was eine anteilige Konsolidierungsquote sinnvoll macht. Dieses Spezialproblem wird im Weiteren nicht weiter behandelt, muss bei der Umsetzung der Konsolidierungshilfen aber berücksichtigt werden.

(421) Da für die kommunalen Konsolidierungsbeiträge mangels Information keine Modellrechnungen vorgenommen werden können – allenfalls sind Konsolidierungsbeiträge aus der noch vorliegende Haushaltslücke abzuleiten – und weil die Konsolidierungshilfe zu Beginn den Haushaltsausgleich noch unterstützen soll, wird der Eigenbetrag der Gemeinden nicht an dieser Stelle behandelt, sondern der Konsolidierungshilfe nachgelagert als Restgröße thematisiert.

(422) Bevor auf die Konsolidierungshilfe eingegangen wird, sollen gegenüber der dargestellten Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Basisvariante Bund 1) aber noch zwei alternative Berechnungen für die strukturellen Maßnahmen zur Verbesserungen der Gemeindefinanzen vorgenommen werden:

- In der ersten Berechnung entfällt die Bundesbeteiligung an der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Dafür übernimmt der Bund die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig (Alternativvariante Bund 2).
- In der zweiten Berechnung wird bei einer 49 %igen Beteiligung des Bundes an den drei großen Sozialleistungsbereichen (Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfe, Grundsicherung im Alter) zusätzlich das Gewicht des Soziallastenansatzes mit dem Faktor 16 belegt. Damit soll die stärkere Umverteilungswirkung untersucht werden (Variante Soziallastenansatz 16).

(423) In der erstgenannten Berechnung (Bund 2) würden die nordrhein-westfälischen Gemeinden zusätzliche Mittel in Höhe von 1 596 Mio. Euro erhalten.²⁵⁸ Dies wären 817 Mio. weniger (-33,9 %) als bei einer generell 49 %igen Bundesbeteiligung (Basisvariante Bund 1). Entsprechend größer wären die verbleibenden strukturellen Haushaltsdefizite. Angesichts der geringeren Bundesbeteiligung wäre im Finanzausgleich der Soziallastenansatz dann nicht bei dem Faktor 8 zu belassen, sondern noch höher zu gewichten.

(424) Die Kommunen mit Liquiditätskrediten würden ein Defizit von -593 Mio. Euro aufweisen (vgl. Tab. 16). Statt 91 würden nur 48 Gemeinden den Haushaltsausgleich erreichen bzw. einen Überschuss erzielen. Bei den Gemeinden, die keine Liquiditätskredite aufweisen, würde die Zahl derjenigen die einen Ausgleich erzielen von 58 auf 34 fallen. Insbesondere in der Gruppe der Gemeinden, die Liquiditätskredite zwischen 1 000 und 2 000 Euro aufweisen, macht sich die geringere Bundesbeteiligung besonders bemerkbar. Ihr Gesamtdefizit steigt von -47 auf -269 Mio. Euro an; mit -58 Euro je Einwohner verliert diese Gruppe am meisten. Ihr folgt mit -49 Euro je Einwohner die Gruppe der abundanten Gemeinden. Letzteres erklärt sich durch ihre Finanzkraft bedingt hohen Umlagen an die Landschaftsverbände für die Eingliederungshilfe. Die am höchsten verschuldeten Gemeinden würden dagegen mit -37 Euro je Einwohner weniger stark verlieren – was darauf hinweist, dass sie aufgrund ihrer Finanzschwäche auch geringere Beiträge zur Eingliederungshilfe leisten.

258 Dies entspricht dem Konsolidierungsmodell 3 (vgl. Anh. 4, Sp. 50).

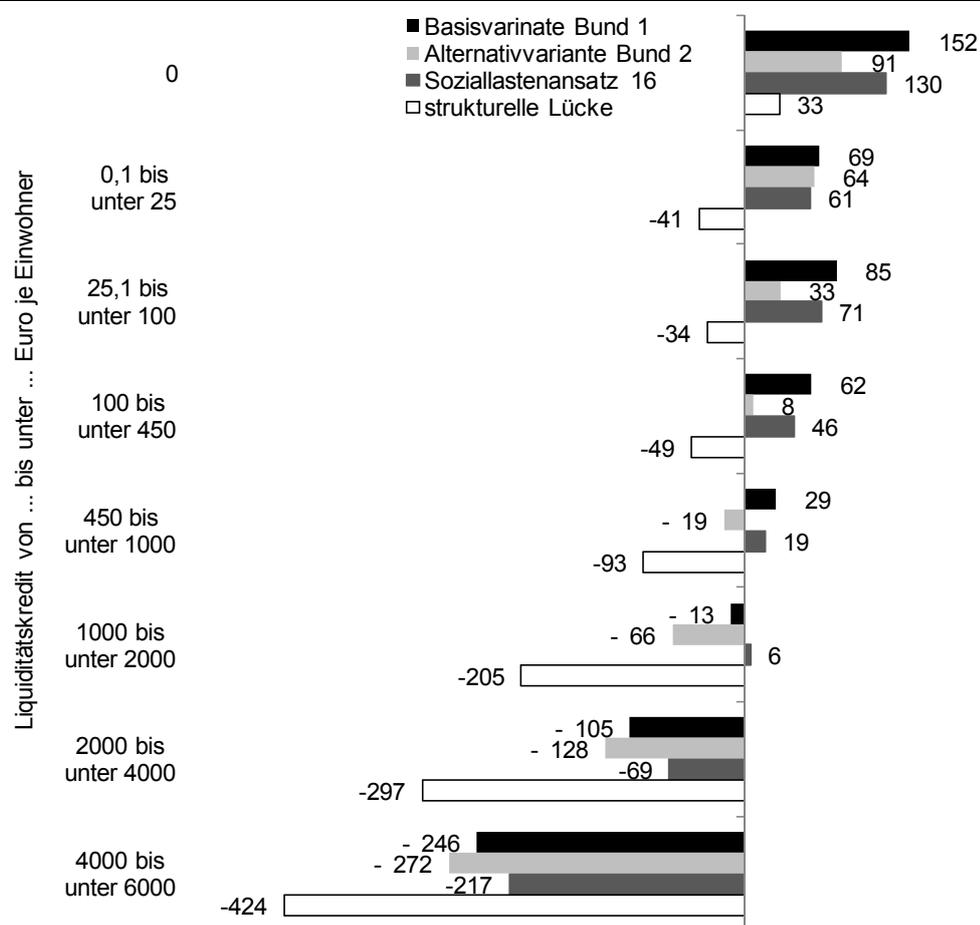
Tabelle 16: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach alternativem Bundesbeitrag*, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 8**						
Gemeinden	bereinigtes Ordentliches Ergebnis					
	insgesamt		positives ordentl. Ergebnis	davon mit Defizit im Ausgangspunkt		
				insgesamt	weiter im Defizit	Überschuss erreicht
	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro			
insgesamt	- 120 506	- 7	774 429	- 894 935	-1 175 185	280 249
abundant	535 321	202	453 415	- 11 430	- 13 754	2 324
ohne Liquiditätskredite (Gemeindezahl)	471 529 (152)	108	556 681 (66)	- 85 152 (86)	- 115 519 (52)	30 368 (34)
mit Liquiditätskrediten (Gemeindezahl)	- 592 035 (244)	- 43	217 748 (48)	- 809 784 (196)	-1 059 665 (148)	249 881 (48)
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	124 317	75	16 857	107 460	- 18 620	126 080
25 bis u. 100	24 628	44	36 796	- 12 167	- 14 175	2 008
100 bis u. 450	48 250	21	107 056	- 58 806	- 71 046	12 240
450 bis u. 1 000	- 21 159	- 9	35 216	- 56 375	- 86 260	29 884
1 000 bis u. 2 000	- 268 552	- 71	6 213	- 274 764	- 333 893	59 129
2 000 bis u. 4 000	- 349 237	- 141	15 611	- 364 848	- 381 387	16 538
4 000 bis u. 6 000	- 150 282	- 283	0	- 150 282	- 154 285	4 002
* Keine Bundesbeteiligung bei der Eingliederungshilfe, vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 49 % Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung bleiben unverändert.						
** Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.						
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

(425) Würde bei einer 49 %igen Beteiligung des Bundes an den drei großen Sozialhilfebereichen zusätzlich das Gewicht des Soziallastenansatzes auf 16 gesetzt (zweite in *Ziff. (422)* genannte Berechnung), käme es zu einer Umverteilung der Schlüsselzuweisungen in Richtung der hoch verschuldeten Gemeinden (*vgl. Tab. 17 u. Abb. 44*). Gemeinden mit 1 000 bis 2 000 Euro Liquiditätskredit je Einwohner würden dadurch im Durchschnitt ein positives Ergebnis erzielen. Die Deckungslücke der höher verschuldeten Gemeinden sinkt ebenfalls deutlich. Hingegen verringern sich die Überschüsse in allen anderen Gemeinden – mit Ausnahme der abundanten Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Besonders hoch sind die Schlüsselzuweisungsverluste in den Gemeinden mit Liquiditätskrediten bis 1 000 Euro je Einwohner, die weiterhin Defizite aufweisen.

Tabelle 17: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite nach Bundesbeitrag*, KFA-Aufstockung und höher gewichtetem Soziallastenansatz/Faktor 16**						
Gemeinden	bereinigtes Ordentliches Ergebnis					
	insgesamt		positives OE	davon mit Defizit im Ausgangspunkt		
				insgesamt	weiter im Defizit	Überschuss erreicht
	1 000 Euro	Euro/Ew	1 000 Euro			
insgesamt	599 329	33	900 241	- 300 911	- 820 380	519 469
abundant	641 304	268	514 005	1 599	- 5 867	7 466
ohne Liquiditäts- kredite (Gemeindegahl)	568 796 (150)	130	632 075 (64)	- 63 279 (86)	- 109 917 (58)	46 638 (28)
mit Liquiditäts- krediten (Gemeindegahl)	30 534 (243)	2	268 166 (47)	- 237 632 (196)	- 710 463 (129)	472 830 (67)
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	102 043	61	20 168	81 875	- 18 031	99 907
25 bis u. 100	39 563	71	43 892	- 4 329	- 10 338	6 009
100 bis u. 450	108 652	46	132 361	- 23 709	- 62 821	39 112
450 bis u. 1 000	44 401	19	43 995	406	- 58 590	58 997
1 000 bis u. 2 000	22 660	6	7 687	14 972	- 168 585	183 558
2 000 bis u. 4 000	- 171 585	- 69	20 063	- 191 648	- 268 290	76 642
4 000 bis u. 6 000	- 115 201	- 217	0	- 115 201	- 123 806	8 606
* Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.						
** Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.						
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

(426) Im Vergleich der drei Varianten „Bund 1“, „Bund 2“ und „Soziallastenansatz 16“ zeigt sich, dass die Variante mit einer allgemeinen Bundesbeteiligung an den Soziallasten von 49 % und dem höchsten Gewichtungsfaktor beim Soziallastenansatz (Soziallastenansatz 16) die deutlichste Verringerung der strukturellen Deckungslücke für die hoch mit Liquiditätskrediten verschuldeten Gemeinden bringt (vgl. Tab. 17). Der ursprüngliche Fehlbetrag wird dabei halbiert. Die Gemeinden ohne Liquiditätskredite können ihren im Durchschnitt erzielten Überschuss verdrei- bis vervierfachen. Allerdings ist zu bedenken, dass eine hohe Beteiligung des Bundes an den sozialen Leistungen der Kommunen die Zuschussbedarfe im Sozialbereich künftig deutlich verringern wird. Durch diese verbesserte Situation wird in der Logik der Steuerkraft-Bedarfsmessung die Gewichtung des Soziallastenansatzes gesenkt werden können.

Abbildung 44: Strukturelle Lücke bzw. Überschuss der Gemeinden in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskredite im Vergleich von Basisvariante*, alternativer Bundesbeteiligung und höherem Soziallastensatz*****



* Bundesbeteiligung von jeweils 49 % an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

** Bundesbeteiligung von 49 % an den Kosten der Unterkunft und von 100 % an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

*** Wie Basisvariante, aber mit einem Soziallastensatz von 16 statt von 8.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

5.2.2 Zeitlich befristete Konsolidierungshilfe

(427) Die bisher dargestellten Maßnahmen dienen generell der dauerhaften Aufstockung der kommunalen Finanzmittel. Im Weiteren geht es nun um den Abbau der Liquiditätskredite und die Finanzierung der Liquiditätskreditzinsen in Gemeinden. Dabei können die Mittel in den ersten vier Jahren zunächst auch teilweise für den Abbau der strukturellen Lücke eingesetzt werden – sofern diese durch die strukturellen Verbesserungen noch nicht geschlossen werden konnte –, bevor sie spätestens ab dem fünften Jahr der Konsolidierungshilfe in voller Höhe in die Tilgung fließen müssen (vgl. Abschnitt 4.3).

(428) Für eine Konsolidierungshilfe können zwei Mittelgeber, die auch zuvor schon einen Beitrag geleistet haben, herangezogen werden: die kommunale Solidargemeinschaft und das Land:

- Das Land kann Finanzmittel aus seinem Haushalt bereitstellen. Gegenwärtig muss es dazu aber selbst seine Verschuldung erhöhen, denn auch das Land ist mit einer Neuverschuldung im Jahr 2010 von rund 8,5 Mrd. Euro²⁵⁹ von einer Überschuss-Situation weit entfernt.
- Die kommunale Solidargemeinschaft kann über den kommunalen Finanzausgleich zur weiteren Bereitstellung von Finanzmitteln herangezogen werden. Hierfür bieten sich verschiedenen Optionen an:
 - ein Vorwegabzug von der Finanzausgleichsmasse,
 - eine Umlage allein der abundanten Gemeinden (Abundanzumlage),
 - eine steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage, die alle Gemeinden oberhalb einer am Landesdurchschnitt normativ zu bestimmenden Steuerkraft zu tragen hätten und
 - eine finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage, die alle Gemeinden nach vollzogenem Steuerkraft-Bedarfsausgleich erfasst.

(429) Alle von Kommunen und Land zur Verfügung gestellten Finanzmittel wären dann nach einem zu definierenden Schlüssel zu verteilen. Um Be- und Entlastungswirkungen der Konsolidierungshilfe zu ermitteln, wird zunächst der Verteilungsschlüssel dargestellt (*Abschnitte 5.2.2.1*). Anschließend werden die Beiträge zur Konsolidierungshilfe einzeln untersucht und dabei primär die Belastungswirkung auf die Mittelgeber unter Berücksichtigung möglicher Schatteneffekte herausgearbeitet (*Abschnitte 5.2.2.2 [Land] und 5.2.2.3 [Gemeinden]*).

(430) Modellrechnungen zur Gesamtwirkung der Konsolidierungshilfe, bei der die verschiedenen Komponenten unter Berücksichtigung der strukturellen Verbesserungen integriert werden und die dabei Variationen der einzelnen Hilfemöglichkeiten simulieren, werden in *Abschnitt 5.2.3* behandelt. Um jedoch die Wirkungen der einzelnen Elemente der Konsolidierungshilfe an dieser Stelle untersuchen zu können, wird schon eine bestimmte Annahme über die strukturellen Verbesserungen getroffen. Dabei wird auf die nachträglich erfolgte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2010 und einen Soziallas-

259 Vgl. Gesetz zur Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010). In: GV NRW, Nr. 36 v. 21.12.2010, S. 670.

tenansatz mit Gewichtungsfaktor 8 (*Abschnitt 5.2.1.2*) sowie eine 49 %ige Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter zurückgegriffen, wie sie in *Abschnitt 5.2.1.1* bereits diskutiert wurde.

(431) Unter Berücksichtigung der geschätzten Liquiditätskreditzinsen beträgt der Finanzierungsbedarf für diejenigen Kommunen, die auch einschließlich der bisher eingerechneten Maßnahmen im Defizit verblieben, ohne Eigenleistungen noch -953 Mio. Euro (*vgl. Anh. 2 Sp. 84*). Von den 91 Gemeinden, die das strukturelle Defizit schließen konnten, sind nur 14 nicht in der Lage, auch die Zinsen vollständig zu bedienen; es fehlen ihnen 9,4 Mio. Euro (*Sp. 85*). Für 77 Gemeinden stehen aber auch nach Bedienung der Zinsen noch 282 Mio. Euro für die Liquiditätskredittilgung bereit (*Sp. 86*). Zusammen mit den Liquiditätskreditkommunen, die bereits vorher einen Überschuss erwirtschaften konnten (*Sp. 83*), ergibt sich ein potenzielles Tilgungsvolumen von 554 Mio. Euro, von dem aber nur 382 Mio. Euro tatsächlich zur Tilgung eingesetzt werden können, weil in einigen Kommunen bereits ein Überschuss nach Tilgung von zusammen 172 Mio. Euro verbleibt (*Sp. 87*). Die Kommunen können im Durchschnitt 3,2 % ihrer Liquiditätskredite tilgen. Dabei wird eine Spannweite von 0,1 % bis weit über 100 % erreicht. Mit anderen Worten: Unter der getroffenen Annahme einer umfassenden Bundesbeteiligung weisen schon zu diesem Zeitpunkt erste Kommunen keine strukturelle Lücke mehr auf. 32 Kommunen können sich entschulden und haben zusätzlich noch Finanzmittel zur freien Verwendung übrig (*Sp. 88*).

5.2.2.1 Verteilung der Konsolidierungshilfen auf die empfangsberechtigten Kommunen

(432) Die Kriterien für die Verteilung der Konsolidierungshilfen wurden in *Kapitel 3.2.4* bereits hergeleitet. Danach richtet sich der Verteilungsschlüssel nach

- dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Landessumme der Liquiditätskredite, vermindert um veräußerbares kommunales Vermögen (z. B. Finanzanlagen) und
- dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Landessumme des strukturellen Defizits der Ergebnisrechnung.

(433) Für die nachfolgenden Modellrechnungen werden die Bestandteile des Verteilungsschlüssels wie folgt näher bestimmt:

- der Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Landessumme der Liquiditätskredite im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009.
Insofern wird hier der Zeitraum seit Beginn des massiven Liquiditätskreditwachstums gewählt. Damit bestimmen keine möglicherweise strategisch gewählten aktuellen Jahresendwerte den Schlüssel. Zudem finden auch Liquiditätskredite Berücksichtigung, die zwischendurch durch Eigenleistung der Kommunen getilgt wurden.
In den Modellrechnungen wird das von den Liquiditätskrediten absetzende Vermögen der Kommunen nicht berücksichtigt, da es zum gegenwärtigen Zeitpunkt unbekannt ist. Um künftig das kommunale Finanzvermögen absetzen zu können, sind im laufenden Verfahren der Konsolidierungshilfe die entsprechenden Angaben zu erheben und in den Verteilungsschlüssel einzuarbeiten.
- der Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Landessumme des bereinigten strukturellen Defizits der Jahre 2004 bis 2007 (*vgl. Ziff. (314) ff.*).

(434) Das Anteilsverhältnis der beiden Indikatoren ist nach dem Umfang der zuvor erbrachten Strukturmaßnahmen und dem danach verbleibenden Konsolidierungsbedarf auszurichten. Aus den theoretischen Vorüberlegungen (*vgl. Kap. 4.3*) abgeleitet wurden für die Konsolidierungsmodelle 1 bis 4 die in *Tabelle 22* angegebenen Anteilsverhältnisse der beiden Indikatoren „strukturelles Haushaltsdefizit“ und „Liquiditätskredite“ unterstellt.

(435) Im mehrjährigen Durchschnitt weisen statt der aktuell 244 Gemeinden 377 Gemeinden Liquiditätskredite auf. Das durchschnittliche Kreditvolumen betrug 10,3 Mrd. Euro. Diese Zahl der Gemeinden mit Liquiditätskrediten ist deshalb größer, weil ein Landschaftsverband sowie verschiedene Kreise kurzfristig Liquiditätskredite aufgenommen hatten, die hier nach der Finanzkraft auf die verbandsangehörigen Gemeinden umgelegt wurden und damit auch einige ansonsten liquiditätskreditfreie Gemeinden belasten (*vgl. Anh. 2, Sp. 89*). Nach diesem Verteilungsschlüssel würden also auch solche Gemeinden Konsolidierungshilfen erhalten, die aktuell keine Liquiditätskredite (auch keine umgerechneten Liquiditätskredite der Umlageverbände) aufweisen – und auch in der Vergangenheit keine hatten.

(436) Da es nicht zielführend ist, zum 31. Dezember 2009 liquiditätskreditfreie Gemeinden (*vgl. Anh. 2, Sp. 9*) mit einer Konsolidierungshilfe zu unterstützen, werden für den Verteilungsschlüssel nur Gemeinden mit einem Mehrjahresdurchschnitt ausgewählt, die auch tatsächlich Liquiditätskredite aufweisen. Ferner sollten zusätzlich diejenigen Gemeinden aus dem Verteilungsschlüssel ausgeschlossen werden, die sich nach den in den jeweiligen Konsolidierungsmodellen unterstellten strukturverbessernden Maßnahmen eigenständig entschulden konnten. Die für die Modellrechnungen getroffenen Annahmen müssen zum Zeitpunkt der Gesetzgebung zu den Konsolidierungshilfen überprüft werden. Sofern noch keine strukturverbessernden Maßnahmen des Bundes greifen, beschlossen oder anderweitig erkennbar sind, ist der Landesgesetzgeber jedoch gehalten, vom ursprünglichen Stand der Liquiditätskredite – und analog dazu von der ursprünglichen strukturellen Lücke (*vgl. Sp. 32*) – als Maßstab für den Verteilungsschlüssel auszugehen.

(437) Im Folgenden werden die Parameter des Konsolidierungsmodells 1 unterstellt, d. h. eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 49 % an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, an der Eingliederungshilfe für behindert Menschen und an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die strukturellen Verbesserungen führen dazu, dass 32 Gemeinden aus dem Verteilungsschlüssel „Liquiditätskredit“ herausfallen (*vgl. Sp. 87/88*). Dadurch wird ein Kreditvolumen von 233 Mio. Euro bzw. 2,3 % ausgeschlossen (*vgl. Sp. 90*); die Zahl der für den Verteilungsschlüssel erfassten Gemeinden beträgt nach dieser Bereinigung nur noch 212.²⁶⁰

(438) Für den Verteilungsschlüssel „strukturelles Haushaltsdefizit“ gilt in gleicher Weise, dass die strukturverbessernden Maßnahmen die Fehlbeträge bereits verringert haben. Trotzdem weisen auch noch 28 Gemeinden, die überjähig keine Liquiditätskredite aufgenommen hatten, ein strukturelles Defizit von 73 Mio. Euro auf (*vgl. Anh. 2, Sp. 77 u. 93*). Insofern ist es sinnvoll, auch diese Gemeinden in den Verteilungsschlüssel aufzunehmen. Da das Gewicht der strukturellen Lücke entsprechend der Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen innerhalb von wenigen Jahren auf Null zurückgenommen wird, erhalten sie

260 Nachrichtlich ist in *Anhang 3, Spalte 92* der Anteil des in den Verteilungsschlüssel eingeflossenen durchschnittlichen Liquiditätskredits angegeben, den dieser am Kredit zum Stand 31.12.2009 haben würde. Je nachdem, ob eine Gemeinde erst spät ein hohes Liquiditätskreditvolumen erreicht hat, den Anstieg der Liquiditätskredite begrenzen konnte oder zwischenzeitlich einmal seine Liquiditätskredite abbauen konnte, fällt die Differenz höher oder niedriger aus.

aber nur kurzfristig Konsolidierungshilfen.²⁶¹ Für sie gilt dann im Übrigen, dass der Haushaltsausgleich durch Eigenleistungen zu erreichen ist. Anders als bei den Liquiditätskrediten wird das strukturelle Defizit nicht mit dem aktuellen Defizit/Überschuss abgeglichen, da das Ergebnis für 2009 (a) noch nicht zur Verfügung steht und (b) durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber der mittelfristigen Situation stark verzerrt ist.

(439) Vor dem Hintergrund, dass es bei der unterstellten hohen Bundesbeteiligung nicht notwendig ist, im ersten Jahr der Hilfe die gesamte Hilfe dem Haushaltsausgleich zuzuführen, wird der Verteilungsschlüssel (*vgl. Sp. 97*) gebildet aus

- den durchschnittlichen Liquiditätskrediten der Jahre 2001 bis 2009 (im ersten Jahr zu 50 %, danach um 25 %-Punkte wachsend), sofern die Gemeinde
 - am 31.12.2009 noch Liquiditätskredite aufwies oder
 - der zu diesem Zeitpunkt bestehende Liquiditätskredit durch die strukturverbessernden Maßnahmen nicht schon getilgt werden konnte sowie
- dem auf Basis der Jahre 2004 bis 2007/2008 ermittelten strukturellen Haushaltsdefizit, das nach Abzug der strukturverbessernden Maßnahmen noch verbleiben würde (im ersten Jahr zu 50 %, danach jährlich um 25 %-Punkte sinkend).

5.2.2.2 Konsolidierungshilfe des Landes und ihre Wirkung auf den Landeshaushalt

(440) Der nordrhein-westfälische Landtag und die Landesregierung haben sich grundsätzlich bereit erklärt, für eine Konsolidierungshilfe über einen langen Zeitraum Finanzmittel bereit zu stellen. Gegenwärtig kann das Land diese Finanzmittel – in welcher Höhe auch immer – nicht aus dem laufenden Haushalt aufbringen, sondern muss sie durch eine zusätzliche Kreditaufnahme verfügbar machen. Damit handelt es sich vom Prinzip her um eine Umschuldung, bei der die Kreditlast bzw. zu anfangs auch das strukturelle Defizit der begünstigten Gemeinden auf alle Bürger Nordrhein-Westfalens umgelegt wird. Die

²⁶¹ Da diese Gemeinden nur anteilig Finanzmittel nach dem Verteilungsschlüssel „strukturelles Haushaltsdefizit“ erhalten und ohnehin keine Liquiditätskredite aufweisen, fließen die Konsolidierungshilfen immer zu 100 % in jeder Variante in den Haushaltsausgleich.

Aufgabe des Landes zur eigenen Konsolidierung wächst damit zusätzlich an. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, die ab dem Jahr 2020 keine Netto-neuverschuldung mehr zulässt (*vgl. Abschnitt 1.2.4*), ist dieser Art der Konsolidierungshilfe allerdings eine zeitliche Grenze gesetzt.

(441) Bei einer Umschuldung trägt das Land nicht nur die Finanzierung für das umgeschuldete Finanzvolumen. Vielmehr fallen die auf kommunaler Seite eingesparten Zinsen nun ebenfalls beim Land an. Insofern geht die Belastung des Landes über den absoluten Betrag der Konsolidierungshilfe hinaus.

(442) Die Gesamtschuldenlast des Landes wird zum Ende des Jahres 2010 etwa 140 Mrd. Euro betragen.²⁶² Umgerechnet auf die Einwohner sind das 7 882 Euro pro Kopf. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung erwartet das Land für die drei folgenden Jahre – ohne die Konsolidierungshilfe für Kommunen – eine Nettoneuverschuldung von mehr als 6 Mrd. Euro jährlich.²⁶³ Unter der Annahme, dass die Nettoneuverschuldung in den daran anschließenden Jahren bis zum Eintritt der Schuldenbremse im Jahr 2020 gleichmäßig bis auf Null absinkt, ergibt sich für das Jahr 2020 eine erwartete Gesamtverschuldung in Höhe von 177 Mrd. Euro. Jeder nordrhein-westfälische Einwohner würde dann eine Schuldenlast von 10 151 Euro tragen. Das wären 2 269 Euro je Einwohner bzw. 28,8 % mehr als Ende 2010.²⁶⁴

(443) Ungeachtet des Konsolidierungsbedarfs des Landes, der in einem anderen Kontext zu lösen sein wird, sollte die Konsolidierungshilfe so bemessen sein, dass sie das kommunale Finanzproblem auch dauerhaft löst. Vor diesem Hintergrund werden drei Modellrechnungen mit unterschiedlichen Finanzvolumina durchgeführt und untersucht, welche Beträge welche Auswirkungen auf die Verschuldung des Landes haben. Dabei wird für die Konsolidierungshilfen ein Hilfezeitraum von 10 Jahren bis 2020 unterstellt. Die Wirkung der vom Landesgesetzgeber bereits für das Jahr 2010 vorgenommenen Aufstockung der Finanzausgleichsmasse der Kommunen um 300 Mio. Euro (*vgl. Abschnitt 5.2.1.2.1*), die den Landeshaushalt in gleicher Weise belastet, ist dabei nicht

262 Die Gesamtverschuldung zum 31.12.2009 betrug 131,4 Mrd. Euro. Im Nachtragshaushalt für das Jahr 2010 ist eine Neuverschuldung in Höhe von rund 8,5 Mrd. vorgesehen.

263 Vgl. FINANZMINISTERIUM NRW (2009): Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2013. Landtagsvorlage 14/9701 vom 01.09.2009. Online unter <http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanzplatz/haushalt/04_finanzplanung/21_mfp_2009_2013_finanzplanung_internet.pdf> (Abruf: 07.10.2010).

264 Der absolute Zuwachs beträgt „nur“ 26,4 %. Wegen der voraussichtlich abnehmenden Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens verteilen sich die Schulden aber auf weniger Köpfe (Einwohnerprognose nach Statistisches Bundesamt: mittlere Bevölkerung, Obergrenze (Variante 1-W2)).

berücksichtigt, kann aber aus der unteren Variante der nachfolgenden Modellrechnungen abgeleitet werden.

(444) Die Volumina für die Landeshilfe werden zur Abschätzung der Wirkung auf den Landeshaushalt mit jährlichen Beträgen in Höhe von 300 Mio. Euro, 600 Mio. Euro und 800 Mio. Euro²⁶⁵ angesetzt. Entsprechend der für die Hilfen notwendigen Kreditaufnahme müssen zusätzlich die Zinsausgaben berücksichtigt werden. Die Annahme zukünftig steigender Zinssätze wird in drei Varianten abgebildet:

- Ausgehend von einem Zins von 1,75 % im Jahr 2010²⁶⁶ wird eine jährliche Zinssteigerung um 0,25 %-Punkte auf 2,5 % im Jahr 2012 angenommen. Anschließend wird der Zinssatz konstant gehalten.
- Ausgehend von einem Zins von 2,0 % im Jahr 2010 wird eine jährliche Zinssteigerung um 0,1 %-Punkte auf 3,0 % im Jahr 2020 unterstellt.
- Alternativ zu den beiden ersten Varianten mit steigenden Zinssätzen wird der in der Variante 1 für das Jahr 2011 mit 2,0 % angesetzte Zinssatz konstant gehalten.

(445) In der Variante mit dem stärksten Zinsanstieg ergeben sich folgende Wirkungen auf den Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen:

- Für eine Minimalvariante der Hilfe mit jährlich einem Beitrag des Landes in Höhe von 300 Mio. Euro ergibt sich eine jährliche Belastung zwischen 306 Mio. Euro im Jahr 2011 (17,24 Euro/Ew) und 401 Mio. Euro im Jahr 2020 (22,98 Euro/Ew, vgl. Tab 18).
- Das mittlere Modell mit einer jährlichen Landeshilfe in Höhe von 600 Mio. Euro erhöht die Belastung auf 613 Mio. Euro im Jahr 2011, die bis zum Jahr 2020 auf jährlich 803 Mio. Euro ansteigt. Das bedeutet eine Belastung zwischen 34,47 und 45,96 Euro je Einwohner.
- Im Modell mit 800 Mio. Euro Landeshilfe würde die Belastung von 817 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 1 070 Mio. Euro im Jahr 2020 anwachsen. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Neuverschuldung von 45,96 bis 61,27 Euro je Einwohner.

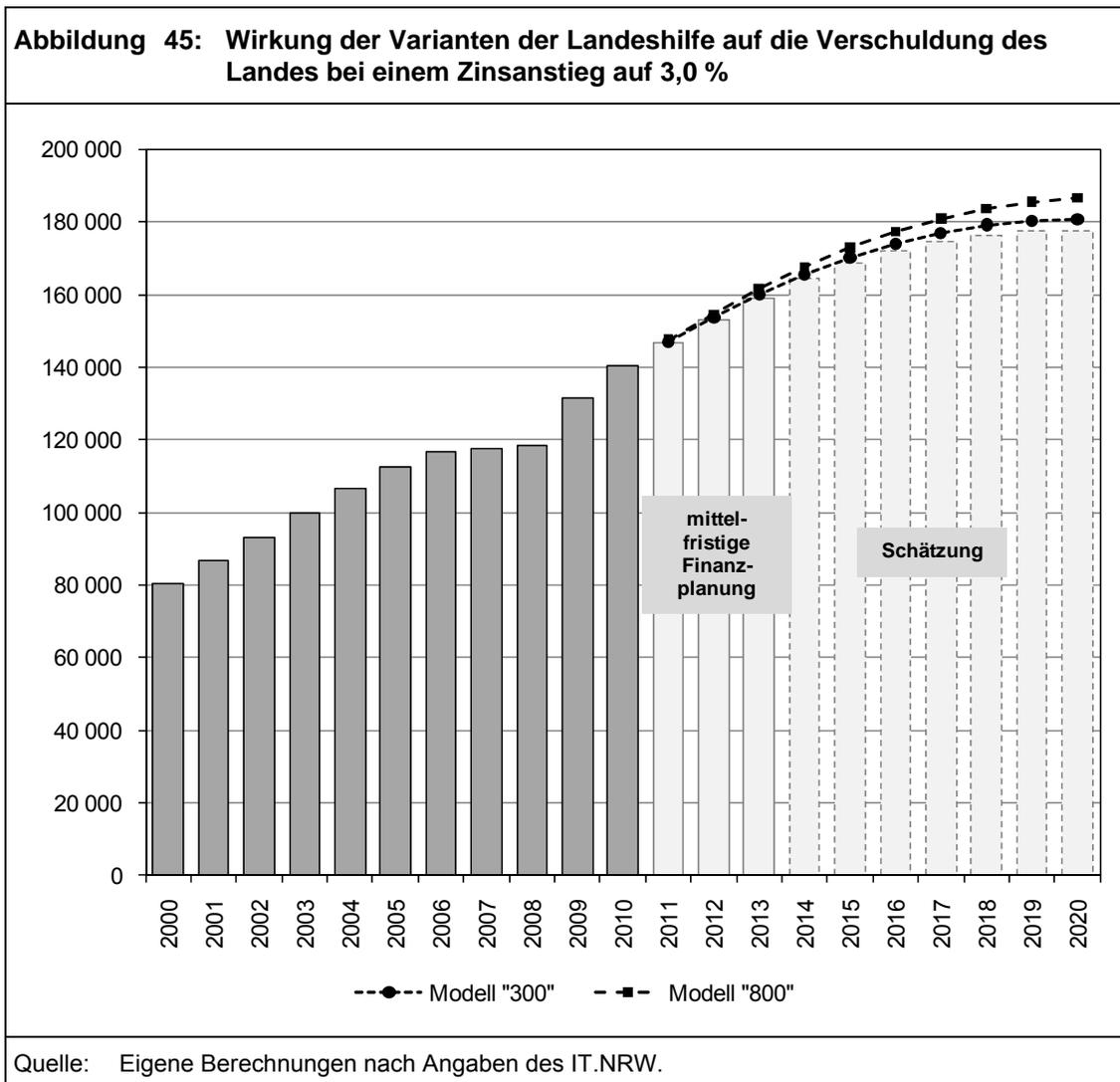
265 Eine Option mit einer Landeshilfe in Höhe von 400 Mio. Euro, wie sie für die einzelgemeindlichen Konsolidierungsmodelle angesetzt wird, wird hier wegen der geringen Differenz zum Modell mit 300 Mio. Euro nicht berechnet.

266 Vgl. zu dieser Variante den *Exkurs Zinsniveau und Zinsentwicklung*.

Tabelle 18: Varianten der Landeshilfe und ihre Auswirkung auf die Verschuldung des Landes bis 2020										
		Variante 300 Mio.			Variante 600 Mio.			Variante 800 Mio.		
		2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Zinssatz 1,75 (2010) bis 2,50 % ab 2013										
In Mio. Euro	Schuldenstand	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346
	jährl. Belastung durch Hilfen	0	339	384	0	679	768	0	905	1 024
	Gesamtbelastung seit 2010	0	1 613	3 441	0	3.226	6 883	0	4 301	9 177
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>140 446</i>	<i>170 245</i>	<i>180 787</i>	<i>140 446</i>	<i>171 858</i>	<i>184 229</i>	<i>140 446</i>	<i>172 933</i>	<i>186 523</i>
In Euro je Einwohner	Schuldenstand	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151
	jährl. Belastung durch Hilfen	0,00	19,26	21,98	0,00	38,52	43,95	0,00	51,37	58,60
	Gesamtbelastung seit 2010	0,00	91,56	196,98	0,00	183,12	393,97	0,00	244,16	525,29
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>7 882</i>	<i>9 664</i>	<i>10 348</i>	<i>7 882</i>	<i>9 755</i>	<i>10 545</i>	<i>7 882</i>	<i>9 816</i>	<i>10 677</i>
Zinssatz 2,0 (2010) bis 3,0 % (2020)										
In Mio. Euro	Schuldenstand	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346
	jährl. Belastung durch Hilfen	0	339	401	0	679	803	0	905	1 070
	Gesamtbelastung seit 2010	0	1 610	3 482	0	3 220	6 964	0	4 293	9 286
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>140 446</i>	<i>170 241</i>	<i>180 828</i>	<i>140 446</i>	<i>171 851</i>	<i>184 310</i>	<i>140 446</i>	<i>172 925</i>	<i>186 632</i>
In Euro je Einwohner	Schuldenstand	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151
	jährl. Belastung durch Hilfen	0,00	19,26	22,98	0,00	38,52	45,96	0,00	51,35	61,27
	Gesamtbelastung seit 2010	0,00	91,38	199,32	0,00	182,76	398,64	0,00	243,68	531,52
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>7 882</i>	<i>9 663</i>	<i>10 351</i>	<i>7 882</i>	<i>9 755</i>	<i>10 550</i>	<i>7 882</i>	<i>9 816</i>	<i>10 683</i>
Zinssatz 2,0 % konstant										
In Mio. Euro	Schuldenstand oh. Hilfen	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346	140 446	168 632	177 346
	jährl. Belastung durch Hilfen	0	331	366	0	662	731	0	883	975
	Gesamtbelastung seit 2010	0	1 592	3 351	0	3 185	6 701	0	4 246	8 935
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>140 446</i>	<i>170 224</i>	<i>180 697</i>	<i>140 446</i>	<i>171 816</i>	<i>184 047</i>	<i>140 446</i>	<i>172 878</i>	<i>186 281</i>
In Euro je Einwohner	Schuldenstand	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151	7 882	9 572	10 151
	jährl. Belastung durch Hilfen	0,00	18,80	20,93	0,00	37,60	41,87	0,00	50,14	55,82
	Gesamtbelastung seit 2010	0,00	90,39	191,79	0,00	180,78	383,58	0,00	241,05	511,45
	<i>Schuldenstand mit Hilfen</i>	<i>7 882</i>	<i>9 662</i>	<i>10 343</i>	<i>7 882</i>	<i>9 753</i>	<i>10 535</i>	<i>7 882</i>	<i>9 813</i>	<i>10 663</i>
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.										

(446) Gegenüber der Gesamtverschuldung des Landes wirken diese Beträge verhältnismäßig klein (vgl. Abb. 45). Betrachtet man aber den gesamten Um-

fang der Hilfen über den Zeitraum 2011 bis 2020 zeigt sich jedoch, dass die Konsolidierungshilfe für die Kommunen die Verschuldung des Landes merklich anwachsen lassen. So ergibt sich selbst für das Modell mit dem geringsten Volumen in Höhe von 300 Mio. Euro jährlicher Landeshilfe bereits eine Gesamtbelastung von 3 482 Mio. Euro. Dies entspricht bereits 2,5 % des erwarteten Schuldenstandes zum 31. Dezember 2010 und einer Pro-Kopf-Belastung von 199 Euro je Einwohner.



(447) Für die Modelle mit 600 Mio. und 800 Mio. Euro Landeshilfe ergibt sich entsprechend eine Gesamtbelastung in Höhe von 6 964 Mio. Euro bzw. 9 286 Mio. Euro. Dies entspricht einer zusätzlichen Neuverschuldung im Umfang von 5,0 % bzw. 6,6 % der erwarteten Gesamtschulden zum Stand 31. Dezember 2010. Ein nordrhein-westfälischer Einwohner würde insgesamt mit 399 bzw. 532 Euro belastet.

(448) Das Land wäre nach der Konsolidierungshilfe in den Grenzen der Modellen mit 300 bis 800 Mio. Euro jährlicher Hilfe und unter den oben genannten sehr vorsichtigen Schätzungen der sonstigen Neuverschuldung im Jahr 2020 nicht mit 177 Mrd. Euro (s. o.) verschuldet, sondern würde eine Kreditlast von ca. 181 bis 187 Mrd. Euro tragen. Die Pro-Kopf-Verschuldung würde sich auf 10 351 bis 10 683 Euro erhöhen.

(449) Würde das Zinsniveau konstant bei 2 % bleiben, fielen nach den Varianten 300 Mio. und 800 Mio. Euro jährlicher Konsolidierungshilfe die Belastungen um 131 Mio. bzw. 351 Mio. Euro geringer aus. Der Unterschied beträgt je Einwohner 2 bzw. 5 Euro.

5.2.2.3 Konsolidierungsbeitrag der kommunalen Solidargemeinschaft

5.2.2.3.1 Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich

(450) Eine erste Möglichkeit der kommunalen Beteiligung an den Konsolidierungshilfen besteht darin, ein bestimmtes Finanzvolumen vorab dem Finanzausgleich zu entnehmen. Damit wird bezogen auf die Gemeinden eine breite Abschöpfung vorgenommen. Eine Vorwegentnahme führt aber auch zu starken Rückkoppelungen innerhalb des Ausgleichssystems, denn nunmehr werden auch die potenziellen Hilfeempfänger zur Finanzierung mit herangezogen. Ob ein potenzieller Hilfeempfänger am Ende auch tatsächlich eine Entlastung erfährt, hängt von dem Nettoeffekt aus gezahltem Beitrag und erhaltener Leistung ab.

(451) Abundante Gemeinden – und Kreise – bleiben bei einer Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse weitgehend unberührt, sofern sie durch die Volumen Kürzung nicht erst abundant werden. Da sie nur Zuweisungen im Rahmen der Investitionszuweisungen erhalten bzw. nur mittelbar in Folge der geringeren Schlüsselzuweisungen an die Umlageverbände belastet werden, bleiben sie bei dieser Maßnahme von der interkommunalen Solidarität „verschont“. Insofern müsste das Instrument der Vorwegentnahme um eine Umlage für abundante Gemeinden ergänzt werden, um eine gleichwertige Beteiligung aller Gemeinden an der Konsolidierungshilfe zu gewährleisten (*vgl. dazu Abschnitt 5.2.2.3.2*).

(452) Für einen Vorwegabzug im Finanzausgleich können drei Fälle unterschieden werden:

- *Abzug von der verteilbaren Finanzausgleichsmasse:* In diesem Fall sind alle Gemeinden sowie auch die Umlageverbände von der Kürzung betroffen. Zugleich werden Finanzmittel von allen Zuweisungsarten abgezogen. Da die Konsolidierungshilfen nur an Gemeinden gehen, sind die Umlageverbände bei diesem Verfahren grundsätzlicher Zahler – ausgenommen abundante Kreise. Da sich die Umlageverbände jedoch über die Umlage bei den Verbandsmitgliedern in einem hohem Maße finanzieren, könnten sie – sofern sie im Rahmen der Konsolidierungshilfe nicht grundsätzlich zu eigenen Konsolidierungsmaßnahmen mitverpflichtet werden – ihre Verluste durch eine Erhöhung des Umlagesatzes wieder ausgleichen. Dadurch entstehen mannigfache, nicht mehr transparente Verteilungseffekte, die eine Ermittlung der Nettoeffekte stark erschweren. Verringerte Investitionspauschalen haben – abgesehen von Unterschieden im Verteilungsverfahren (z. B. erfolgen diese auch an abundante Kommunen) – im Prinzip die gleiche Wirkung wie konstante Investitionspauschalen bei stärker gekürzten Schlüsselzuweisungen. Zudem ist der Anteil der sonstigen Zuweisungen neben den Schlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen mit rd. 15 % eher gering. Daher ist es sinnvoll, diesen Weg nicht zu beschreiten, um den Nettoeffekt der Hilfe, der ja auch für die Einhaltung von einzugehenden Konsolidierungsverpflichtungen der Gemeinden wichtig ist, nicht zu verwischen.
- *Abzug von der Schlüsselmasse:* Alle übrigen Zuweisungsarten bleiben unberührt. Gleichwohl bleiben hierbei die Umlageverbände weiterhin betroffen. Insofern gelten in abgeschwächter Form die gleichen kritischen Anmerkungen wie bei einer Vorwegentnahme von der verfügbaren Finanzausgleichsmasse.
- *Abzug von der gemeindlichen Schlüsselmasse:* In diesem Fall werden allein die Gemeinden zur Einzahlung in einen Konsolidierungsfonds herangezogen. Der Nettoeffekt lässt sich klar berechnen. Daher wird der Fall einer Kürzung der gemeindlichen Schlüsselmasse nachfolgend modellhaft berechnet.

(453) Ausgangspunkt ist das GFG 2010 unter Berücksichtigung des GFG-Änderungsgesetzes, durch das die Finanzausgleichsmasse nachträglich um

rund 300 Mio. Euro aufgestockt wurde²⁶⁷. Hierbei muss die Wiedereinbringung der Grunderwerbsteuer in die Verbundmasse nicht, wie in *Abschnitt 5.2.1.2.1* bei der Dotierung der Finanzausgleichsmasse beschrieben (*Ziff. (400) ff.*), nur zu einem Viertel berücksichtigt werden.²⁶⁸ Vielmehr kann die gesamte um 300 Mio. Euro aufgestockte verteilbare Finanzausgleichsmasse in die Analyse einbezogen werden, denn von dieser würde ein Vorwegabzug vorgenommen werden. Ferner wird weiterhin unterstellt, dass der Soziallastenansatz mit einem Gewichtungsfaktor von 8 in die Berechnung einfließt.

(454) Im Rahmen des kompensatorischen Modellansatzes (*vgl. Abschnitt 5.2.3.1*) wird für die Vorwegentnahme bei einem hohen Bundesbeitrag ein entsprechend niedriger Beitrag der kommunalen Solidargemeinschaft in Höhe von 175 Mio. Euro angesetzt. Damit wird die nachträgliche Aufstockung im GFG 2010 zu 58,3 % für die Konsolidierungshilfe eingesetzt.²⁶⁹ Die dadurch bewirkte Verringerung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (*vgl. Anh. 2, Sp. 100*) zieht unter anderem eine Änderungen der Umlagegrundlagen für die Kreisschlüsselzuweisungen nach sich. Hierdurch erhalten Kreise mit steuer schwachen Gemeinden (z. B. die Kreise Recklinghausen, Unna und Paderborn) mehr Kreisschlüsselzuweisungen. Belastet werden steuerstarke Kreise (z. B. Rhein-Kreis-Neuss sowie die Kreise Gütersloh und Olpe) (*vgl. Sp. 101*).

(455) Der aus der Minderung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen und der Auswirkungen auf die Kreise über die Umlagegrundlagen sich ergebende Gesamteffekt (*vgl. Sp. 102*) ist der Verteilung der 175 Mio. Euro nach den Kriterien der Konsolidierungshilfe (*vgl. Sp. 103*) gegenüberzustellen (*vgl. Sp. 104*). Dabei zeigt sich eine deutliche Umverteilungswirkung zu Gunsten der Gemeinden mit Liquiditätskrediten von mehr als 2 000 Euro je Einwohner (*vgl. Tab. 19*). Sie erhalten im Saldo 65 Mio. Euro mehr, als ihnen durch die Vorwegentnahme entzogen wurde. Gemeinden ohne Liquiditätskredite sind im Saldo nur mit 20 Mio. Euro an der Finanzierung beteiligt. Einige Kommunen sind insofern von der Vorwegentnahme betroffen, als sie durch die Verringerung der Schlüsselmasse erst in die Abundanz übergehen und daher keine Schlüsselzuweisungen mehr erhalten. Insgesamt beträgt die Nettowirkung der

267 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 15/207 vom 23.09.2010 und GV NRW 2010, S. 889, berichtigt, Nr. 44 v. 30.12.2010, S. 974.

268 Im ersten Fall ging es bei der Bereinigung darum, den Effekt der Aufstockung des Finanzausgleichs auf die strukturelle Lücke der Jahre 2004 bis 2007 realitätsnah abzubilden. Da die Grunderwerbsteuer noch bis einschließlich 2006 zum Finanzausgleich beitrug und damit die strukturelle Lücke minderte, musste dieses berücksichtigt werden.

269 Davon sind rd. 217,4 Mio. Euro an die Gemeinden als Schlüsselzuweisungen ausgezahlt worden.

Vorwegentnahme 81 Mio. Euro. Ein Volumen von 94 Mio. Euro wird folglich von den Kommunen aufgebracht, die zugleich auch Zuweisungen aus der Vorwegentnahme erhalten (Schatteneffekt).

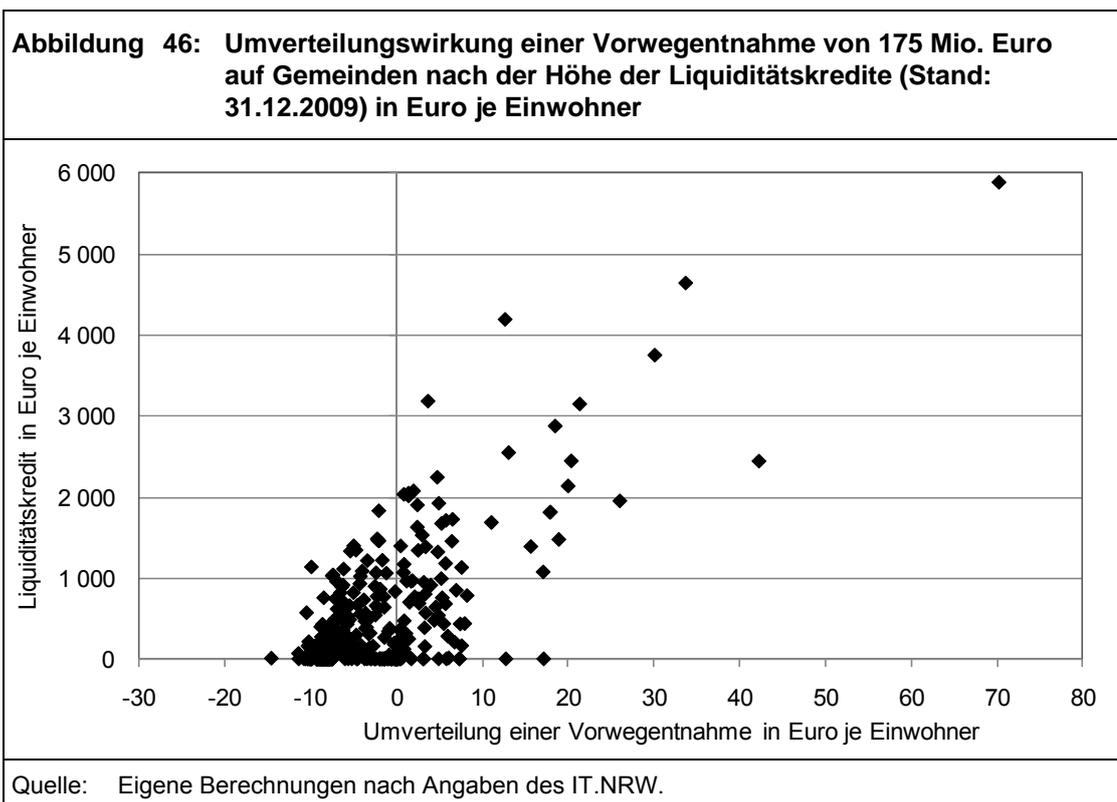
Tabelle 19: Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer Vorwegentnahme von 175 Mio. Euro aus dem gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem und einer Abundanzumlage von 175 Mio. Euro (Konsolidierungsmodell 1)*						
Gemeinden	Vorwegentnahme					
	Schlüsselzuweisungen			Konsolidierungshilfe		einschl. Abundanzumlage
	Gemeinden	Kreise	Saldo	Bruttoeffekt	Nettoeffekt	
1 000 Euro						
abundant	- 1 677	- 1 623	- 3 300	2 913	- 387	- 172 619
ohne Liquiditätskredite	- 26 423	- 659	- 27 083	6 186	- 20 897	- 150 307
mit Liquiditätskrediten	- 148 577	659	- 147 917	168 814	20 897	150 307
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u 25	- 19 805	150	- 19 655	808	- 18 847	- 23 297
25 bis u 100	- 4 836	- 24	- 4 860	665	- 4 195	- 8 135
100 bis u 450	- 17 851	- 537	- 18 388	5 680	- 12 707	- 30 356
450 bis u 1 000	- 21 526	162	- 21 364	12 383	- 8 981	- 1 439
1 000 bis u 2 000	- 45 800	603	- 45 196	45 320	124	43 985
2 000 bis u 4 000	- 32 347	305	- 32 042	74 416	42 374	116 852
4 000 bis u 6 000	- 6 412	0	- 6 412	29 542	23 130	52 697

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(456) Insgesamt stehen 98 Gemeinden mit einem positiven Saldo 293 Gemeinden mit einem negativen Saldo gegenüber. Fünf abundante Gemeinden sind nicht berührt. Im Maximum erhält die Stadt mit den höchsten Liquiditätskrediten einen Betrag von rd. 70 Euro je Einwohner. Die maximale Belastung liegt hingegen bei -15 Euro je Einwohner (*vgl. Abb. 46 u. Anh. 2, Sp. 105*). Da im ersten Jahr der Konsolidierungshilfe noch das strukturelle Defizit zu 50 % den Verteilungsschlüssel bestimmt, gehen die Finanzmittel allerdings konzentriert in diejenigen Kommunen, die hohe Defizite haben.

(457) Der Effekt eines Vorwegabzuges von der gemeindlichen Schlüsselmasse muss aber auch in Verbindung mit einer Abundanzumlage beurteilt werden. Im Vorgriff auf die Ergebnisse des nächsten Abschnitts (*Abschnitt 5.2.2.3.4*) zeigt sich, dass durch eine Abundanzumlage im Volumen von 175 Mio. Euro

die Gemeinden ohne Liquiditätskredite mit 150 Mio. Euro deutlich stärker belastet werden (vgl. Tab. 19). Insgesamt kommt es bei einem abgeschöpften Finanzvolumen von 350 Mio. Euro aufgrund des Schatteneffektes „nur“ zu einer Umverteilung von 234 Mio. Euro (vgl. Anh. 2, Sp. 107). Davon fließen in die Kommunen mit mehr als 1 000 Euro Liquiditätskredit je Einwohner 213 Mio. Euro (vgl. Tab. 19 u. Abb. 47).

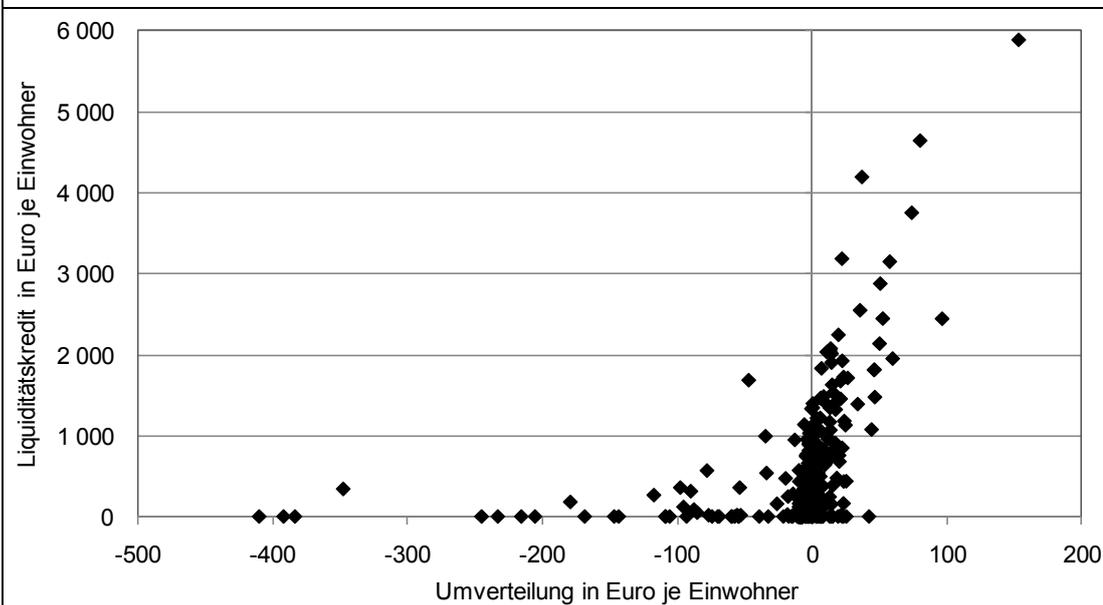


5.2.2.3.2 Abundanzumlage

(458) Eine Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse ist für abundante Gemeinden folgenlos, es sei denn, sie werden durch die Finanzmassenkürzung erst abundant. Um sie in die kommunale Solidarität einzubinden, können sie zu einer Umlage auf Basis der „überschießenden Steuerkraft“ herangezogen werden.

(459) Die die Bedarfe übersteigende Steuerkraft der abundanten Kommunen versetzt sie in eine bessere Finanzsituation und damit in die Lage einen größeren Finanzierungsbeitrag zu leisten. Eine abundante Gemeinde verfügt aber nicht zwingend über eine ausreichende, angemessene Finanzausstattung. Vielmehr ergibt sich Abundanz aus dem „technischen“ Zusammenspiel von

Abbildung 47: Nettoeffekt einer Kombination aus Vorwegentnahme aus der Schlüsselmasse und Abundanzumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

- Steuer- bzw. Umlagekraft in Abhängigkeit von den fiktiven Hebe- bzw. Umlagesätzen,²⁷⁰
- der Erfassung und Gewichtung der Bedarfe und
- dem Grundbetrag, der vom Volumen der Finanzausgleichsmasse, der Summe der Steuerkraft-Bedarfs-Unterschiede und dem Ausgleichsgrad abhängt.

(460) Insofern kann sich Abundanz auch ergeben, wenn der Finanzausgleich unterdotiert ist, der Ausgleichsgrad angehoben wird, die Differenz zwischen tatsächlichem und fiktivem Realsteuerhebesatz groß ist oder aber die auszugleichenden interkommunalen Disparitäten extrem sind. Die Relativität des „Reichtums“ wird offensichtlich, wenn im Konjunkturverlauf die Finanzausgleichsmasse und damit die Schlüsselmasse zu- bzw. abnimmt und sich damit die Grenze zwischen zuweisungsberechtigten und abundanten Gemeinden aufgrund der Finanzausgleichstechnik²⁷¹ verschiebt.

270 Dies hat auch eine Über- und Unterschätzung von Steuereinnahmen bzw. Kreisumlagen zur Folge. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft, a. a. O., S. 110-113.

271 Vgl. LENK, T./RUDOLPH, H. (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Leipzig, S. 12. (= Universität Leipzig, Institut für Finanzen: Arbeitspapier, Nr. 27).

(461) Deshalb muss es nicht verwundern, dass 32 der 66 im Jahr 2010 abundanten Gemeinden auch Liquiditätskredite aufweisen, im Maximum waren es am 31. Dezember 2009 je Einwohner 1 686 Euro. Ebenso lassen sich – vor den Strukturmaßnahmen – in 26 abundanten Gemeinden auch strukturelle Defizite von bis zu -241 Euro je Einwohner finden (*vgl. Anh. 2, Sp. 109/110*). Dabei kommt es nicht in allen Fällen zu Überschneidungen zwischen beiden Gruppen. Eine Abundanzumlage würde also auch Gemeinden treffen, denen unter den hier vorgenommenen Abgrenzungen ebenfalls eine problematische Haushaltslage zugeschrieben werden kann und die damit potenzielle Hilfeempfänger wären. Es käme also zu Schatteneffekten. Allerdings zeigt ein erster Vergleich auch, dass einige dieser Gemeinden schon durch die ersten Maßnahmen (höhere Bundesbeteiligung, KFA-Aufstockung) aus der Notlage herauskämen.

(462) Unabhängig von der Frage, ob – unter „normalen“ Bedingungen – in einem Finanzausgleichssystem die überschießende Steuerkraft grundsätzlich in den Ausgleich unter den Gemeinden (oder auch Kreisen) mit eingebracht werden sollte, stellt sich hier die Frage, wie groß der solidarische Beitrag der abundanten Kommunen für die Konsolidierungshilfe sein soll.

(463) Eine Abundanzumlage knüpft an zwei Parameter an:

- *Abschöpfungsgrenze:* Ab welchem Grad der die Bedarfe (Ausgangsmesszahl²⁷²) übersteigenden Steuerkraft soll die Umlage greifen?
- *Umlagesatz:* Wie hoch soll die Abschöpfung ausfallen?

Ist die Entscheidung für eine Abundanzumlage gefallen, wird mit diesen beiden Parametern das abzuschöpfende Finanzvolumen bestimmt.

(464) Die Abundanzumlage kann zum einen direkt mit dem Eintreten der Abundanz, d. h. einem Verhältnis von Ausgangsmesszahl und Steuerkraft von 100 zu 100,1 ansetzen und die überschießende Steuerkraft vollständig abschöpfen. Bezogen auf das GFG 2010 wäre neben der nachträglichen Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro bzw. einer um 200 Mio. Euro größeren Schlüsselmasse für Gemeinden eine potenzielle Vorwegentnahme mit zu berücksichtigen. Wird diese mit 175 Mio. Euro angesetzt, ergibt

272 Die Ausgangsmesszahl ergibt sich aus der Summe der Bedarfe von Haupt- und Nebenansätzen, die mit dem sogenannten Grundbetrag multipliziert wird. Der Grundbetrag ergibt sich aus einem iterativen Rechenvorgang, der dafür sorgt, dass die verfügbare Schlüsselmasse im Steuerkraft-Bedarfsausgleich vollständig aufgeteilt wird.

sich ein theoretisch aus der Abundanz abzuschöpfendes Volumen von 671 Mio. Euro (vgl. *Anh. 2, Sp. 111*). Damit würde aber der Anreiz zur Pflege der Steuerquellen – zumal bei einem hohen Ausgleichsgrad – massiv eingeschränkt.

(465) Unter dem Vorbehalt, dass Abundanz nicht – wie oben gezeigt – gleich zu setzen ist mit einer ausgeglichenen Haushaltslage, und zudem ein Rest an Anreiz verbleiben soll, wären die Abschöpfung oberhalb von $100 + x$ (vgl. *Anh. 2, Sp. 108*) sowie die Abschöpfungsquote unterhalb von 100 % anzusetzen. Dafür können verschiedene Kombinationen von Abschöpfungsgrenze und Abschöpfungsquote mit unterschiedlichen Umlagevolumina errechnet und ihre Wirkung im Konsolidierungsprozess analysiert werden. Unter der Maßgabe, dass der kommunale Beitrag (interkommunaler Solidarbeitrag und Eigenbeitrag) in etwa der Konsolidierungshilfe des Landes, der in diesem ersten beispielhaften Modell mit zusammen 300 Mio. Euro angenommen wird, entsprechen soll, und der interkommunale Solidarbeitrag die Nettozahler nicht überfordern darf, wird die Abundanzumlage im Volumen der Vorwegentnahme von 175 Mio. Euro angepasst. Damit würde 26,1 % der überschießenden Steuerkraft abgeschöpft. Dies kann durch folgende Kombinationen von Steuerkraftuntergrenze und Umlagesatz erreicht werden (vgl. *Anh. 2, Sp. 112 bis 124*):

- *Kombination 1*: Steuerkraft 105 % und Umlagesatz 32,7 % (breite Erfassung mit geringer Abschöpfung),
- *Kombination 2*: Steuerkraft 110 % und Umlagesatz 42,4 % (mittlere Erfassung mit hälftiger Abschöpfung),
- *Kombination 3*: Steuerkraft 115 % und Umlagesatz 56,2 % (schmale Erfassung mit hoher Abschöpfung).
- *Kombination 4*: Steuerkraft 120 % und Umlagesatz 68,4 % (sehr schmale Erfassung mit sehr hoher Abschöpfung).

(466) Die Festlegung darüber, welche Parameter angesetzt werden, ist, da es sich hier um eine verteilungspolitische Entscheidung handelt, normativer Natur. Im Sinne einer breiten Verteilung der Lasten einer interkommunalen Konsolidierungshilfe wäre aber eine niedrige Steuerkraftuntergrenze anzusetzen. Dabei sollte mit der Abschöpfung erst ab einer Steuerkraft von 105 % ein kleiner Anreiz zur Pflege der Steuerquellen erhalten bleiben. Eine Steuerkraft zwischen 100 % und 105 % ist zudem als Bereich anzusehen, in dem auch temporäre Zufälligkeiten wie konjunkturbedingtes Schwanken der Verbundsteuern oder lokale Steuermehreinnahmen zur Abundanz führen.

(467) Diese Überlegung, die Lasten breit zu verteilen, spricht für die erste Kombination von Steuerkraft und Umlagesatz. In der ersten Kombination werden 13 der 74 abundanten Gemeinden von der Umlage nicht erfasst, da sie weniger als 5 % über der Abundanzschwelle liegen. Mit einem Umlagesatz von 32,7 % verbleibt den abundanten Gemeinden damit ein hoher eigener Beitrag (*vgl. Anh. 2, Sp. 112*).

(468) Im einzelgemeindlichen Maximum bedeutet die Abundanzumlage in diesem Fall eine Abschöpfung von 411 Euro je Einwohner (*vgl. Anh. 2, Sp. 113*). Dabei liegt die Steuerkraft um 142,5 % über der Bedarfs- bzw. Ausgleichsmesszahl. Sofern die Stadt ihr Steuerkraftpotenzial durch niedrige Realsteuerhebesätze nicht ausschöpft, und damit geringere Einnahmen realisiert, würde sie gezwungen sein, die Hebesätze anzuheben oder aber Ausgaben zu kürzen. Allerdings ist zu prüfen, ab wann eine so hohe Pro-Kopf-Abschöpfung nicht auch zu Erdrosselungseffekten führt. Insofern sollte, um eine auch bei niedrigem Umlagesatz sehr hohe Abschöpfung zu vermeiden, eine Obergrenze der Steuerkraft benannt werden. Solche Effekte treten vermehrt auf, wenn die Abschöpfungsgrenze erhöht wird und folglich der Umlagesatz angehoben werden muss, um das Aufkommen der Abundanzumlage in gleicher Höhe zu gewährleisten. Insofern spricht dies wieder für eine möglichst breite Erfassung der abundanten Gemeinden und einen möglichst niedrigen Umlagesatz.

(469) Die Umlage muss, um richtig bewertet werden zu können, vor dem Hintergrund der Forderung nach einer höheren Bundesbeteiligung gesehen werden. Unter Einrechnung der hier unterstellten Beteiligung von 49 % an den drei großen Sozialleistungsbereichen würde die Abschöpfung durch die höhere Bundesbeteiligung mehr als kompensiert. Es verbliebe ein positiver Saldo aus Mehreinnahmen durch die höhere Bundesbeteiligung und Mindereinnahmen durch die Abundanzumlage von insgesamt 158 Mio. Euro. Allerdings stünden 12 Gemeinden mit negativem Saldo (-28 Mio. Euro) 49 Gemeinden mit positivem Saldo (185 Mio. Euro) gegenüber (*vgl. Anh. 2, Sp. 114*). Ein negativer Betrag stellt sich erst ab einer Steuerkraft-Bedarfsrelation von rd. 140 ein. In einem der 12 Fällen wäre davon eine Gemeinde mit Liquiditätskrediten betroffen, also eine Gemeinde, die potenziell dem Kreis der Empfänger von Konsolidierungshilfe zuzuordnen wäre. Für sie würde sich dann ein Schatteneffekt ergeben, weil sie für die Konsolidierungshilfe 2,6 Mio. Euro selbst aufbringen würde (*vgl. Anh. 2, Sp. 115*).

(470) In der zweiten Kombination wird die Schwelle, ab der die Umlage greifen soll, um 5 %-Punkte auf 110 % angehoben. Um das gleiche Volumen der Umlage zu erzielen, muss dazu aber die Abschöpfung auf 42,4 % erhöht werden. Dabei fallen weitere neun Gemeinden, d. h. insgesamt 23, aus der Umlage heraus. Die Umlage konzentriert sich stärker auf weniger Gemeinden (vgl. *Anh. 2, Sp. 116*). Mit der höheren Bundesbeteiligung an den Soziallasten verrechnet verbliebe im Saldo ein positiver Effekt von 131 Mio. Euro (*Sp. 117*). Für 13 Gemeinden würden sich ihre negativen Beträge aber auf -45 Mio. Euro summieren. Eine abundante Kommune mit Liquiditätskrediten würde aber immer noch mit 3,8 Mio. Euro zur Finanzierung von Konsolidierungshilfe herangezogen (*Sp. 118*).

(471) Mit der Kombination 3 wird abermals die Umlageschwelle um 5 %-Punkte auf 115 % angehoben. Um wieder ein Aufkommen von rd. 175 Mio. Euro zu erzielen, wäre der Umlagesatz auf 56,2 % anzuheben. Nunmehr wären nur noch 40 der 74 abundanten Gemeinden von einer Abundanzumlage betroffen (vgl. *Anh. 2, Sp. 119*). Saldiert mit den unterstellten Mehreinnahmen aus Bundeshilfen ergibt sich für diese kleinere Zahl an Gemeinden immer noch ein Plus von 88 Mio. Euro (*Sp. 120*). 26 Gemeinden blieben damit im positiven Bereich. 14 Gemeinden würden aber Verluste von 68 Mio. Euro erfahren. Eine abundante Gemeinde mit Liquiditätskrediten würden auch dann noch mit rd. 5,5 Mio. Euro zur Finanzierung der Konsolidierungshilfe beitragen und damit Schatteneffekte aufweisen (*Sp. 121*). Umgekehrt ist festzuhalten, dass 34 abundante Gemeinden nicht mehr zur Umlage herangezogen werden, dafür aber zusätzliche Bundesmittel erhalten würden

(472) Eine sehr hohe Konzentration der Abundanzumlage würde sich bei einer Umlageschwelle von 120 % ergeben. Für ein Aufkommen von rd. 175 Mio. Euro wäre der Umlagesatz auf 68,4 % anzuheben. Dann wären nur noch 35 der 74 abundanten Gemeinden betroffen (vgl. *Anh. 2, Sp. 122*). Allerdings würden sie eine extrem hohe Betroffenheit aufweisen. Saldiert mit den unterstellten Mehreinnahmen aus Bundeshilfen ergibt sich für diese kleinere Zahl an Gemeinden ein insgesamt negativer Betrag von -46 Mio. Euro (*Sp. 124*). 21 Gemeinden blieben dabei im positiven Bereich (36 Mio. Euro). 14 Gemeinden würden aber Verluste von 82 Mio. Euro erfahren; im Maximum wären es -766 Euro je Einwohner. Eine derart hohe Belastung erfordert eine Beschränkung der Abschöpfung. Eine Obergrenze der Umlageschwelle erfordert wiederum eine niedrigere Untergrenze, um die Aufkommenseinbußen auszugleichen.

(473) Unter Berücksichtigung der unterstellten Bundeshilfen relativieren sich die Beiträge der abundanten Gemeinden sehr deutlich. Analog zur befristeten Hilfe des Landes sollte aber auch eine Abundanzumlage befristet sein, d. h. nur bis 2020 laufen.

5.2.2.3.3 Steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage

(474) Eine Finanzierungsbeteiligung aller Gemeinden könnte durch eine steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage erreicht werden. Dies kann in drei Varianten geschehen

- *Allgemeine Steuerkraftumlage*: Alle Gemeinden müssen einen festen Anteil ihrer Steuerkraft als Umlage an das Land abführen (*Option 1*).
- *Progressive allgemeine Steuerkraftumlage*: Anstelle eines festen Umlagesatzes wird ein mit der Steuerkraft steigender Umlagesatz angesetzt. Auf diese Weise zahlen steuerstärkere Gemeinden nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip eine höhere Umlage (*Option 2*).
- *Steuerkraftumlage ab einer bestimmten Steuerstärke*: Eine dritte Option besteht darin, die Umlage entweder auf steuerstarke Gemeinden zu konzentrieren oder aber insbesondere steuerschwache Kommunen explizit auszuschließen. Dies schränkt den Kreis der Zahler wieder ein und erfasst vor allem die abundanten Kommunen sowie sonstige steuerstärkere Gemeinden (*Option 3*).

(475) In allen Fällen wäre, damit kein doppelter Beitrag geleistet wird, die Umlage im Steuerkraft-Bedarfsausgleich als Minderung der Steuerkraft anzurechnen. Dieses Verfahren beinhaltet mehrfache Rückkoppelungen und erzeugt auf diese Weise Schatteneffekte. Die Steuerkraftminderung bewirkt veränderte Steuerkraft-Bedarfsrelationen und führt zu einer anderen Verteilung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen, die wiederum im kreisangehörigen Raum entsprechende Rückwirkungen auf den Kreisfinanzausgleich haben. Darüber hinaus ist zu beachten, dass je nach Variante mehr oder weniger zahlreiche Empfänger von Konsolidierungshilfen ebenfalls zur Umlage herangezogen werden. Insofern sagt lediglich der Nettoeffekt etwas über die tatsächliche lokale Belastung bzw. Hilfszahlung aus. Kritisch ist letztlich auch zu werten, dass damit die Bedarfsseite beim Einzug der steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage ausgeblendet bleibt. Auch wenn die Steuerkraftkürzung in den

Ausgleich wieder mit einfließt, führen unterschiedliche Bedarfe (z. B. Soziallastenansatz) bei gleicher Steuerkraft zu einer unterschiedlichen Belastung der Zahlergemeinden. Insofern wäre die Finanzkraft nach Finanzausgleich der problemadäquatere Anknüpfungspunkt (vgl. *Abschnitt 5.2.2.3.4*).

(476) Von den drei oben genannten Optionen wird nachfolgend diejenige gewählt, die steuerschwache Gemeinden von einer Steuerkraftumlage ausschließt (*Option 3*). Dazu wird eine untere Grenze von 75 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft angesetzt. Nur Gemeinden mit einer höheren Steuerkraft werden zu einer Umlage herangezogen. Der Umlagesatz wird mit 7,815 % angesetzt und erbringt 350 Mio. Euro. Diese Festlegung erfolgt unter der Bedingung, dass das erzielte Finanzvolumen derjenigen Größe entspricht, die aus einer Abundanzumlage in Höhe von 175 Mio. Euro zuzüglich eines durch Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse entnommenen Betrages von 175 Mio. Euro aus dem Kreis der nicht abundanten Gemeinden erbracht wird. Auf diese Weise können die Belastungs- und Entlastungsergebnisse unterschiedlicher Konsolidierungshilfen miteinander verglichen werden.

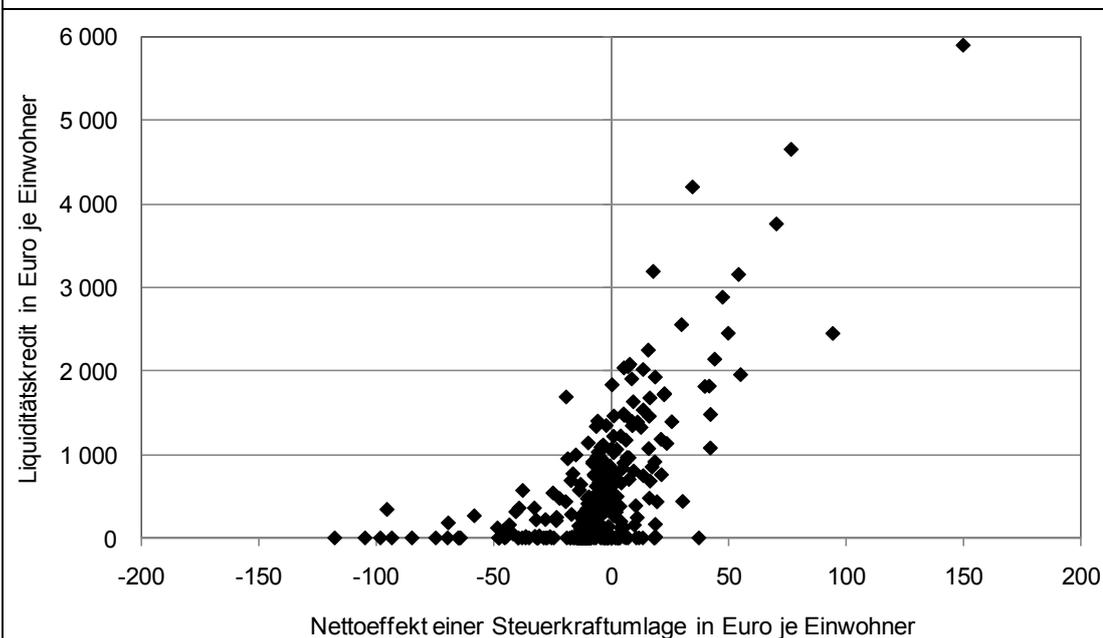
(477) Eine Steuerkraftumlage nach der *Option 3* (vgl. *Anh. 2, Sp. 127*) wird zu 62,5 % von Gemeinden mit Liquiditätskrediten gespeist (219 Mio. Euro) (vgl. *Tab. 20*). Dieser Betrag liegt deutlich über der zuvor diskutierten Vorwegentnahme aus den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Abundante Gemeinden tragen nur mit 140 Mio. Euro bei. Dies sind rd. 35 Mio. Euro weniger als bei der hier diskutierten Abundanzumlage. Allerdings ist die Belastung unter den abundanten Gemeinden bei einer Steuerkraftumlage wesentlich stärker konzentriert. So steigt die Umlage der kreisfreien Stadt Düsseldorf gegenüber 33 Mio. Euro bei einer Abundanzumlage (17,3 % der Beiträge abundanten Gemeinden) auf 49 Mio. Euro (35,2 %) an. Hier macht sich die Nichtberücksichtigung der Ausgabenbedarfe für Düsseldorf negativ bemerkbar. Umgekehrt sinkt der Beitrag der steuerkraftstärksten nordrhein-westfälischen Stadt um 71,4 %.

(478) Der im Vergleich geringere Beitrag der abundanten Gemeinden könnte bei gleich bleibendem Umlageaufkommen durch eine Erhöhung der Steuerkraftschwelle für die Umlage bei gleichzeitiger Erhöhung des Umlagesatzes gesteigert werden. In diesem Fall, so zeigen Modellrechnungen, macht sich aber die Nichtberücksichtigung der Bedarfe noch deutlicher bemerkbar und Düsseldorf oder andere große abundante Städte würden noch stärker die Lasten unter den abundanten Städten übernehmen. Dies wäre eine deutliche Verzerrung gegenüber einer rein finanzkraftorientierten Abundanzabgabe.

Tabelle 20: Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage – ab einer Steuerkraft von 75 % und mit einem Umlagesatz von 7,815 % –*						
Gemeinden	Steuerkraft- umlage	Änderung der Schlüsselzuweisungen			Konsolidierungshilfe	
		Gemeinden	Kreise	Saldo	Bruttoeffekt	Nettoeffekt
1 000 Euro						
abundante Gemeinden	-140 294	3 896	6 596	10 491	5 829	- 123 974
ohne Liquiditäts- kredite	- 131 231	- 454	1 154	700	12 376	- 118 155
mit Liquiditäts- krediten	- 218 909	454	- 1 154	- 700	337 764	118 155
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	- 64 891	37 102	- 677	36 424	1 617	- 26 849
25 bis u. 100	- 7 921	- 426	- 381	- 806	1 330	- 7 396
100 bis u. 450	- 42 219	- 1 354	1 937	583	11 365	- 30 270
450 bis u. 1 000	- 24 090	- 8 503	- 724	- 9 227	24 776	- 8 541
1 000 bis u. 2 000	- 39 416	- 18 703	- 989	- 19 692	90 677	31 569
2 000 bis u. 4 000	- 34 683	- 5 370	- 320	- 5 690	148 891	108 518
4 000 bis u. 6 000	- 5 689	- 2 293	0	- 2 293	59 107	51 125
* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.						
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

(479) In der Nettobetrachtung konzentriert sich die Hilfe, die allein aus der Steuerkraftumlage resultiert, auf die Gemeinden mit mehr als 1 000 Euro Liquiditätskreditschulden je Einwohner. Sie erhalten im Saldo 191 Mio. Euro (vgl. *Anh. 2, Sp. 132, u. Abb. 48*). Das sind rd. 22 Mio. Euro weniger als bei einer Kombination aus Abundanzumlage und Vorwegentnahme aus den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen (vgl. *Anh. 2, Sp. 134*). Damit weist eine steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage eine geringe Wirkung in Bezug auf das Konsolidierungsziel auf. Werden zudem die finanzausgleichssystematischen Bedenken (Ausblendung der Bedarfsseite), die in den empirischen Ergebnissen bestätigt werden, in die Überlegungen mit einbezogen, so ist von einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage als Finanzierungsinstrument einer Konsolidierungshilfe abzuraten.

Abbildung 48: Nettoeffekt einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

5.2.2.3.4 Finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage

(480) Die Nachteile einer steuerkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage können vermieden werden, wenn zum Ansatzpunkt der Umlage die Finanzkraft herangezogen wird. Die Finanzkraft wird durch die Addition von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen gebildet. Im Sinne der normativ gesetzten Parameter des kommunalen Finanzausgleichs sind die Gemeinden nach Finanzausgleich in Bezug auf ihre Aufgaben und unter Beachtung des Ausgleichsgrades gleichwertig mit Finanzen ausgestattet. Ausgenommen hiervon sind die abundanten Gemeinden, die eine über die gemessenen Bedarfe hinausgehende Finanzkraft aufweisen.²⁷³ Die Gleichwertigkeit ist allerdings nur relativ, denn dem Ausgleich liegen keine exakt gemessenen Ausgabenbedarfe zu Grunde. Vielmehr ergibt sich der Ausgleich aufgrund des für die Schlüsselmasse verfügbaren Finanzvolumens und dem zugrunde liegenden System der Bedarfsermittlung.

(481) Die Verwendung der Finanzkraft als Umlagebasis hat gegenüber der Steuerkraft neben der gleichwertigeren Erfassung der Gemeinden auch den

²⁷³ Steuer- und Finanzkraft sind für abundante Gemeinden identisch.

Vorteil, dass keine unmittelbaren Rückkoppelungen im Schlüsselzuweisungssystem entstehen.²⁷⁴ Erfasst wird eine Größe nach Finanzausgleich. Gleichwohl treten in Bezug auf eine Konsolidierungshilfe wiederum Schatteneffekte auf, da auch hierbei die Empfänger von Hilfeleistungen zugleich auch Zahler der Umlage sind. Deshalb ist für die Wirksamkeit dieses Instrumentes wiederum nur der Nettoeffekt maßgebend.

(482) Die Finanzkraft der Gemeinden weist gegenüber der Steuerkraft naturgemäß eine deutlich ausgeglichene Verteilung und reduzierte Extremwerte auf (vgl. *Anh. 2, Sp. 136 zu 126*). Entsprechend werden die Gemeinden viel breiter von einer Umlage betroffen, wobei die abundanten Gemeinden gegenüber anderen Verfahren der Umlagebeteiligung deutlich entlastet werden. Die Gemeinden mit Liquiditätskrediten tragen bei einer Finanzkraftumlage, die wie in den anderen Modellen ein Volumen von 350 Mio. Euro erbringen soll,²⁷⁵ mit 267 Mio. Euro 76,4 % der Konsolidierungshilfen selbst (vgl. *Tab. 21*). Insofern ist die Nettowirkung mit 230 Mio. Euro auch wesentlich geringer. Mit anderen Worten: Die Schatteneffekte nehmen bei einer Finanzkraftumlage deutlich zu. Die Gemeinden mit mehr als 1 000 Euro Liquiditätskredit je Einwohner erhalten danach im Saldo lediglich 142 Mio. Euro.

(483) Die abundanten Gemeinden (58 Mio. Euro) werden gegenüber einem Modell mit Vorwegentnahme und Abundanzumlage um 121 Mio. Euro entlastet. Insgesamt liegt die Zahl der Gemeinden, die einen positiven Nettoeffekt aufweisen, mit 72 um 52 unter derjenigen bei dem erstgenannten Modell (vgl. *Abb. 49 zu 47*).

(484) Alternativ wurde eine Modellrechnung mit einem Progressionsfaktor durchgeführt, um die finanzkraftstarken Gemeinden zu einem größeren Finanzierungsbeitrag heranzuziehen. Dazu wurde die lokale Finanzkraft je Einwohner mit dem Exponenten 2 versehen; der Umlagesatz musste entsprechend auf 0,0012175 abgesenkt werden, um das gleiche Umlageaufkommen zu erzielen. Diese Modellvariante brachte jedoch nur geringe andere Verteilungswirkungen. Der Beitrag der abundanten Gemeinden stieg von 58 auf 66 Mio. Euro. Die Gemeinden mit Liquiditätskrediten trugen aber mit 267 Mio. Euro fast im gleichen Umfang zur Konsolidierungshilfe wie im Modell ohne Progression

274 Ohne Rückkoppelungen mit Umlageverbänden.

275 Dazu wurde ein Umlagesatz von 1,8 % unterstellt.

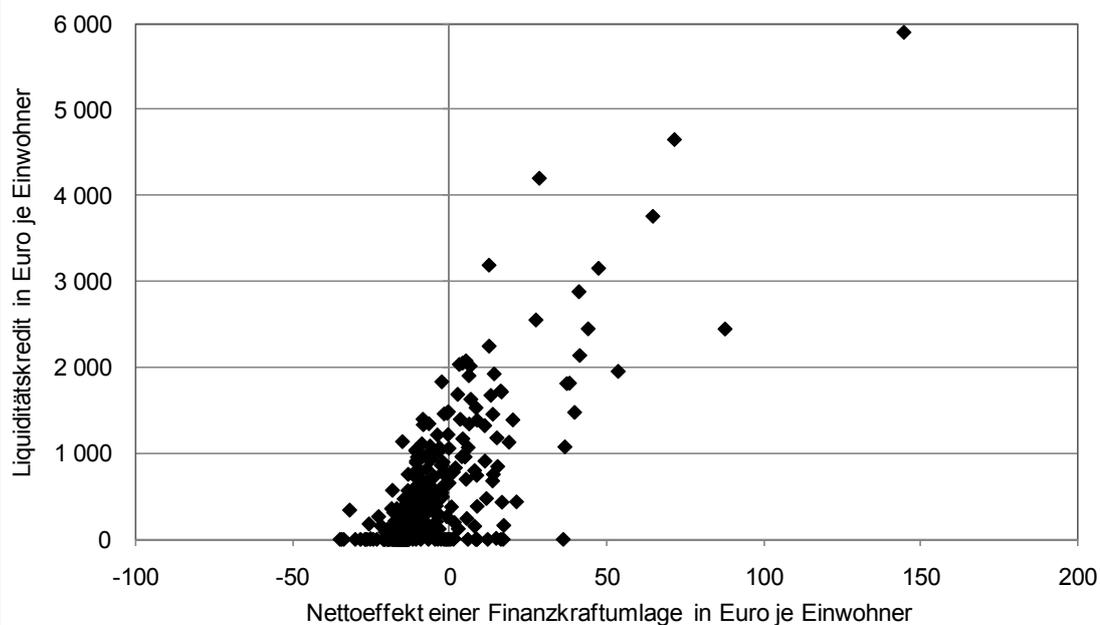
Tabelle 21: Brutto- und Nettoeffekt einer Konsolidierungshilfe auf Basis einer finanzkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage
– Umlagesatz von 1,571 % –*

Gemeinden	Finanzkraft- umlage	Konsolidie- rungshilfe	Nettoeffekt		Diff. zu Vorweg- entnahme u. Abundanz- umlage
			absolut	je Einwohner	
	1 000 Euro		Euro		1 000 Euro
abundante Gemeinden	- 57 855	5 829	- 52 026	- 20	120 593
ohne Liquiditätskredite	- 82 685	12 376	- 70 309	- 16	79 998
mit Liquiditätskrediten	- 267 458	337 767	70 309	5	- 79 998
von ... bis ... Euro/Ew					
0,1 bis u. 25	- 36 295	1 617	- 34 678	- 21	- 11 381
25 bis u. 100	- 9 300	1 330	- 7 969	- 14	166
100 bis u. 450	- 40 106	11 366	- 28 741	- 12	1 615
450 bis u. 1 000	- 39 888	24 776	- 15 113	- 7	- 13 674
1 000 bis u. 2 000	- 77 142	90 678	13 535	4	- 30 449
2 000 bis u. 4 000	- 53 993	148 893	94 899	39	- 21 953
4 000 bis u. 6 000	- 10 733	59 108	48 375	93	- 4 322

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Abbildung 49: Nettoeffekt einer finanzkraftabhängigen Finanzausgleichsumlage in Höhe von 350 Mio. Euro auf Gemeinden nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

bei. Dies liegt daran, dass durch den Steuerkraft-Bedarfsausgleich auch vergleichsweise steuerschwächere aber bedarfsstarke Kommunen nun über eine hohe Finanzkraft verfügen, die bei einer Progressionskomponente ebenso mit in die Rechnung einfließt.

(485) Die finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage weist nicht den Nachteil fehlender Bedarfsberücksichtigung einer steuerkraftbasierte Umlage auf. Gleichwohl entlastet sie vor allem die abundanten Gemeinden besonders stark, und das nicht zuletzt deshalb, weil anzurechnende Sonderbedarfe selbst zum Ansatzpunkt für die Abschöpfung werden. Je höher der Soziallastenansatz gewichtet würde, desto stärker würden also die hoch belasteten Problemkommunen zum Selbstzahler der Konsolidierungshilfe. Dies lässt sich auch durch einen progressiven Umlagesatz nicht ausgleichen. Dieser hätte zudem den Nachteil abnehmender Transparenz des Berechnungsverfahrens.

5.2.2.3.5 Fazit zum kommunalen Konsolidierungsbeitrag

(486) Während der Beitrag des Landes lediglich in seiner Höhe bestimmt werden muss, ist für den kommunalen Beitrag auch abzuwägen, welche Elemente in welcher Höhe herangezogen werden sollen, denn dies hat Rückwirkungen auf die Nettoeffekte der Hilfe.

- Die steuerkraftbezogene Finanzausgleichsumlage erscheint wegen der vielfältigen Rückkopplungen im Finanzausgleichssystem und der Nichtberücksichtigung der Bedarfe ungeeignet, um einen transparenten und sachgerechten Beitrag für eine Konsolidierungshilfe zu liefern. Sie legt die Last der Konsolidierungshilfe allein auf die steuerstarken Gemeinden und fokussiert dabei vor allem auf solche, die zugleich hohe Bedarfsmesszahlen im Finanzausgleich haben. Abundante Gemeinden werden deutlich weniger belastet als bei einer eigenständigen Abundanzumlage.
- Eine finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage vermeidet die Ausblendung der Bedarfsseite. Da nun aber die Schlüsselzuweisungen mit in den Indikator einfließen, wird bei strukturschwachen Gemeinden die Anrechnung hoher Sonderbedarfe, die ja auch ein Krisenindikator sind (Soziallasten), selbst zu einem Faktor der Belastung durch Konsolidierungshilfen: Die Schatteneffekte steigen an, der Nettoeffekt verringert

sich. In einem kompensatorischen System der Hilfgewährung würde dabei sogar der Fall eintreten, dass je geringer die Bundeshilfe ausfällt und je höher damit der Soziallastenansatz gewichtet werden muss, die Sonderbedarfe immer stärker auch zum Element der Abschöpfung einer finanzkraftbezogenen Finanzausgleichsumlage werden.

- Aus Sicht des Verteilungsergebnisses zeigt eine Kombination von Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse und Abundanzumlage die größte Wirkung. Da die Schatteneffekte hier am geringsten ausfallen, sind die Nettowirkungen am größten und kommen auch bei den Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten am stärksten an. In systematischer Hinsicht vermeidet die Vorwegentnahme somit die einseitige Belastung nur steuerstarker Gemeinden sowie die Befrachtung von Sonderbedarfen mit Konsolidierungslasten. Die Belastung der abundanten Gemeinden hebt sich von der der Schlüsselzuweisungsempfänger ab. Sie belässt aber je nach Ausgestaltung weiter erhebliche Teile der überschüssigen Steuerkraft bei ihnen. Problematisch ist die Abundanzumlage allerdings für sehr steuerstarke Gemeinden mit sehr niedrigen Realsteuerhebesätzen. Zwar können diese durchaus auch auf Hebesatzerhöhungen zur Kompensation der hohen Abschöpfung zurückgreifen, jedoch sollte zu ihren Gunsten bei der Steuerkraftschwelle auch eine Obergrenze eingeführt werden, denn die festgestellten Abschöpfungen sind auch in ihren Haushalten nicht zu verkraften. Schließlich basiert ihre Abundanz nicht auf einer originären Bedarfsmessung, sondern auf den Parametern des Finanzausgleichs mit seiner an der verfügbaren Finanzausgleichsmasse orientierten relativen Bedarfsmessung.

(487) Insofern spricht vieles dafür, eine Kombination von Vorwegentnahme aus der Schlüsselmasse der Gemeinden und Abundanzumlage zu wählen. Bei der Abundanzumlage sollte wiederum eine niedrige Steuerkraftschwelle gewählt werden, die einen breiten Kreis abundanter Gemeinden erfasst. Damit kann der Umlagesatz ebenfalls gering gehalten werden und die negativen Effekte für die sehr steuerstarken Gemeinden halten sich in Grenzen. Diese Lösung wird im Folgenden bei den Konsolidierungsmodellen gewählt.

5.2.3 Gesamtwirkung der externen Maßnahmen

(488) Nachdem die verschiedenen Elemente dauerhafter struktureller Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation (Haushaltsausgleich) sowie die Elemente einer zeitlich befristeten Konsolidierungshilfe zum Abbau der Liquiditätskredite der Gemeinden einzeln untersucht worden sind, soll nun deren Wirkung in einem integrierenden Konsolidierungsmodell untersucht werden. Es werden vier Varianten mit unterschiedlichen Beiträgen der einzelnen Akteure berechnet, die alle das Ziel haben, den Haushaltsausgleich im ersten Jahr zu erreichen. Dabei wird ein kompensatorischer Ansatz verfolgt: Beiträge, die ein Akteur nicht leistet, müssen zwangsläufig von einem oder mehreren anderen Akteuren übernommen werden. Der zu erbringende Eigenanteil der Konsolidierung ergibt sich für die Gemeinden, die Hilfe erhalten, immer als Restgröße.

5.2.3.1 Übersicht über die Konsolidierungsmodelle: der kompensatorische Ansatz

(489) Ausgehend von einer abzubauenen strukturellen Lücke von 2,15 Mrd. Euro, zusätzlichen Zinsen auf Liquiditätskredite von rd. 0,33 Mrd. Euro und dem Ziel, innerhalb von 10 Jahren das Volumen der Liquiditätskredite auf rd. 10 Mrd. Euro zu halbieren, hängt es von den finanziellen Beiträgen der einzelnen externen Akteure ab, welche Eigenanstrengungen die betroffenen Kommunen mit finanziellen Notlagen selber unternehmen müssen, um das Konsolidierungsziel zu erreichen. Die bisherigen Ausführungen zu den strukturellen Verbesserungen hinsichtlich der finanziellen Grundausstattung der Gemeinden sowie den einzelnen Elementen der Konsolidierungshilfe basierten dabei auf einer 49 %igen Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit. Eine solche Bundesbeteiligung erfordert bundesweit rd. 10 Mrd. Euro jährlich. Sie stellt, sollen diese Sozialbereiche auch weiterhin im kommunalen Aufgabenbereich verbleiben, eine Maximalforderung dar, denn darüber hinaus würde eine höhere Beteiligung des Bundes auch rechtlich diese Aufgaben aus der engeren Kompetenz der Kom-

munen herauslösen.²⁷⁶ Ob der Bund auf diese durchaus berechtigte und auch schon alte Forderung (Stichwort: Albrecht-Initiative²⁷⁷) eingeht – und das ohne Kompensationen in anderen Bereichen –, ist derzeit nicht absehbar. Gleichwohl wird diese Möglichkeit als Ausgangspunkt zur Analyse des Gesamtsystems Konsolidierungshilfe gewählt (*Konsolidierungsmodell1*).

(490) Davon ausgehend werden drei weitere Konsolidierungsmodelle untersucht, bei denen die Bundesbeteiligung schrittweise reduziert wird. Entsprechend des abnehmenden Bundesbeitrages müssen andere Akteure am Konsolidierungsprozess ihre Beiträge erhöhen, um das Konsolidierungsziel dennoch zu erreichen. Mit anderen Worten: Für nicht erfolgende Bundesleistungen müssen Kompensationen geschaffen werden.

(491) Das Anknüpfen an der Bundesbeteiligung wird nicht ohne Grund gewählt. Der Bund legt als zentraler Gesetzgeber im Sozialbereich die Maßstäbe und Pflichten fest, nach denen die Kommunen handeln, Hilfe genehmigen und „zahlen“ müssen. Über den Bundesrat können jedoch die Länder Einfluss auf die Bundesgesetzgebung nehmen. Die Länder wiederum, so auch Nordrhein-Westfalen, stehen in der Pflicht, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren, damit diese die ihnen übertragenen Aufgaben – sowie die originären Gemeindeaufgaben – erfüllen können. Obwohl sie aber gerade im Sozialbereich nicht die Aufgaben definieren, haben die Länder eine fiskalische Verantwortung gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die – rein rechtlich – Teil der Länder sind.

(492) Daneben ist der Gemeindefinanzausgleich allein vom Grundprinzip her schon ein kompensatorisches System, das Schwächen und Stärken ausgleichen soll. Im Rahmen der Konsolidierungshilfen wird die interkommunale Solidarität drüber hinaus auch gefordert, und dies umso mehr, als andere „Geldgeber“ nicht ausreichend Finanzmittel bereitstellen.

(493) Bei der umfänglichen Bundeshilfe würden den nordrhein-westfälischen Gemeinden rd. 2,4 Mrd. Euro zufließen. Dies reduziert das strukturelle Defizit ganz erheblich. Da aber auch finanzielle „gesunde“ Kommunen an der höheren Bundeshilfe partizipieren, wird das strukturelle Defizit der Kommunen in fi-

276 Analog zur Schaffung der Pflegeversicherung im Jahr 1996 wäre dieses durchaus denkbar und bei der Eingliederungshilfe durch die Schaffung eines eigenständigen Leistungsgesetzes zur Abdeckung dieses Lebensrisikos auch sinnvoll.

277 Vgl. Fußnote 223.

nanziellen Notlagen nicht geschlossen. Gleichwohl sind die Beiträge der übrigen Akteure geringer anzusetzen, wobei die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2010 konstant gehalten wird (vgl. Tab. 22):

- *Die Konsolidierungshilfe des Landes:* Die Hilfe des Landes wird im Fall hoher Bundeszuweisungen mit 300 Mio. Euro angesetzt. Bei geringeren Bundeshilfen werden die Beiträge des Landes für die Modellrechnungen über 400 und 600 Mio. Euro bis auf 800 Mio. Euro angehoben.
- *Soziallastenansatz:* Der Soziallastenansatz wird in der Ausgangsvariante mit einem Gewicht von 8 angesetzt. Dieses steigt in drei Schritten über 10, 12 bis auf 16. Werden vom Bund nur geringe zusätzliche Finanzzuweisungen gewährt, wird der Höchstsatz mit dem Gewicht anzusetzen sein, welches rechnerisch auch heute schon notwendig wäre.²⁷⁸
- *Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse:* Die Vorwegentnahme wird ausgehend von 175 Mio. Euro über 200 und 250 Mio. Euro bis auf 300 Mio. Euro angesetzt.
- *Abundanzumlage:* Parallel zur Vorwegentnahme werden die abzuschöpfenden Beträge aus der Abundanz der Gemeinden mit 175, 200 und 250 Mio. Euro festgelegt. Für das Konsolidierungsmodell 4 mit der geringsten Bundeshilfe wird die Abundanzumlage nicht mehr erhöht, da über einen Betrag von 250 Mio. Euro hinaus die Nebeneffekte zu groß werden, zumal dann auch die Entlastungen aus der Bundeshilfe keinen Ausgleich mehr gewähren.

Die Landeshilfen sollen im oder über dem Niveau der Hilfen der kommunalen Solidargemeinschaft liegen. Hierbei ist der Nettoeffekt der kommunalen Hilfen für den Vergleich zu verwenden.

(494) Eine zusätzliche Modifikation neben der Verteilung der aufzubringenden Hilfen auf die Akteure ist ihre Verteilung auf die empfangsberechtigten Gemeinden. Da am Anfang der Haushaltsausgleich im Vordergrund steht, wird das Gewicht der strukturellen Restlücke im ersten Jahr umso höher ausfallen müssen, je weniger die Strukturmaßnahmen diese Lücke geschlossen haben.

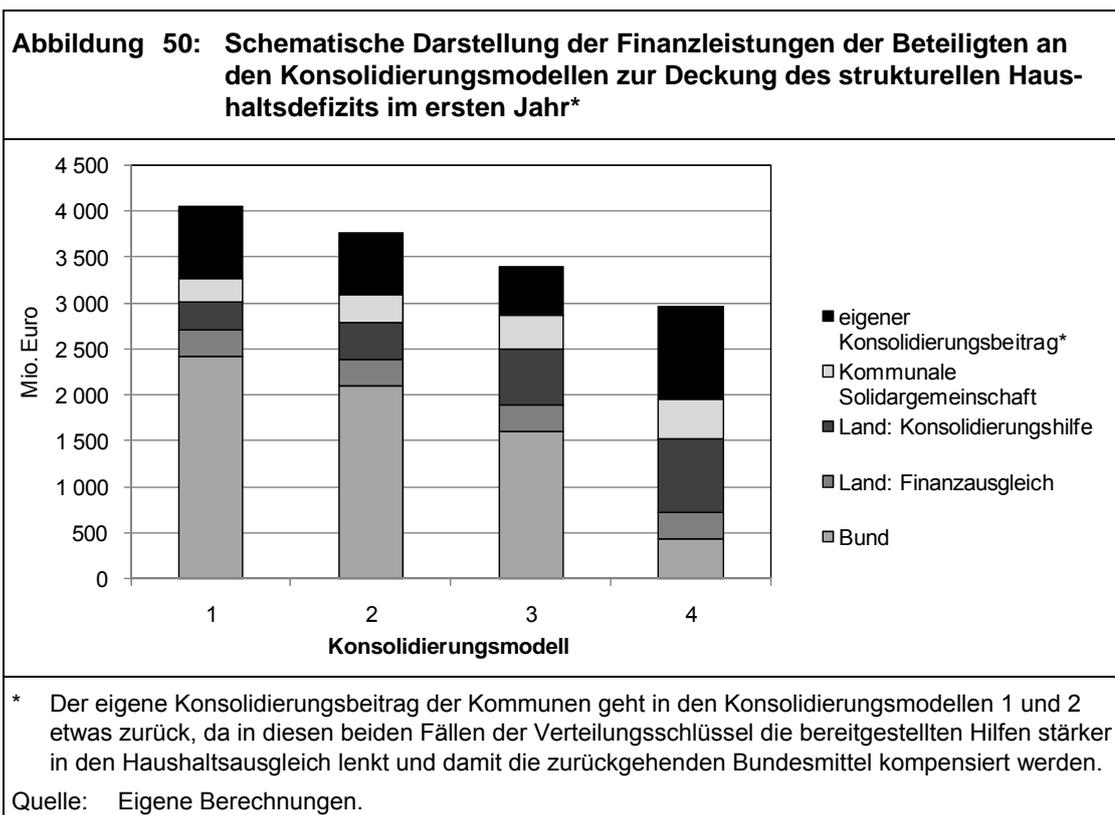
278 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011). Erläuterungen, a. a. O., S. 4.

Da im Konsolidierungsmodell 1 sehr umfangreiche strukturelle Verbesserungen unterstellt werden, ist das Gewicht des Konsolidierungsbedarfs in Bezug auf die strukturelle Lücke mit 50 % relativ niedrig anzusetzen. Folglich fließen in diesem Fall schon im ersten Jahr 50 % der Konsolidierungshilfen direkt in die Tilgung der Liquiditätskredite. Im dritten Jahr wird damit die gesamte Hilfeleistung zur Tilgung verwendet werden müssen. Die Anteile, die im ersten Jahr zur Deckung der strukturellen Lücke verwendet werden dürfen, werden im Konsolidierungsmodell 2 auf 75 % und in den beiden übrigen Modellen auf 100 % gesetzt.

Tabelle 22: 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
Bundesbeteiligung: in Mio. Euro	2 412	2 093	1 596	430
kommunaler Finanzausgleich				
– Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro	300	300	300	300
– Gewicht Soziallastenansatz	8	10	12	16
<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
<i>Verteilung Konsolidierungshilfe nach dem Verhältnis der Indikatoren "Liquiditätskredite" zu "strukturelle Lücke" in %</i>				
Jahr 1	50 / 50	25 / 75	0 / 100	0 / 100
Jahr 2	75 / 25	50 / 50	25 / 75	25 / 75
Jahr 3	100 / 0	75 / 25	50 / 50	50 / 50
Jahr 4	100 / 0	100 / 0	75 / 25	75 / 25
Jahr 5	100 / 0	100 / 0	100 / 0	100 / 0
Quelle: Eigene Darstellung.				

(495) Grafisch ergibt sich der in *Abbildung 50* dargestellte Verlauf der von den Akteuren aufzubringenden Hilfesummen. Der eigene Konsolidierungsbeitrag der Kommunen geht dabei in den Konsolidierungsmodellen 1 und 2 etwas

zurück, da in diesen beiden Fällen der Verteilungsschlüssel die bereitgestellten Hilfen stärker in den Haushaltsausgleich lenkt und damit die zurückgehenden Bundesmittel kompensiert werden. Dafür sinkt aber auch die Tilgungsleistung. Insofern ist dann, wenn über die tatsächlichen Hilfen Klarheit vorliegt, eine Feinabstimmung für den Verteilungsschlüssel erforderlich, um den Konsolidierungsdruck nicht zu senken.



5.2.3.2 Konsolidierungsmodell 1: „Hohe Bundesbeteiligung“

(496) Umfassende Maßnahmen, die insbesondere dauerhafte jährliche strukturelle Verbesserungen aller Gemeinden beinhalten, werden angenommen als

- eine jeweils 49 %ige Beteiligung des Bundes
 - an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose mit einem zusätzlichen Volumen von 754 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Anh. 3, Sp. 40*),
 - an der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung mit einem Volumen von 1 310 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 44*) sowie

- an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit mit einem zusätzlichen Volumen von 348 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 44*),
- 1. Beitrag Land: eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro,
- ein Gewichtungsfaktor 8 beim Soziallastenansatz.

(497) Darüber hinaus werden als auf 10 Jahre befristete Maßnahmen vom Land und von der kommunalen Gemeinschaft angenommen:

- 2. Beitrag Land: 300 Mio. Euro,
- eine Abundanzumlage in Höhe von 175 Mio. Euro,
- eine Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse von 175 Mio. Euro und
- eine Verteilung der Konsolidierungshilfen im ersten Jahr zu je 50 % auf den Haushaltsausgleich und als Pflichttilgung.

(498) In dieser Konstellation führen die Maßnahmen dazu, dass die strukturelle Lücke weitgehend geschlossen wird. Von einem strukturellen Defizit einschließlich der Zinsen für die Liquiditätskredite in Höhe von -2,5 Mrd. Euro verbleibt für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten im Saldo ein Defizit von -283 Mio. Euro (*vgl. Tab. 23*). Darüber hinaus ist ein Betrag in Höhe von 314 Mio. Euro aus der Konsolidierungshilfe bereits in die Tilgung der Liquiditätskredite geflossen (*vgl. Tab. 24*).

(499) In der Gruppe der Gemeinden mit Liquiditätskrediten ab 1 000 Euro je Einwohner verbleibt allerdings – in Summe – eine Deckungslücke von -546 Mio. Euro (*Anh. 2, Sp. 147*), der aber ein Tilgungsbeitrag von 277 Mio. Euro gegenübersteht. Insgesamt befinden sich weiterhin 163 Gemeinden mit einem Betrag von -842 Mio. Euro weiter im Defizit (*Sp. 152*). In diesem Umfang müssen also auch bei einer sehr hohen zusätzlichen Leistung des Bundes sowie Hilfen des Landes und der kommunalen Gemeinschaft noch eigene Leistungen erbracht werden. Davon entfällt auf die fünf Gemeinden mit den höchsten absoluten Defiziten ein Volumen von 421 Mio. Euro (50,1 %); fünf weitere Gemeinden tragen mit 182 Mio. Euro (21,6 %) zum Gesamtfehlbetrag der 163 Defizitgemeinden bei.

(500) Die verbleibenden Defizite betragen bei 55 Gemeinden weniger als 25 Euro je Einwohner; bei 28 Gemeinden 25 bis unter 50 Euro je Einwohner und bei 48 Gemeinden 50 bis unter 100 Euro je Einwohner. Unter den Gemeinden

Tabelle 23: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung ohne Tilgungsanteil Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung*						
Gemeinden	strukturelle Lücke einschl. Zinsen				Nettoeffekt der Maßnahmen	
	vorher		nachher			
	absolut	je Einwohner	absolut	je Einwohner	absolut	je Einwohner
	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro
insgesamt	-2 357 270	-131,19	240 947	13,41	2 598 217	144,60
abundante Gemeinden	279 885	105,64	487 449	183,98	207 563	78,34
ohne Liquiditätskredite	142 461	32,50	523 827	119,49	381 366	86,99
mit Liquiditätskrediten	-2 499 731	-184,02	- 282 880	-20,82	2 216 851	163,19
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	- 69 312	-41,28	91 342	54,40	160 653	95,69
25 bis u. 100	- 19 803	-35,88	38 264	69,34	58 067	105,22
100 bis u. 450	- 126 442	-54,12	102 810	44,01	229 251	98,13
450 bis u. 1 000	- 246 715	-108,03	31 102	13,62	277 817	121,65
1 000 bis u. 2 000	- 882 680	-234,36	- 113 906	-30,24	768 774	204,12
2 000 bis u. 4 000	- 876 382	-358,53	- 297 184	-121,58	579 197	236,95
4 000 bis u. 6 000	- 278 398	-532,50	- 135 307	-258,81	143 090	273,69
* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge. Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

mit Defiziten befinden sich allerdings zwei kleinere abundante Gemeinden, die aufgrund der hohen Abundanzabschöpfung nunmehr Defizite in Höhe von zusammen 1,4 Mio. Euro aufweisen. In diesen Fällen sollten Abschöpfungsgrenzen vorgesehen werden, die solche Belastungen abmildern. Ebenso lassen sich fünf Gemeinden mit Überschüssen zwischen 300 und 600 Euro je Einwohner feststellen. Insgesamt ist die Verteilung der Gemeinden nach der Höhe von Überschuss bzw. Defizit deutlich in den Bereich der Überschüsse gewandert (vgl. Abb. 51 zu Abb. 31).²⁷⁹

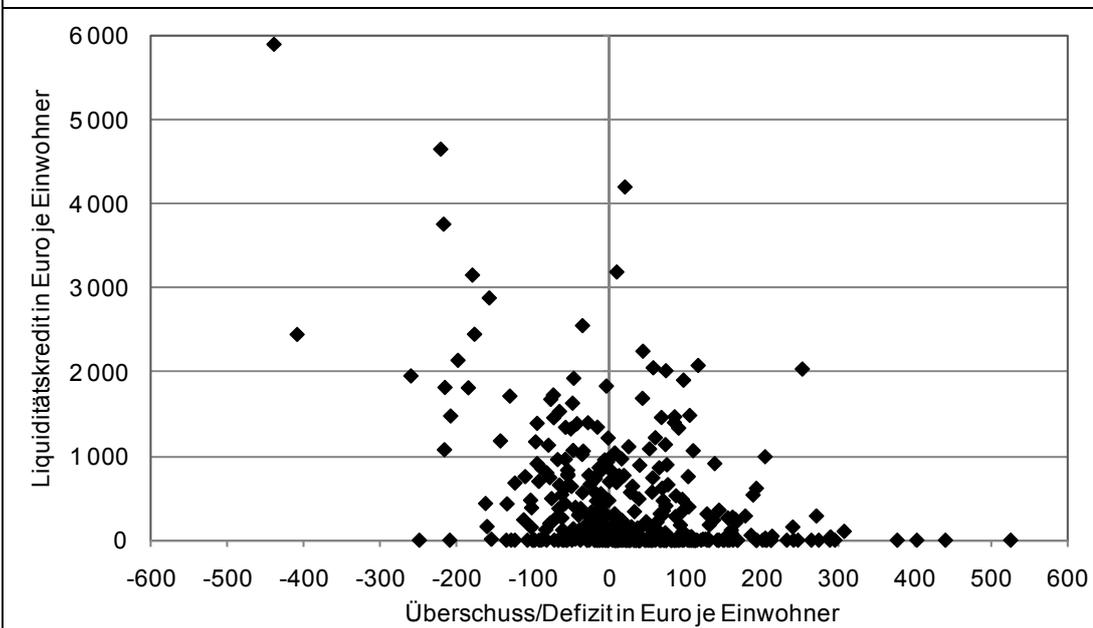
(501) Die Konsolidierungshilfe fließt im Konsolidierungsmodell 1 im ersten Jahr zu je 50 % in den Defizitausgleich und in die Tilgung (vgl. Abb. 52). Neben dieser Tilgungshilfe (314 Mio. Euro; vgl. Tab. 24 u. Anh. 2, Sp. 154) können hierbei im ersten Jahr der Hilfsmaßnahmen in zahlreichen Fällen auch schon

279 Die strukturelle Lücke ist in *Abbildung 31* noch ohne Zinsen für Liquiditätskredite dargestellt.

Tabelle 24: Tilgung und Liquiditätskreditentwicklung der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung*						
Gemeinden	Tilgungshilfe	Tilgung nach			Liquiditätskredite nach Tilgung	getilgter Anteil
		Bund KFA	Entschuldungshilfe	insgesamt		
1 000 Euro						%
insgesamt	313 584	381 974	27 199	409 173	16 517 171	4,2
abundante Gemeinden	4 414	95 326	- 7 344	87 982	250 831	26,9
ohne Liquiditätskredite	0	0	0	0	0	0,0
mit Liquiditätskrediten	313 584	381 974	27 199	409 173	16 517 171	4,2
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	1 501	14 972	0	14 972	2 017	89,1
25 bis u. 100	1 235	18 327	- 725	17 602	16 453	53,4
100 bis u. 450	10 552	144 081	- 10 479	133 602	397 450	26,6
450 bis u. 1 000	23 002	88 710	836	89 546	1 508 187	6,9
1 000 bis u. 2 000	84 185	89 016	18 896	107 911	4 992 441	3,7
2 000 bis u. 4 000	138 232	26 869	16 319	43 188	7 009 179	2,5
4 000 bis u. 6 000	54 876	0	2 351	2 351	2 591 443	2,2
* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.						
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.						

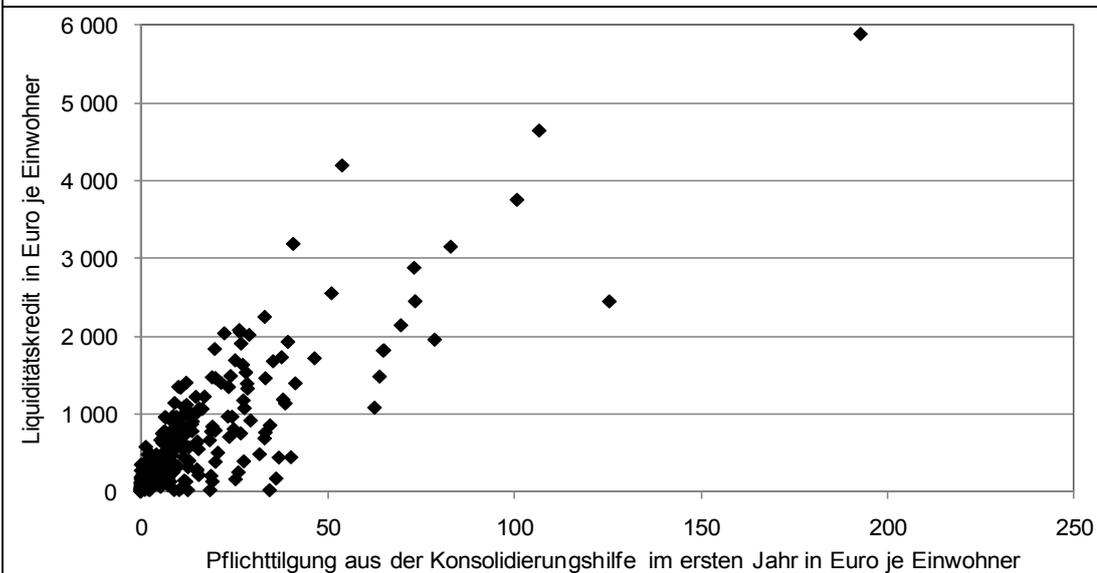
eigene Mittel der Gemeinden für den Abbau von Liquiditätskrediten eingesetzt werden, die daraus resultieren, dass sowohl die strukturellen Hilfsmaßnahmen von Bund und Land als auch die Hilfe zur Deckung der verbliebenen Haushaltslücke zu einem Überschuss führen. Allerdings zeigen sich hier auch die Schattenwirkungen der Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse. In einzelnen Gemeinden kommt es dazu, dass der Mittelentzug die Mehreinnahmen aus den strukturellen Verbesserungen mehr als kompensiert und die Defizite wieder steigen lässt. Aus diesem Grund müssen Finanzmittel, die aus der höheren Bundesbeteiligung und der Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs (einschl. Höhergewichtung des Soziallastenansatzes) zur Tilgung hätten verwendet werden können (15,6 Mio. Euro, vgl. Anh. 2, Sp. 155), wieder in den Defizitenausgleich zurückfließen. Betroffen davon sind insbesondere Gemeinden mit geringen Liquiditätskrediten. Insgesamt wäre aber ein Betrag von 477 Mio. Euro zur eigenen Tilgung verfügbar.

**Abbildung 51: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) in Euro je Einwohner
Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Abbildung 52: Pflichttilgung aus der Konsolidierungshilfe im ersten Jahr nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2009) in Euro je Einwohner – Konsolidierungsmodell 1: hohe Bundesbeteiligung



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(502) Da das hier vorgestellte Konzept der Konsolidierungshilfe zunächst den Abbau der Haushaltsdefizite vorschreibt (*vgl. Kap. 4*) und in diesem Konsoli-

dierungsmodell einer hohen strukturellen Hilfe erst ab dem vierten Jahr zwingend eine Tilgung durch die Gemeinden aus eigenen Mitteln vorgesehen ist, muss der Abbau der Liquiditätskredite mit den „überschüssigen“ Finanzmitteln nicht zwangsläufig auch im ersten Jahr erfolgen – wenngleich es ratsam wäre, um damit auch schon weitere Zinsausgaben zu vermeiden und nicht zuletzt, um den Wandel zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zu beschleunigen. Ansonsten erhöhen die nicht getilgten Beträge das jährliche Tilgungsvolumen in den nachfolgenden Jahren (vgl. beispielhaft das Schema in *Tab. 3*).

(503) Im zweiten Jahr der Konsolidierungshilfe wird in diesem Modell der Teil, welcher der Deckung des Haushaltsdefizits dient, auf 25 % abgesenkt. Damit steigt die selbst zu schließende Deckungslücke der Gemeinden mit Defiziten von 779 Mio. Euro (vgl. *Anh 2, Sp. 161*) auf 917 Mio. Euro (vgl. *Sp. 168*). Gleichwohl steigt die Pflichttilgung aus der Konsolidierungshilfe von 314 auf 479 Mio. Euro an. Um ein jährliches 5 %iges Tilgungsziel von 843 Mio. Euro zu erreichen,²⁸⁰ wären ein eigener Tilgungsbeitrag in Höhe von 364 Mio. Euro notwendig. Im dritten Jahr der Hilfe müsste die strukturelle Haushaltslücke der Gemeinden mit Defiziten (1 050 Mio. Euro) vollständig allein geschlossen werden (vgl. *Sp. 182*). Die Mittel aus der Konsolidierungshilfe (650 Mio. Euro) fließen ausschließlich in die Tilgung. Um das jährlich Tilgungsziel zu erreichen, bedarf es weiterer 193 Mio. Euro an Eigenleistungen (vgl. *Sp. 185*).

(504) Am Ende des Konsolidierungszeitraums summieren sich die strukturellen Maßnahmen und die Hilfen soweit auf, dass das Tilgungsziel „50 %“ erreicht werden kann. Dabei sind eigene Konsolidierungsleistungen der Kommunen mit Defiziten in Höhe von 12,5 Mrd. Euro notwendig (vgl. *Sp. 222, 225*). Aus der Konsolidierungshilfe fließen rd 0,5 Mrd. Euro in die Deckung des strukturellen Haushaltsdefizits (vgl. *Sp. 221*) und 6,0 Mrd. Euro in die Tilgung (vgl. *Sp. 224*). Damit ist die Konsolidierungshilfe im Konsolidierungsmodell 1 fast ausschließlich eine Tilgungshilfe. Die strukturellen Hilfsmaßnahmen füllen den übrigen Teil der Lücke, wie sie in *Abbildung 29* dargestellt ist.

(505) Nach Abschluss der Konsolidierungshilfe verbleibt ein Volumen von rd. 10 Mrd. Euro an Liquiditätskrediten. Das entspricht dem Stand von Mitte 2005. Allerdings sollten die kommunalen Haushalte dann bereits Überschüsse erwirtschaften, die es ihnen ermöglichen, diese Kredite weiter aus eigener Kraft

280 In Anhang 2, Spalte 162 ff. wird für jedes Jahr ein Tilgungsziel von 5 % angesetzt (*Anh. 2. Sp. 162 ff.*), um innerhalb von 10 Jahren 50 % der Liquiditätskredite zu tilgen..

zu tilgen. Dennoch wird es noch längere Zeit dauern, bis auch diese tatsächlich getilgt sind. Damit wird deutlich, welche Problemlage verbleibt, selbst wenn eine sehr umfassende Hilfe eingeleitet wird. Bei einer geringeren Hilfe wird es deutlich schwerer oder zeitaufwendiger, die Kommunalhaushalte wieder auf eine nachhaltige Finanzwirtschaft zu gründen.²⁸¹

5.2.3.3 Konsolidierungsmodell 2: „Mittlere Bundesbeteiligung – Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“

(506) Sofern der Bund seine Beteiligung an den kommunalen Soziallasten weniger stark erhöht (keine 49 %-Beteiligung bei der Grundsicherung im Alter), müssen, um das Ziel Haushaltsausgleich zu erreichen, andere Akteure höhere Beiträge erbringen. Für das Konsolidierungsmodell 2 wird eine dauerhafte jährliche strukturelle Entlastung angenommen als

- eine 49 %ige Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose mit einem zusätzlichen Volumen von 754 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Anh. 3, Sp. 40*),
- eine 49 %ige Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung mit einem Volumen von 1 310 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 44*) sowie
- die normale Erhöhung der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit auf 16 %, mit einem Volumen von 29 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 48*)
- 1. Beitrag Land: eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro,
- ein Gewichtungsfaktor 10 beim Soziallastenansatz.

(507) Darüber hinaus werden als auf 10 Jahre befristete Maßnahmen vom Land und von der kommunalen Gemeinschaft angenommen:

- 2. Beitrag Land: 400 Mio. Euro,
- eine Abundanzumlage in Höhe von rd. 200 Mio. Euro im ersten Jahr,
- eine Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse von 200 Mio. Euro und

²⁸¹ Da sich die zeitliche Betrachtung in den anderen Konsolidierungsmodellen vom Prinzip her nicht unterscheidet, sei für sie auf die entsprechenden Anhänge verwiesen.

- eine Verteilung der Konsolidierungshilfen im ersten Jahr zu 75 % auf den Haushaltsausgleich.

(508) In dieser Variante führen die Maßnahmen des Bundes zu einer Entlastung der Kommunen um 2 093 Mio. Euro (*Anh. 3, Sp. 50*). Der um 319 Mio. Euro geringere Bundesbetrag wird zunächst durch eine stärkere Umverteilung des Soziallastenansatzes interkommunal zugunsten der Problemkommunen teilkompensiert. Darüber hinaus ergeben die höheren Konsolidierungshilfen von Land (+100 Mio. Euro) und kommunaler Gemeinschaft (+50 Mio. Euro) ein Zusatzvolumen von 150 Mio. Euro.

(509) Von dem strukturellen Defizit einschließlich der Zinsen für die Liquiditätskredite in Höhe von -2,5 Mrd. Euro bleibt für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten im Saldo ein Defizit von -284 Mio. Euro übrig (*vgl. Tab. 25*). Dass sich an dem Betrag gegenüber dem Konsolidierungsmodell 1 kaum etwas verändert, liegt an dem höheren Anteil (75 %), der in die Deckung der Haushaltslücken

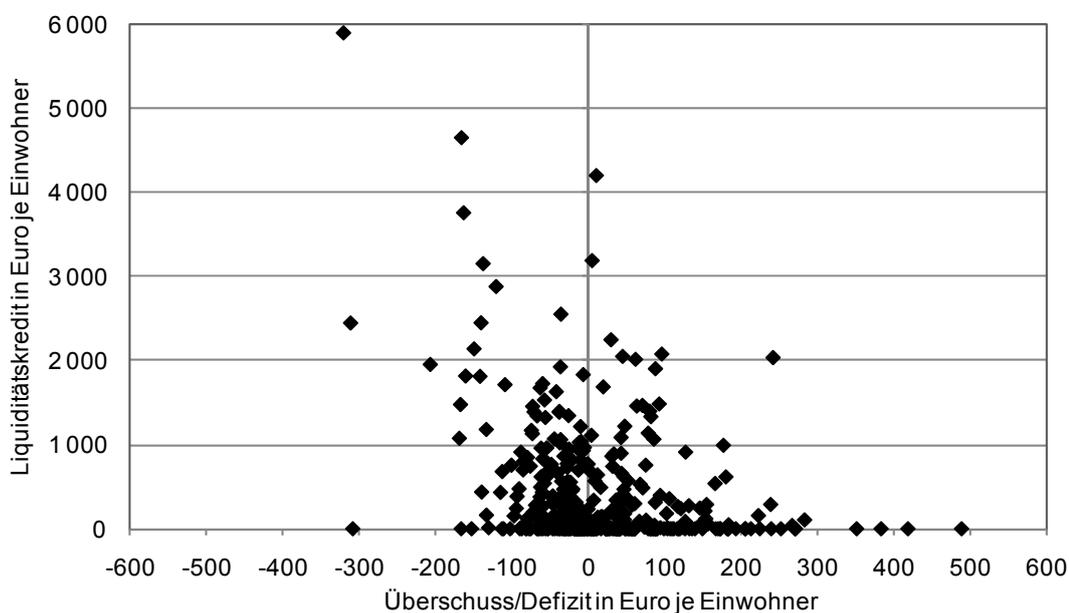
Tabelle 25: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung – Konsolidierungsmodell 2: mittlere Bundesbeteiligung/Eingliederungshilfe*						
Gemeinden	strukturelle Lücke einschl. Zinsen				Nettoeffekt der Maßnahmen	
	vorher		nachher			
	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.
	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro
insgesamt	-2 357 270	-131,19	147 860	8,23	2 505 130	139,42
abundante Gemeinden	205 435	65,06	401 133	127,03	195 697	61,97
ohne Liquiditätskredite	142 461	32,50	431 594	98,45	289 133	65,95
mit Liquiditätskrediten	-2 499 731	-184,02	- 283 734	-20,89	2 215 997	163,13
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	- 69 312	-41,28	53 551	31,90	122 863	73,18
25 bis u. 100	- 19 803	-35,88	29 932	54,24	49 735	90,12
100 bis u. 450	- 126 442	-54,12	70 969	30,38	197 411	84,50
450 bis u. 1 000	- 246 715	-108,03	4 476	1,96	251 190	109,99
1 000 bis u. 2 000	- 882 680	-234,36	- 112 448	-29,86	770 232	204,51
2 000 bis u. 4 000	- 876 382	-358,53	- 229 382	-93,84	646 999	264,69
4 000 bis u. 6 000	- 278 398	-532,50	- 100 831	-192,86	177 566	339,64

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

cke fließt und die Eigentilgung auf das vierte Jahr der Konsolidierungshilfe verschiebt. Dennoch wird auch hierbei schon ein Betrag von 187 Mio. durch die restlichen 25 % der Konsolidierungshilfe getilgt (*Anh. 3, Sp. 154*).

(510) In der Gruppe der Gemeinden mit Liquiditätskrediten ab 1 000 Euro je Einwohner verbleibt eine Deckungslücke von -443 Mio. Euro (*Anh. 3, Sp. 147*). Gleichwohl befinden sich 207 Gemeinden mit einem Betrag von 737 Mio. Euro weiter im Defizit (*Anh. 3, Sp. 152*), das durch eigene Leistungen ausgeglichen werden muss. Davon entfällt wiederum auf die fünf Gemeinden mit den höchsten absoluten Defiziten ein Volumen von 326 Mio. Euro (44,5 %); fünf weitere Gemeinden tragen mit 150 Mio. Euro (20,5 %) zum Gesamtfehlbetrag bei. *Abbildung 53* zeigt auch bei dieser Konstellation, dass für zahlreiche Gemeinden – auch für solche mit hohen Liquiditätskrediten – zumindest der Haushaltsausgleich erreicht werden kann.

Abbildung 53: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner – Konsolidierungsmodell 2: mittlere Bundesbeteiligung/Eingliederungshilfe



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(511) Auch im Konsolidierungsmodell 2 fließt im ersten Jahr ein Anteil (25 %) der Konsolidierungshilfe in die Tilgung. Neben diesem Tilgungsbeitrag (187 Mio. Euro; *Anh. 3, Sp. 154*) können hierbei 102 Gemeinden im ersten Jahr der

Hilfsmaßnahmen 325 Mio. Euro aus Mitteln der Strukturverbesserung für den Abbau von Liquiditätskrediten nutzen (*Sp. 156*).

5.2.3.4 Konsolidierungsmodell 3: „Mittlere Bundesbeteiligung – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“

(512) Bei einer zweiten mittleren Variante, bei der der Bund seine Beteiligung an den kommunalen Soziallasten nochmals reduziert, müssen die anderen Akteure nochmals ihre Beiträge aufstocken. Die Annahmen dazu knüpfen an Aussagen des Bundesfinanzministers im Zusammenhang mit der von der Bundesregierung eingesetzten Gemeindefinanzkommission an. Hierzu wird eine dauerhafte jährliche strukturelle Entlastung angenommen als

- eine 49 %-ige Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose mit einem zusätzlichen Volumen von 754 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Anh. 4, Sp. 40*),
- keine Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung sowie
- eine 100 %-ige Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit durch den Bund mit einem zusätzlichen Volumen von 842 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 48*),
- 1. Beitrag Land: eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro,
- ein Gewichtungsfaktor 12 beim Soziallastenansatz.

(513) Darüber hinaus werden als auf 10 Jahre befristete Maßnahmen vom Land und von der kommunalen Gemeinschaft angenommen:

- 2. Beitrag Land: 600 Mio. Euro,
- eine Abundanzumlage in Höhe von rd. 250 Mio. Euro im ersten Jahr,
- eine Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse von 250 Mio. Euro und
- eine Verteilung der Konsolidierungshilfen im ersten Jahr zu 100 % auf den Haushaltsausgleich.

(514) In dieser Variante führen die Maßnahmen des Bundes zu einer Entlastung der Kommunen um 1 596 Mio. Euro (*Anh. 4, Sp. 50*). Der nochmals um 497 Mio. Euro geringere Bundesbetrag wird zunächst durch eine nochmals

verstärkte Umverteilung des Soziallastenansatzes interkommunal zugunsten der Problemkommunen teilkompensiert. Darüber hinaus ergeben höhere Konsolidierungshilfen von Land (+200 Mio. Euro) und kommunaler Gemeinschaft (+100 Mio. Euro) ein weiteres Zusatzvolumen von 300 Mio. Euro.

(515) Von einem strukturellen Defizit (einschl. der Zinsen für die Liquiditätskredite) in Höhe von -2,5 Mrd. Euro verbleibt für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten im Saldo ein Defizit von -245 Mio. Euro (vgl. Tab. 26). Auch hier bewirken die Kompensationen und die nunmehr volle Verwendung der Konsolidierungshilfe zur Deckung der strukturellen Lücke den sehr weitgehenden Lückenschluss, wenngleich in diesem Fall keine Tilgung aus der Hilfe mehr erfolgt.

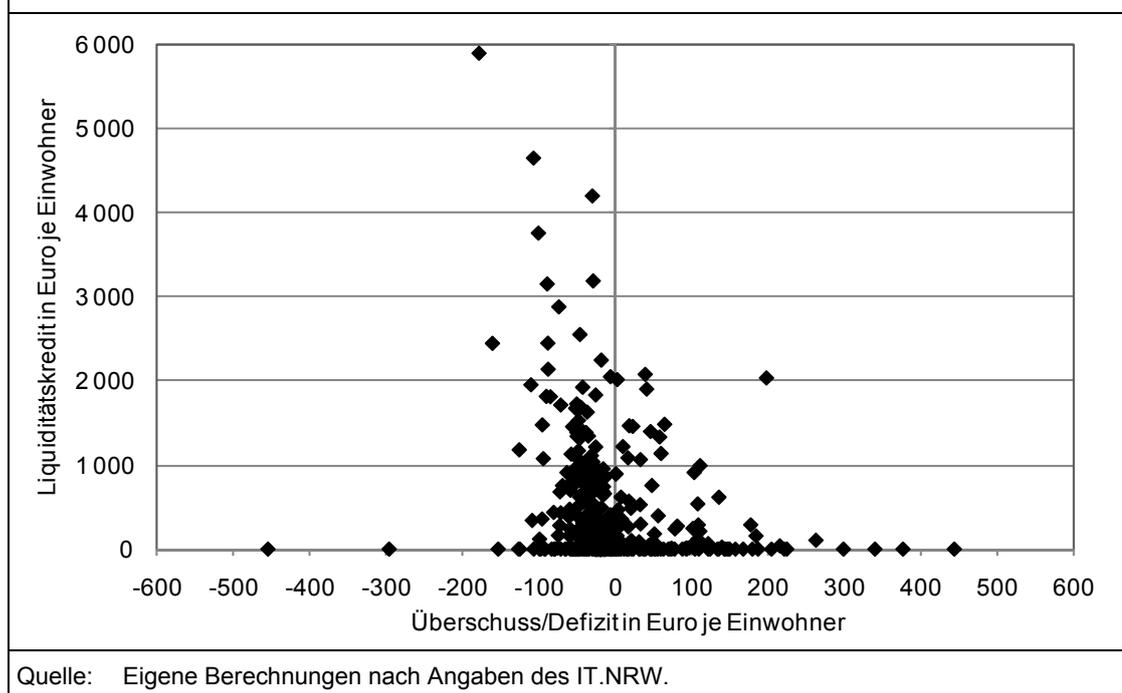
Tabelle 26: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung – Konsolidierungsmodell 3: mittlere Bundesbeteiligung/Grundsicherung im Alter*						
Gemeinden	strukturelle Lücke einschl. Zinsen				Nettoeffekt der Maßnahmen	
	vorher		nachher			
	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.
	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro
insgesamt	-2 357 270	-131,19	37 953	2,11	2 395 223	133,30
abundante Gemeinden	191 959	57,71	273 353	82,18	81 393	24,47
ohne Liquiditätskredite	142 461	32,50	283 689	64,71	141 228	32,22
mit Liquiditätskrediten	-2 499 731	-184,02	- 245 736	-18,09	2 253 995	165,93
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	- 69 312	-41,28	87 765	52,27	157 077	93,56
25 bis u. 100	- 19 803	-35,88	17 669	32,02	37 472	67,90
100 bis u. 450	- 126 442	-54,12	21 889	9,37	148 330	63,49
450 bis u. 1 000	- 246 715	-108,03	- 25 309	-11,08	221 405	96,95
1 000 bis u. 2 000	- 882 680	-234,36	- 122 049	-32,41	760 631	201,96
2 000 bis u. 4 000	- 876 382	-358,53	- 162 715	-66,57	713 667	291,97
4 000 bis u. 6 000	- 278 398	-532,50	- 62 986	-120,47	215 412	412,02

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(516) Insgesamt befinden sich 279 Gemeinden mit einem Betrag von 633 Mio. Euro weiter im Defizit (Anh. 4, Sp. 152). Der Anteil der fünf Gemeinden mit den höchsten absoluten Defiziten sinkt dabei auf 196 Mio. Euro (32,8 %);

fünf weitere Gemeinden tragen mit 108 Mio. Euro (18,0 %) zum Gesamtfehlbetrag bei. In der Gruppe der Gemeinden mit Liquiditätskrediten ab 1 000 Euro je Einwohner sinkt die Deckungslücke von 443 Mio. Euro im Konsolidierungsmodell 2 auf nunmehr 348 Mio. Euro (Sp. 147). Die Verbreiterung der Zahl der Gemeinden mit Defiziten bei gleichzeitiger Verringerung der Spitzenbelastung ergibt sich dadurch, dass die Kompensation der ausfallenden Bundesmittel durch den Verteilungsschlüssel der Konsolidierungshilfe verteilt wird. Weniger Bundesmittel und Kompensationsleistungen verteilen sich folglich auf unterschiedliche Gemeinden. Das bedeutet gleichzeitig, dass die strukturellen Verbesserungen insbesondere den Kommunen mit hohen Defiziten – nach Liquiditätskrediten wird in dieser Variante nicht verteilt – weniger helfen als hohe Konsolidierungshilfen. Entsprechend rücken viele hoch belastete Gemeinden in dieser Konstellation eher an die „Null-Linie“ (Haushaltsausgleich) in *Abbildung 54* als im zuvor dargestellten Modell (vgl. *Abb. 53*)

Abbildung 54: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner – Konsolidierungsmodell 3: mittlere Bundesbeteiligung/Grundsicherung im Alter



5.2.3.5 Konsolidierungsmodell 4: „geringe Bundesbeteiligung“

(517) Sollte der Bund seine Beteiligung an den kommunalen Soziallasten nur sehr geringfügig erhöhen und dabei lediglich seinen Anteil an den Leistungen

für Unterkunft und Heizung nach derzeitigem Stand des tatsächlichen Kosten-niveaus berechnen (nicht nach Bedarfsgemeinschaften) sowie seinen Anteil an der Grundsicherung im Alter auf ein Drittel aufstocken, ergeben sich große Probleme für Land und Kommunen. In diesem Fall erwachsen ihnen in einem kompensatorischen Konsolidierungsmodell sehr hohe Lasten und auch die betroffenen Gemeinden müssen überaus starke Eigenleistungen erbringen. Das Konsolidierungsmodell 4 geht bei einer nur geringen zusätzlichen Bundesbeteiligung von folgenden dauerhaften jährlichen strukturellen Verbesserungen aus:

- eine 35 %-ige Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose mit einem zusätzlichen Volumen von 237 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Anh. 4, Sp. 40*),
- keine Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung sowie
- eine 33 %-ige Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit mit einem zusätzlichen Volumen von 193 Mio. Euro (NRW-Anteil) (*Sp. 48*),
- 1. Beitrag Land: eine Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichsmasse um 300 Mio. Euro,
- ein Gewichtungsfaktor 16 beim Soziallastenansatz.

(518) Darüber hinaus werden als auf 10 Jahre befristete Maßnahmen vom Land und von der kommunalen Gemeinschaft angenommen:

- 2. Beitrag Land: 800 Mio. Euro,
- eine Abundanzumlage in Höhe von rd. 250 Mio. Euro im ersten Jahr,
- eine Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse von 300 Mio. Euro und
- eine Verteilung der Konsolidierungshilfen im ersten Jahr zu 100 % auf den Haushaltsausgleich.

(519) In dieser Variante beträgt die Entlastung durch den Bund gerade einmal 430 Mio. Euro (*Anh. 5, Sp. 50*). Gegenüber dem Konsolidierungsmodell 3 ist das noch einmal ein Verlust von 1 166 Mio. Euro; gegenüber der Maximalvariante sind es 2 Mrd. Euro weniger. Eine weitere Erhöhung des Soziallastenansatzes auf den Faktor 16 verteilt noch einmal 100 Mio. Euro um. Der zweite Landesbetrag wurde hier mit 800 Mio. Euro (+200 Mio. Euro) ebenso nach oben begrenzt, wie auch die Abundanzumlage nicht weiter erhöht wurde, da

die negativen Effekte zu groß werden, weshalb die Abschöpfung nach oben immer stärker eingeschränkt werden muss, um abundante Gemeinden nicht ins Defizit zu treiben – hier fehlt der Bundesbeitrag auch, um die Abschöpfung zumindest teilweise zu kompensieren. Die Vorwegentnahme aus der gemeindlichen Schlüsselmasse wurde auf 300 Mio. Euro (+50 Mio. Euro) begrenzt, da nunmehr sich auch hier die Schatteneffekte immer weiter vergrößern und damit die Zusatznutzen nicht mehr anwachsen.

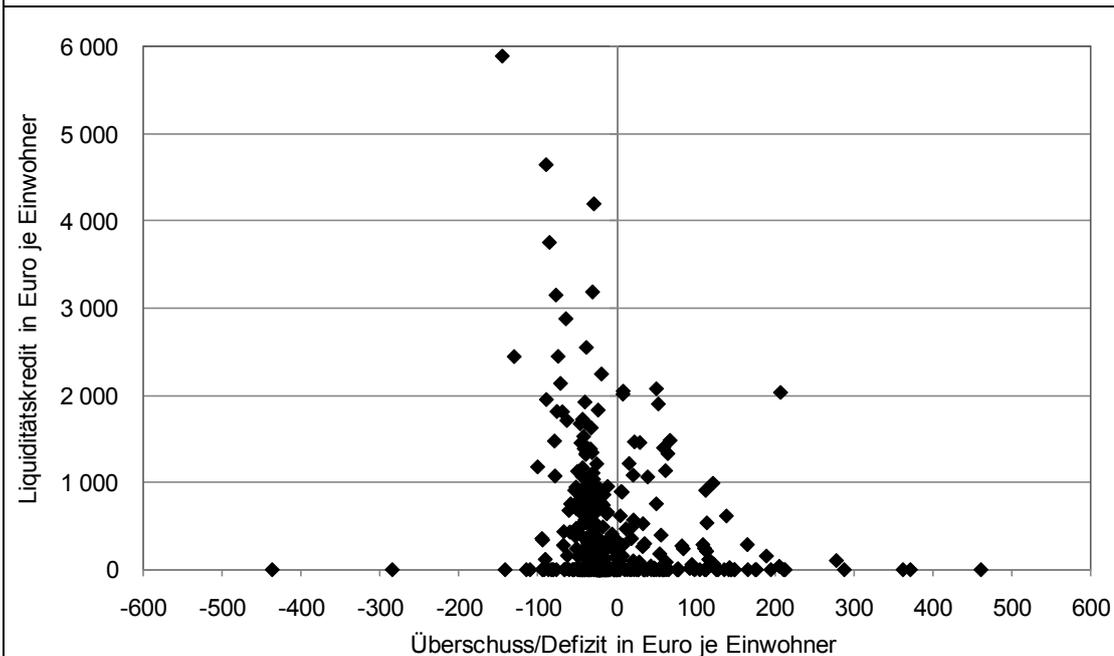
(520) Für die Gemeinden mit Liquiditätskrediten sinkt das strukturelle Defizit einschließlich der Zinsen für die Liquiditätskredite in dieser Konstellation von -2,5 Mrd. Euro im Durchschnitt auf -968 Mio. Euro (vgl. Tab. 27). In der Gruppe der Gemeinden mit Liquiditätskrediten ab 1 000 Euro je Einwohner verbleibt eine Deckungslücke von 722 Mio. Euro (Anh. 5, Sp. 147). Insgesamt befinden sich 347 Gemeinden mit einem Betrag von 1 251 Mio. Euro im Defizit (Sp. 147). 63 Gemeinden sind dabei erst ins Defizit gefallen (Sp. 152/153). Damit schlägt die Wirkung der Konsolidierungshilfe hier ins Gegenteil um. Es werden

Tabelle 27: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung						
Konsolidierungsmodell 4: geringe Bundesbeteiligung*						
Gemeinden	strukturelle Lücke einschl. Zinsen				Nettoeffekt der Maßnahmen	
	vorher		nachher			
	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.	absolut	je Ew.
	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro	1 000 Euro	Euro
insgesamt	-2 357 270	-131,19	- 927 640	-51,63	1 429 629	79,56
abundante Gemeinden	164 311	44,42	69 137	18,69	- 95 173	-25,73
ohne Liquiditätskredite	142 461	32,50	40 202	9,17	- 102 258	-23,33
mit Liquiditätskrediten	-2 499 731	-184,02	- 967 843	-71,25	1 531 888	112,77
von ... bis ... Euro/Ew						
0,1 bis u. 25	- 69 312	-41,28	- 36 726	-21,87	32 586	19,41
25 bis u. 100	- 19 803	-35,88	- 8 996	-16,30	10 808	19,58
100 bis u. 450	- 126 442	-54,12	- 76 164	-32,60	50 277	21,52
450 bis u. 1 000	- 246 715	-108,03	- 123 985	-54,29	122 729	53,74
1 000 bis u. 2 000	- 882 680	-234,36	- 317 541	-84,31	565 139	150,05
2 000 bis u. 4 000	- 876 382	-358,53	- 301 576	-123,38	574 806	235,16
4 000 bis u. 6 000	- 278 398	-532,50	- 102 854	-196,73	175 543	335,77

* Abweichungen in den Summen durch Rundung der Einzelbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

zwar die Spitzenbelastungen durch die Hilfen abgebaut, dafür führt die interkommunale Umverteilung zu einer Verbreiterung der Zahl der Kommunen mit finanziellen Notlagen (vgl. Abb. 55).

**Abbildung 55: Überschuss bzw. Defizit der Gemeinden nach den externen Maßnahmen zur Konsolidierung nach der Höhe der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2009) in Euro je Einwohner
Konsolidierungsmodell 4: geringe Bundesbeteiligung**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

(521) Eine eigene Konsolidierungsleistung von rd. 1 Mrd. Euro im ersten Jahr der Hilfsmaßnahmen zu erbringen, dürfte für die Kommunen mit Defiziten nur sehr schwer zu leisten sein. Darüber hinaus auch in den Folgejahren noch die Tilgung der Liquiditätskredite einzuleiten, die, verteilt auf 10 Jahre, ebenfalls einen Betrag von jährlich 1 Mrd. Euro erfordert, scheint unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eine kaum zu lösende Aufgabe zu sein. Angesichts der rd. 50 %igen Bestimmung der kommunalen Zuschussbedarfe durch soziale Aufgaben mit einer hohen Pflichtbindung müssten dann erhebliche Einschnitte in den Aufgabenkanon vorgenommen werden, um das Konsolidierungsziel noch zu erreichen.

5.2.3.6 Zwischenfazit Haushaltskonsolidierung und Abbau von Liquiditätskrediten

(522) Die Konsolidierungsmodelle zeigen, dass es möglich ist, die Haushalte der Kommunen mit finanziellen Notlagen auf den Weg der dauerhaften und nachhaltigen Konsolidierung zu führen. In einer großen Breite reichen dazu schon geringe Hilfen aus. Dies löst aber nicht die großen Haushaltsprobleme. Sie werden erst durch eine massive Unterstützung bei der Finanzierung der sozialen Aufgaben zu bewältigen sein. Gleichwohl ist für eine kleine Gruppe von Gemeinden festzustellen, dass sie selbst bei einer hohen Entlastung von strukturellen Belastungen nicht ohne eine massive Unterstützung durch das Land und die kommunale Gemeinschaft ihre Haushaltsprobleme bewältigen können. Dies bedeutet aber auch, dass in diesen Fällen nicht strukturelle sondern individuelle Ursachen eine überdurchschnittliche Rolle spielen, die auch nur durch eigenen Anstrengungen behoben werden können. Hilfe kann hier aber den Weg aus der „Schuldenspirale“ weisen.

(523) Es wird bei allen eigenen Anstrengungen und möglichen Hilfen von Land und kommunaler Gemeinschaft nicht ohne eine deutliche Hilfe des Bundes gehen. Kompensationen einer zu geringen Erhöhung des Bundesanteils durch das Land und die kommunale Gemeinschaft stoßen dabei rasch an Grenzen der Finanzierbarkeit. Die Beiträge der interkommunalen Gemeinschaft verlieren mit zunehmender Höhe an Wirkung, weil einerseits die Schatteneffekte zunehmen und damit die Nettoeffekte immer kleiner werden und andererseits, weil mit zunehmender Abschöpfung Kommunen, die bis dahin keine Haushaltsprobleme hatten, selbst in eine Defizitsituation geraten.

(524) An dieser Stelle können nur die Wirkungen zusätzlicher Finanzmittel auf die fiskalische Situation untersucht werden. Die gleiche Wirkung entfaltet aber auch die Reduzierung von Aufgaben. Insofern kann Geld, das nicht zur strukturellen Entlastung bereitgestellt wird, durch einen Abbau von pflichtigen Leistungen und Standards und damit durch eine Reduktion von Ausgaben ersetzt werden.

5.2.4 Eigenbeitrag der Gemeinden

5.2.4.1 Ausgabenreduktion

(525) Ein Weg zum Haushaltsausgleich besteht in der Einschränkung von Ausgaben. Dahinter verbirgt sich die Einsparung von Personal- und Sachausgaben. Sie können auf zwei Wegen umgesetzt werden:

- Leistungsabbau: Gemeinden können auf freiwillige Aufgaben verzichten und/oder bei freiwilligen und pflichtigen Aufgaben die Leistungsintensität einschränken.
- Steigerung der Effizienz: Leistungen können durch Änderung in der Organisation und/oder der technischen Bereitstellung optimiert werden.

(526) Leistungsabbau, wie er in vielen Kommunen bereits auch schon stattgefunden hat,²⁸² hat drei Aspekte: Verzicht bedeutet die völlige oder teilweise Einstellung einer Aufgabe, die Anpassung einer Aufgabe an den demografischen Wandel oder die Rückverlagerung in die Einwohnerschaft. Im Fall eines einfachen Verzichtes auf die Anpassung darf aber nicht übersehen werden, dass fortwährende Fehlbeträge und Liquiditätskredite zu zusätzlichen Zinsausgaben führen und damit Finanzmittel, die für die eigentliche Aufgabenerfüllung gedacht sind, abziehen. Insofern hat eine zu späte Anpassung unweigerlich einen Verzicht zur Folge.

(527) Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit über organisatorische und/oder technische Änderungen bzw. Innovationen kann sowohl innerhalb einer Gemeinde als auch über Gemeindegrenzen hinweg erfolgen. Insbesondere bei Aufgaben, die keine Bürgernähe erfordern, kann in einem hohen Maße die interkommunale Bündelung der Aufgabenerfüllung erfolgen.

(528) Ein anderer Aspekt der Kosteneinsparung bezieht sich auf die Vergabe von investiven Fördermitteln. Angebote zur Projektförderung können nicht nur eigene Investitionsmittel binden, sondern auch zu fortwährenden Folgekosten führen. Insofern ist zu erwägen, den Kommunen, die ihre Haushalte konsolidieren müssen, die Fördermittel nur für Projekte zu gewähren, die den Wirtschaftsstandort direkt fördern (gewerbenahe Maßnahmen) und die zu einer technischen oder organisatorischen Effizienzsteigerung führen und dabei helfen, Betriebskosten zu senken.

282 Vgl. hierzu beispielsweise JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung, a. a. O., S. 126-132.

5.2.4.2 Einnahmenerhöhung

(529) Die Erhöhung der Einnahmen stellt ein klassisches Instrument der Konsolidierung dar, beschränkt sich aber auf Bereiche wie Erhöhungen von Gebühren, Beiträgen, sonstigen Entgelten und Realsteuern. Bei kostendeckend kalkulierten Leistungen sind allerdings auch die Obergrenzen der Gebührenanspannung zu beachten, da hier ein Gewinnverbot bzw. eine Gewinnbeschränkung vorliegt. In anderen Bereichen können Gebührenerhöhungen auch zur Nachfragereduktion führen, womit das Angebot bezogen auf die „Stückkosten“ noch teurer würde.

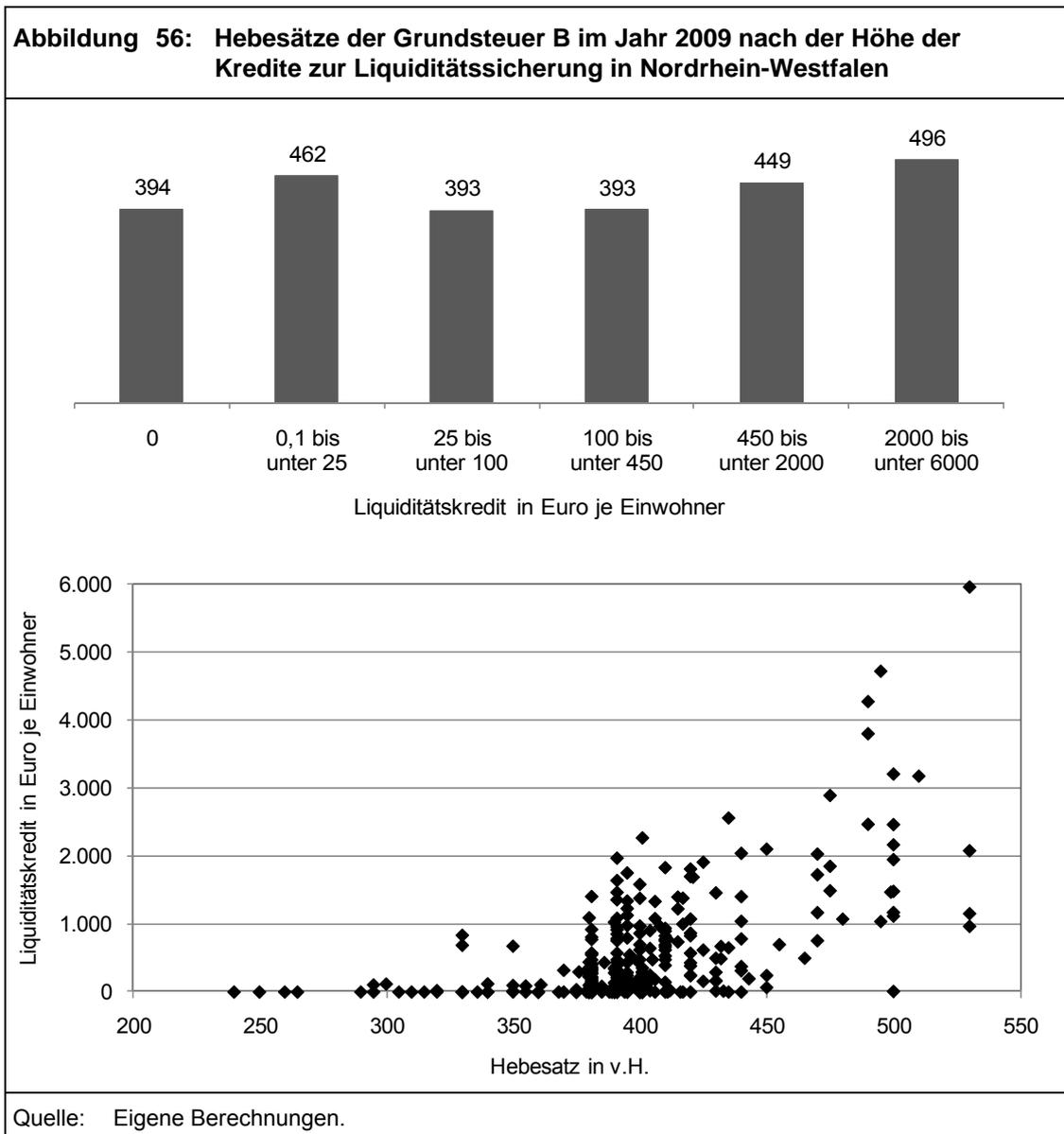
(530) Bei den Realsteuern ist teilweise schon eine hohe Belastung erreicht worden, weshalb beispielsweise die Gewerbesteuerhebesätze in den letzten Jahren kaum noch angehoben wurden. Hier konzentriert sich die Diskussion vor allem auf die Grundsteuer B.

5.2.4.3 Bürgerbeitrag: Ein zeitlich befristeter Sonderbeitrag des Einwohners

(531) Die Höhe der Fehlbeträge bzw. der Kredite zur Liquiditätssicherung wird in zahlreichen Gemeinden nicht abzubauen sein, ohne auch den Einwohner durch einen Sonderbeitrag heranzuziehen – er ist ja auch Nutznießer der Ausgaben. Dies geschieht auch jetzt schon, da die Kommunen mit großen Haushaltsproblemen ohnehin in der Regel bereits überdurchschnittliche Hebesätze bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer aufweisen (vgl. Abb. 56). Gleichwohl wird die Konsolidierung in einigen Fällen ohne einen weiteren zusätzlichen Beitrag nicht zu schaffen sein. Dabei sollte die Gewerbesteuer in vielen Gemeinden nicht noch mehr belastet werden, um einen weiteren negativen Einfluss auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu vermeiden. Indem an die Grundsteuer B angeknüpft wird, werden aber neben den Besitzern von Wohnimmobilien und Grundstücken bzw. Wohnungsmietern auch alle Gewerbetreibenden direkt über den Immobilien- und Grundstücksbesitz oder indirekt über die Betriebskosten (bei Miete oder Pacht) mit erfasst.

(532) Wie die Abbildung 56 zeigt, lagen die Grundsteuerhebesätze 2009 im Maximum bei 530 %. Damit liegen sie im bundesweiten Vergleich noch nicht im Maximum dessen, was einzelne Städte erheben. Dresden, eine Stadt ohne Kassenkredite, liegt mit 635 % deutlich darüber, Freiburg im Breisgau weist

einen Hebesatz von 600 % auf; Hamburg und Bremen kommen auf 540 bzw. 580 %. Die hoch verschuldete Bundeshauptstadt Berlin hat einen Hebesatz von 810 %. Die Kommunen im Freistaat Sachsen generieren beispielsweise einen im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Anteil ihrer Steuereinnahmen – auch in Ermangelung einer potenten Einkommensteuerbasis – aus der Grundsteuer B und liegen mit einem Landesdurchschnitt von 448 % noch vor Nordrhein-Westfalen mit 435 %.²⁸³



283 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Realsteuervergleich. Realsteuern, kommunale Einkommen und Umsatzsteuerbeteiligungen. Wiesbaden, Tab. 6.1. (= Fachserie 14, Reihe 10). – LENK, T. (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009, a. a. O., S. 43 f.

(533) Der Beitrag ist für alle Einwohner und Gewerbetreibenden in der Kommune spürbar. Durch ihn werden die Kosten der unterlassenen ausgabenseitigen Konsolidierung transparent. Bei einer direkten Umlegung von Einnahmenverlusten, die durch den Bundesgesetzgeber entstehen,²⁸⁴ kann aber auch Druck auf den Bund entstehen, wenn die Kommunen ihre Potenziale ausschöpfen. Nordrhein-Westfalen ist hinreichend groß, so dass auch bundesweite Aufmerksamkeit erwartet werden kann. Der Ausgleich durch Steueranhebungen ist besser als eine Kreditfinanzierung und die Hoffnung, dass Steuerzahler in der näheren oder fernerer Zukunft neben den Zinszahlungen auch die Tilgungsleistungen für nichtinvestive Schulden tragen werden.

(534) Der Bürgerbeitrag des Einwohners sollte möglichst nicht in den allgemeinen Hebesatz der Grundsteuer B integriert, sondern als separater Zuschlag mit einer zeitlichen Befristung ausgestaltet werden. Hierfür ist allerdings eine Änderung des Grundsteuergesetzes erforderlich. Solange der Bundesgesetzgeber diese Möglichkeit nicht geschaffen hat, sollte der Hebesatz der Grundsteuer B erhöht werden. Seine Höhe ergibt sich aus dem zu finanzierenden Fehlbetrag im Haushalt der Gemeinde und dem zu tilgenden Liquiditätskreditvolumen.

(535) Der Bürgerbeitrag soll „nur“ die letzte verbleibende Lücke schließen. Andere Finanzierungsbeiträge sind vorrangig, beispielweise die Konsolidierungshilfe des Landes, höhere Beteiligungen des Bundes an den Sozialleistungen, Einsparungen im kommunalen Haushalt etc.

(536) Der Bürgerbeitrag sollte die Tilgung merklich unterstützen und damit eine für die Tilgung relevante Höhe haben. Dabei ist die Höhe des Beitrages an den Tilgungsbedarf zu knüpfen. Je größer dieser – unter Berücksichtigung anderer Hilfsmaßnahmen – ist, desto größer muss der Beitrag ausfallen. Mit anderen Worten: Die Bemessung des Hebesatzes ergibt sich aus der Höhe des Tilgungsbedarfs. Das zu erzielende Gesamtvolumen könnte dabei über die Laufzeit gesteuert werden. Je geringer jedoch der Tilgungsbeitrag ausfällt, desto länger müsste die Laufzeit des Bürgerbeitrags sein. Zugleich führt eine längere Tilgung auch zu höheren Zinslasten.

(537) Der zu erzielende Bürgerbeitrag wird von der Grundsteuerproduktivität beeinflusst. Ein gleicher Hebesatz führt in Gemeinden mit unterschiedlicher

284 Beispielsweise geringere Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer durch die Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für Übernachtungen im Hotelgewerbe auf 7 % zum 01.01.2010.

Steuerproduktivität zu unterschiedlichen Tilgungsbeiträgen. Unter diesen Umständen würden finanzstarke Kommunen entweder schneller Liquiditätskredite abbauen können oder würden die Einwohner weniger belasten. Auch dieses muss wieder unter dem Aspekt der generellen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich und zur Tilgung der Liquiditätskredite abgewogen werden. Der „Vorteil“ kann aber auch dazu genutzt werden, über eine schnellere Tilgung Zinslasten einzusparen.

Literatur

- ANTON, S./DIEMERT, D. (2008): Reiche Städte, arme Städte – die Verantwortung der Länder. Gemeindefinanzbericht 2008. In: Der Städtetag. Jg. 61, H. 5, S. 5-84.
- BANGERT, W. (1960): Das Bundessozialhilfegesetz in seinen finanziellen Auswirkungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege (BldW). Jg 107, S. 348-350.
- BLANKART, C. (2004): Freiburger Aufruf zur Politikreform. Reform des Föderalen Systems. Vortrag am Werner Eucken Institut am 19. Mai 2004. Berlin. Online unter <<http://lvb.wiwi.hu-berlin.de/vwl/oef/dok/docs/foeder.pdf>> (Abruf: 20.11.2010).
- BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. (2010): Kommunalfinanzen im Jahr 2009. Krisenreaktionen im Ländervergleich. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin. in: Lenk, T.; Tschulin, D. (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Berlin, Bd. 218.
- BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2009): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Gütersloh. Online unter <http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Finanz_und_Schuldenreport_NRW_2010.pdf> (Abruf: 15.08.2010).
- BOETTCHER, F./KLEERBAUM, C. (2007): Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst. H. 04/2007. S. 1-4.
- BOFINGER, P./LENK, T./SCHNEIDER, H. (2008): Zukunftsfähige Finanzpolitik. Voraussetzungen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 209).
- BOGUMIL, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- BRÖCKER, K. (1997): Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats. Berlin.
- BUDÄUS, D./HILGERS, D. (2010): Eigenkapital und EK-Quote – vernachlässigbare Faktoren? In: Der Städtetag, H. 4, S. 22–26.
- BUDDE, R./JUNKERNHEINRICH, M. (1986): Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich. Bochum. (= Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1/1986).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen. Online unter <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/z.html>> (Abruf: 20.09.2010).
- BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER ÜBERÖRTLICHEN SOZIALHILFETRÄGER – BAGüS (2009): Reformvorschläge 2009 zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts für Menschen mit Behinderungen und pflegerischen Bedarf. Münster.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 4. bis 6. Mai. 2010. In Monatsbericht des BMF. H. 5.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010. In: Monatsbericht des BMF. H. 11.

- BUNDESRAT (1988): Gesetzesantrag der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. (= BR-Drs. 124/88 v. 17.03.1988).
- BUNDESREGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2010): Eckpunkte für die weitere Aufstellung des Haushaltentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014. Berlin. S. 4ff. Online unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett,property=publicationFile.pdf> (Abruf: 01.09.2010).
- BUNDESTAG (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. S. 47 u. 58. (= BT-Drs. 15/1516 v. 05.09.2003). Online unter <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501516.pdf>> (Abruf: 07.10.2010). Wortgleich mit den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 01.10.2003 (= BT-Drs. 15/1638).
- BÜTTNER, T./HOLM-HADULLA, F./PARSCHE, R./STARBATTY, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. München, S. 115. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 20.06.2008).
- DEBRUN, X. et al. (2008): Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union, in: *Economic Policy*, S. 297 – 362.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2010): Statistik, Zeitreihen. Frankfurt am Main. Online unter <http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=zinsen&func=row&tr=SU0304> (Abruf: 28. September 2010).
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Kommunen fordern Kompensation. Pressemitteilung Nr. 69. Berlin.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.) (2010): Rettet die lokale Demokratie! Städte und Gemeinden stärken, Reformen anpacken, Schuldensumpf trockenlegen. Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15. Juni 2010. Online unter <http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/gemeindefinanzen/aktuelles/rettet_die_lokale_demokratie_resolution_des_praesidiums_des_deutschen_staedte_und_gemeindebundes_vom_15_juni_2010_pdf_dokument/reformagenda_jun10.pdf>.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Berlin u. Köln, S. 8. (= Beiträge zur Stadtpolitik, Bd. 93).
- DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE e. V. (2004): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld. Online unter <<http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/20041203.pdf>> (Abruf: 16.09.2010).
- DRAZEN, A. (2004): Fiscal Rules from a Political Economy Perspective, in: *Rules Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*.
- ELTGES, M./Müller-Kreißler, R. (2010): Kommunale Kassenkredite – hausgemacht oder strukturell begründbar? Expertise im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Bonn (Manuskriptfassung).
- EUCKEN, W./EUCKEN, E./HENSEL, K. (2004): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 7. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck (UTB Volkswirtschaftslehre, 1572).

- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010): Key Interest Rates. Frankfurt am Main. Online unter <<http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>> (Abruf: 28. September 2010).
- FEDERAL RESERVE BANK (2010): Open Market Operations. Washington. Online unter <<http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>> (Abruf: 28. September 2010).
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2013 – Landtagsvorlage 14/9701 vom 01.09.2009. Online unter <http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/04_finanplanung/21_mfp_2009_2013_finanplanung_internet.pdf> (Abruf: 07.10.2010).
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): NRW-Etat auf solide Basis gestellt. Pressemitteilung. Online verfügbar unter: <http://www.fm.nrw.de/presse/2010_09_21_Nachtr_Haushalt_2010.php> (Abruf: 07.10.2010).
- FISCHER, E. (2009): Doppischer Gemeindefinanzbericht. Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung. Online unter <<http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Gemeindefinanzbericht.pdf>> (Abruf: 15.08.2010).
- GENSER, B. (Hrsg.) (2005): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot.
- GITSCHIER, W. (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg.
- GRIMM, D. (1991): Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main.
- GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11, H. 2, S. 178–203.
- HANSMEYER, K.-H./KOPS, M. (1984): Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 29 (1984), S. 127-140.
- HARDT, U./HOFFMANN, H./POSTLEP, R.-D. (1994): Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der kreisfreien Städte Niedersachsens und der Stadt Göttingen. Hannover.
- HENNIES, M. (2005): Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor. Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Konzerns Kommune mit Hilfe der Informationsinstrumente des Neuen Rechnungswesens. Univ., Diss. Erlangen-Nürnberg, 2005. München: Utz (Schriftenreihe zum Finanz-, Prüfungs- und Rechnungswesen, 38).
- HEROLD, K. (2009): Finanzhilfen in Haushaltsnotlagen. Eine modelltheoretische und empirische Analyse vertikaler Transfers. Diss. Köln. Universität zu Köln.
- HOFFMANN, K. / SCHERF, W. (2001): Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2001/I. S. 97-116.
- HOLTKAMP, L. (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Wiesbaden.
- HOLTKAMP, L. (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin: ed. sigma (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, 33).

- INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen 2008. Düsseldorf.
- INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2006): Kommunalfinanzbericht Juni 2006. Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer – Mehrausgaben bei sozialen Leistungen: Anhaltende Finanzprobleme bei Gemeinden. Düsseldorf.
- INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Kommunalfinanzbericht September 2009. Düsseldorf.
- INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.) (2008): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen. Handreichung für Kommunen. 3. Aufl. Düsseldorf.
- INNENMINISTERIUM NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden. In: RdErl. v. 09.10.2006 geändert durch RdErl. v. 04.09.2009 (34-48.05.01 [MBI. NRW S. 428]). Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 15.11.2010).
- INNENMINISTERIUM NRW (2009): Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 14.09.2010).
- JOCHIMSEN, B. (2007) Haftungsbegrenzungen im internationalen Vergleich – Was kann Deutschland lernen? In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil. Frankfurt am Main u. a. O., S. 135-154.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum. (= Schriften des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 1/1990).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 173-192. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Staatliche Schuldenbegrenzung. Elemente eines mehrdimensionalen Lösungsansatzes. In: Baus, R. Th./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, S. 127-146.
- JUNKERNHEINRICH, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2010): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2009. Raus aus den Schulden. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin: Analytica Verlagsgesellschaft. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6), S. 105-126.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2007): Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2006. Zur Übernivellierung im kommunalen Finanzausgleich durch die Abkehr vom Finanzkraftprinzip beim Solidarbeitrag der Kommunen (horizontale Verteilung) und zur pauschalierten Berechnung des kommunalen Anteils am Solidarbeitrag des Landes Nordrhein-Westfalen (vertikale Verteilung). Trierweiler.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online unter <http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24887_24888_2.pdf> (Stand: 25.05.2009).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich. Rückkoppelungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen. Bottrop u. Kaiserslautern.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunale Solidarbeitragsfinanzierung. Finanzwissenschaftliche Aspekte des vertikalen und horizontalen Belastungsausgleichs. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 12).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Bottrop u. Kaiserslautern, S. 87 (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von B. HOLLER (2009): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Zur Berücksichtigung der Sozialausgaben im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Bottrop und Kaiserslautern.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Finanzwirtschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte. Bottrop u. Kaiserslautern.
- KASTROP, C./MEISTER-SCHEUFELN, G./SUDHOF, M. (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219).
- KLIMANT, J. (1992): Funktionen, Probleme und Arbeitsweise der Kommunalaufsicht. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schleswig-Holstein. Pfaffenweiler.
- KNEMEYER, F.: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht). In: Mann, T./ Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg. 2007
- KOMMISSION ZUR BERATUNG DER EMPFEHLUNGEN DES INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN (ifo) (2010): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht v. 25. Juni 2010. Hrsg. v. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2002): Gesetzentwurf. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) Düsseldorf. In: LT.-Drs. 13/3177 v. 05.11.2002.
- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Gesetzentwurf: Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010. In: LT.-Drs. 15/207 v. 23.09.2010.
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): 12. Sitzung (Sondersitzung). Plenarprotokoll 15/12. Online unter <<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP15-12.pdf>> (Abruf: 19.11.2010).
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben. Der nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen. Landtags-Drucksache 15/435. Online unter <<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-435.pdf>>. (Abruf: 19.11.2010).
- LENK, T. (1993). Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, Baden-Baden.
- LENK, T. (2000): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus. In: Bitburger Gespräche Jahrbuch. 1999/II, S. 31-51.
- LENK, T. (2005): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, in: Sachsenlandkurier 9/2005, S. 5-19.
- LENK, T. (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II. In: Kommissionsdrucksache 026 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- LENK, T. (2008): Ermittlung der angemessenen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit. Leipzig. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 24.09.2010).
- LENK, T. (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Kommunalfinanzen vor dem Absturz. Herausgegeben von Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden. (Sachsenlandkurier, 5/2009).
- LENK, T./HE SSE, M./ROTTMANN, O. (2009): Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive. Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management. Leipzig. (= Arbeitspapiere, 40).
- LENK, T./KUNTZE, M. (2010): Die Auswirkungen der Staatsschuldenregel auf das Bund-Länder-Gefüge. In: Kastrop, C./Meister-Scheufelen, G./Sudhof, M. (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219), S. 463-478.
- LENK, T./ROTTMANN, O.(2007): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung. Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig im Auftrag der Commerzbank AG. Frankfurt am Main. Online unter <http://www.uni-leipzig.de/fiwi/Kompetenzzentrum/pdf/CoBa_Doppik.pdf> (Abruf: 12.09.2010).
- LENK, T./RUDOLPH, H. (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Leipzig. (= Universität Leipzig, Institut für Finanzen: Arbeitspapier, Nr. 27).

- MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES (2010): Orientierungsdaten 2011-2014 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Rd.-Erlass v. 03.11.2010. Online unter <<http://www.mik.nrw.de>> (Abruf: 27.11.2010).
- MINISTERIUM FÜR SCHULEN UND WEITERBILDUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2010): Entwicklung der Schülerzahlen im Schuljahr 2010/2011. Düsseldorf. Online unter <<http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Presse/Konferenzen15LP/Schuljahrespressekonferenz/DatenZahlenFakten.pdf>> (Abruf: 24.09.2010).
- MÜHLENKAMP, H./MAGIN, C. (2010): Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse. In: Der Gemeindehaushalt, Jg. 111, H. 1, S. 8-11.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1990): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Sonderausg. München: Kastell Verl.
- MÜNCH, C. (2006): Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa. Wiesbaden.
- NRWSPD UND BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW (2010): Nordrhein-Westfalen 2010 – 2015: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90 / Die Grünen NRW, Juli 2010. S. 18.
- O. V. (2010): Gemeinsame Erklärung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, Minister für Inneres und Kommunales Ralf Jäger, Finanzminister Norbert Walter-Borjans, Oberbürgermeister Peter Jung, Vorsitzender des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Landrat Thomas Kubendorff, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bürgermeister Dr. Eckhard Ruthemeyer, Präsident des Städte- und Gemeindebundes, Nordrhein-Westfalen: „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gemeinsam nachhaltig sichern“, in: http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=14525&fileid=41270, Abruf am 02.11.2010.
- OEBBECKE, J. (1999). Ausfallhaftung für zahlungsunfähige Kommunen? in: Erichsen, H.-U. (Hrsg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Köln, S. 165-175.
- OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte. Vortrag auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer NRW "Ohne Eigenkapital und mit hohen Kassenkrediten – Kommunen brauchen einen Rettungsschirm" am 25.6.2009 in Bergheim. Online unter <http://www.kaemmerer-nrw.de/Material/2009_06_26_Vortrag_Prof_Oebbecke.pdf> (Abruf: 20.10.2010).
- POMMEREHNE, W./SCHNEIDER F. (1997): Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending", in: *Kyklos* 31.
- REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./ SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Berlin, S. 208 (= Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1975): Jahresgutachten 1975/1976. Vor dem Aufschwung. Bonn. (= Bundestags-Drucksache 7/4326).

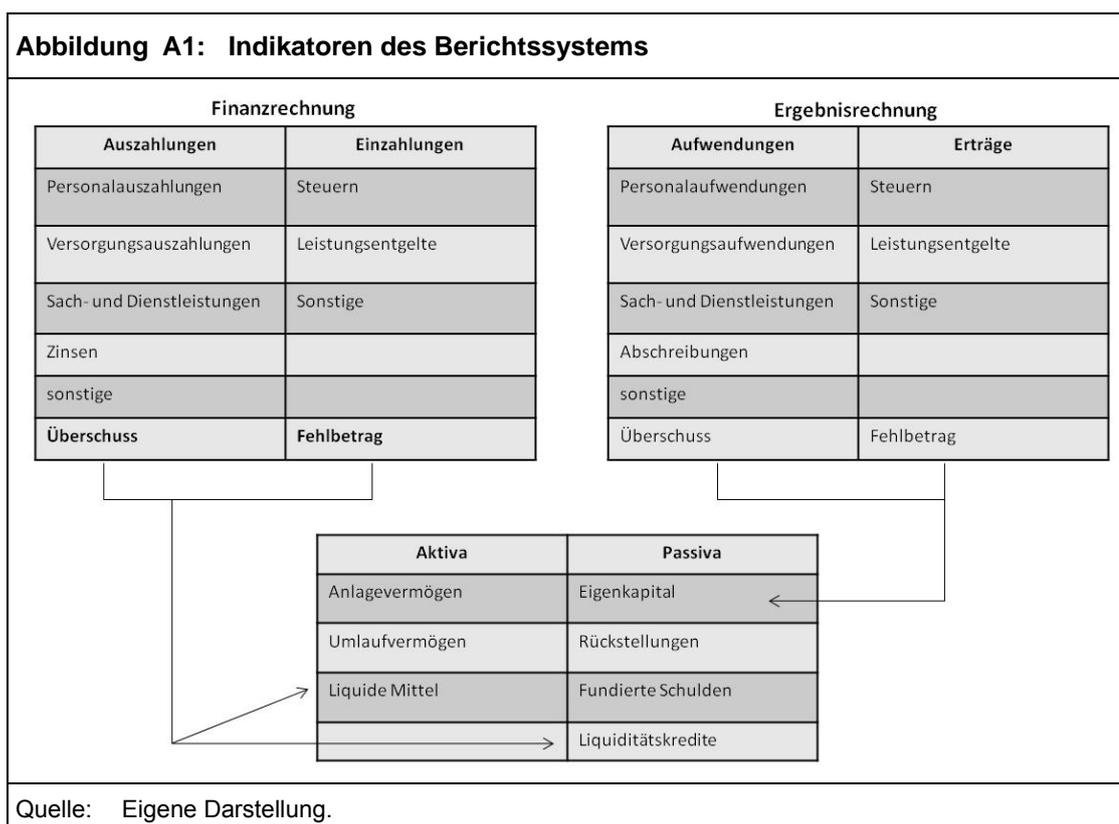
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1993): Jahresgutachten 1995/1994. Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Bonn. (= Bundestags-Drucksache 12/6170).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1994): Jahresgutachten 1994/1995. Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Bonn. (= Bundestags-Drucksache 13/26).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2008): Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Wiesbaden.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2010): Jahresgutachten 2010/2011. Chancen für einen stabilen Aufschwung. Wiesbaden.
- SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG (Hrsg.) (6.7.2010): Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort der Landesregierung – Finanzministerium. (Drs. 17/573).
- SCHOCH, F. (1999): Kommunale Selbstverwaltung und Europarecht. In: Henneke, H.-G. (Hrsg.): Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen. Osnabrück.
- SCHRÖDER, P. (2009): BIAJ-Kurzmitteilung v. 10.11.2009. Online unter <<http://www.ak-sozialpolitik.de/dukumente/2009-11-10%20BIAJ%20Bundesanteil%20KdU.pdf>> (Abruf: 26.09.2010)
- SCHUKNECHT, L. (2004): EU Fiscal Rules – Issues and Lessons from Political Economy, ECB, ECB Working Papers Series, No. 421, Frankfurt/Main.
- SCHWARTING, G. (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot .
- SCHWARTING, G. (2006): Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik. Band 3 von Finanzwesen der Gemeinden. 4., völlig überarb. Aufl. Berlin.
- SCHWARTING, G. (2009): Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. 3., überarbeitete Aufl. Berlin: Schmidt.
- SPÄTH, L. (1988): Lastenverschiebung ist kein Konzept. Die sozialen Sicherungssysteme müssen dringend reformiert werden. In: Der Spiegel. H. 21, S. 24 f.
- STADT MÜHLHEIM AN DER RUHR (Hrsg.) (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik.
- STALDER, I. (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main u. a.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Sterbetafel Deutschland. 2007/09. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Realsteuervergleich. Realsteuern, kommunale Einkommen und Umsatzsteuerbeteiligungen. Wiesbaden, Tab. 6.1. (= Fachserie 14, Reihe 10).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Sozialleistungen. Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2008. Wiesbaden, Tab. 3.1. (= Fachserie 13, Reihe 2.1).

- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Statistik der Sozialhilfe. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden. (= Fachserie 14, Reihe 6.1).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2010): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung 2009 – Detaillierte Jahresergebnisse. Wiesbaden. (= Fachserie 18, Reihe 1,4).
- SUTHERLAND; D./PRICE, R./JOURMARD, I (2005): Fiscal Rules for Sub-Central Governments: De-sign and Impact, OECD, Economics Department WP, No. 465, ECO/WKP (2005) 52.
- TER-MINASSIAN, T. (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? In: OECD Journal on Budgeting. Bd. 6, S. 1-11.
- TIMM-ARNOLD, K. (2010): Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Wiesbaden.
- WAGSCHAL, U. (1996): Staatsverschuldung. Opladen.
- WINKEL, J. (2010): Wo stehen wir – und wer steht wo? Anmerkungen zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW. Vortrag auf der Tagung "Gemeindefinanzen in der Krise" vom 03. bis 05. November 2010 in Loccum. Online unter <http://www.prof-junkernheinrich.de/images/stories/Winkel_Loccum_Gemeindefinanzen_2010.pdf> (Abruf: 18.11.2010).
- ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. unter Mitarbeit v. A. WAGENFÜHRER (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15).
- ZIMMERMANN, H./HENKE, K.-D. (1990): Finanzwissenschaft. München.
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. GO NRW, vom 14.07.1994.
- Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).
- Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) des Landes Mecklenburg-Vorpommern.
- Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes. Bundesministerium der Justiz, Online unter <<http://www.gesetze-im-internet.de/beamtvgl/index.html#BJNR024850976BJNE002922310>> (Abruf: 23.11.2010).
- Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) vom 29. April 2003. In: GV NRW, S. 254-257.
- Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit vom 13. März 2008. In: GV NRW, S. 195.
- Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz) NRW in LT_Drs. 14/10125.
- Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen: Urteil vom 01.12.1998, Aktenzeichen VerfGH 5/97.

Anhang

Anhang 1: Berichtssystem

(538) Den verwendeten Indikatoren ist gemeinsam, dass sie Bestandteile des Haushalts abbilden und somit die verschiedenen Quellen der Haushaltslage (auch der Haushaltsschiefelage und möglicher Konsolidierungserfolge) offenbaren. Zusammengenommen repräsentieren sie den Grad der Nachhaltigkeit der Haushaltsführung. In die Auswahl gehen sowohl ergebnisorientierte als auch liquiditätsorientierte Kennzahlen ein, da dauerhaft sowohl ein Ausgleich der Ergebnisrechnung (und damit eine zumindest stabile Eigenkapitalbasis) als auch ein Ausgleich der Finanzrechnung (weitgehende Unabhängigkeit von Liquiditätskrediten zur Finanzierung laufender Aufgaben) angestrebt werden muss.



(539) Bei der Anzahl und Auswahl der Indikatoren ist insbesondere zu beachten, dass Doppelerfassungen gleicher Sachverhalte systematisch vermieden werden, um Fehlinterpretationen aufgrund von dann immanenten Über- oder Unterbewertungen weitgehend auszuschließen. Eine größere Anzahl von Indi-

katoren im Set ermöglicht die genauere Abbildung verschiedener Sachlagen in der Kommune, mit steigender Anzahl schwindet allerdings tendenziell die Übersichtlichkeit der Gesamtdarstellung. Eine geringe Zahl von Indikatoren schafft demgegenüber mehr Übersichtlichkeit mit einem höheren Gewicht des einzelnen Indikators.

(540) Die Ermittlung des Punktwertes für einen Indikator ist eng mit der Setzung von Grenzwerten verbunden, die den neuralgischen Punkt des Übergangs vom Messwert in einen Punktwert begründen. Diese Grenzwerte können einerseits normativ – im Bezug auf politische, ökonomische o. ä. Vorgaben – oder andererseits positiv – mittels statistischer Verfahren – ermittelt werden. Dabei ergibt sich aus dem letzteren Weg systematisch, dass beispielsweise bei Durchschnittsbildungen immer ein Teil der Kommunen unterhalb des Durchschnitts eingeordnet würde, auch wenn deren Lage absolut gesehen als stabil eingeschätzt wird. Durchschnitte „wandern“ dann mit der Entwicklung der kommunalen Haushalte. Grundsätzlich kann bei beiden Ermittlungswegen davon ausgegangen werden, dass die Transparenz und Akzeptanz des Systems mit der Nachvollziehbarkeit der Setzung der Grenzwerte und der daraus abgeleiteten Punktwerte steigt. Da sich aus den nordrhein-westfälischen Gesetzen zur kommunalen Haushaltswirtschaft nur wenige Eckwerte oder Vorgaben zur stabilen Haushaltsführung ableiten lassen,²⁸⁵ sind statistische Verfahren notwendig, um Grenzwerte zu ermitteln. Dabei ist zum einen denkbar, die Merkmalsausprägungen aller Kommunen zu erfassen und die Punktzuordnung anhand der relativen Lagen „gesünderer“ und „weniger gesunder“ Kommunen festzumachen. Der Vorteil liegt in der breiten Absicherung der berechneten Grenzen. Nachteilig könnte sich auswirken, wenn die Grenzwerte im Zeitablauf schwanken und sich ggf. Anreizprobleme ergeben. Zum anderen können Referenzwerte („Benchmarks“) als politische Ziele gesetzt werden. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass der Anreiz besteht, eine Lage zu erreichen, die über die tatsächlich messbaren „Bestände“ hinausgeht. Fraglich ist aber, ob sich hinreichend neutrale Benchmarks formulieren lassen, die im Ergebnis auch politisch akzeptiert werden.

285 §§ 75, 76, 82 GO NRW (allgemeine Haushaltsgrundsätze, Haushaltssicherungskonzept, vorläufige Haushaltsführung), §§ 86, 89 GO NRW (Kredite, Liquidität), § 5 GemHVO NRW (Ha Haushaltssicherungskonzept). – Haushaltssicherung. Zinsmanagement für Kassenkredite. RdErl. des Innenministeriums NRW vom 30.08.2004 (33 - 46.09.40 - 9111/04 (5) 34 - 48.01.10.14). – Auslegung der Vorschriften über die Verringerung der allgemeinen Rücklage (§ 75 Abs. 4 GO) und über die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GO). RdErl. des Innenministeriums vom 09.06.2006 (34 - 48.01.01/02 – 2248/06). NKF-Leitfaden des Innenministeriums NRW vom 06.03.2009. Maßnahmen und Verfahren der Haushaltssicherung.

(541) Amtlich bekannt gemachte Messzahlen wirken sich positiv auf die Akzeptanz des Systems aus, da keine Informationsasymmetrien zwischen Land und Kommune (und auch nicht innerhalb der kommunalen Ebene) vorliegen. Ist-Daten sind vor diesem Hintergrund grundsätzlich gegenüber Plandaten vorzuziehen. Da für ein begleitendes Berichtssystem eine hohe Aktualität der Datenlage erforderlich ist, ist die Nutzung von vorläufigen bzw. Plandaten zu erwägen, wenn Ist-Daten mit einer zu großen Zeitverzögerung vorliegen.

(542) Die Indikatoren sind für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte unterschiedlich zu definieren, da sie unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und sich daraus auch unterschiedliche Ausgaben ableiten. Dies betrifft insbesondere Sozialausgaben, aber auch Personal- oder Investitionsausgaben.

(543) Bei der Gestaltung der Skalen für die einzelnen Indikatoren spricht vor dem Hintergrund von Klarheit und systematischer Einfachheit eine geringe Skalenbreite (im Sinne eines geringen maximalen Punktwerts) tendenziell für eine deutlichere Kategorisierung, die weniger Spielraum für Interpretationen lässt. Die Gewichtung der Indikatoren untereinander erfolgt über die Definition der Skalenbreite: Je größer der Maximalwert eines Indikators gewählt wird, desto größer ist sein Gewicht im Gesamtsystem. Des Weiteren müssen sich Differenzierungen innerhalb einer Skala aus den sachlichen Erfordernissen des jeweiligen Indikators ergeben und allgemein nachvollziehbar sein. Obgleich eine Ausgestaltung in Stufen einfacher durchzuführen ist, sind stetige Skalen zu bevorzugen, wenn es die Daten ermöglichen. Damit werden Sprungeffekte vermieden (sprunghaftes Ansteigen des Punktwerts bei einer geringfügigen Veränderung des sachlichen Indikators). Verbesserungen in der Haushaltssituation können sich dann entsprechend ihrer Intensität auch in den Punktwerten des Indikatorensystems wiederfinden.

(544) Die Ermittlung des Gesamtpunktwertes sollte durch einfache Addition der Einzelpunktwerte erfolgen. Unterschiedliche Gewichte der Indikatoren werden bei der Ausgestaltung der Skalen berücksichtigt. Der Gesamtpunkt看wert als Aggregat der gewichteten Einzelpunktwerte der Indikatoren muss schließlich vor dem Hintergrund der formulierten Haupt- und Nebenziele eingeordnet werden. Weiterhin muss der entstehende Gesamtpunkt看wert einer kritischen Gegenüberstellung mit anderen Erhebungsmethoden/-wegen standhalten, um dessen Aussagekraft zu gewährleisten. Soweit sich aus anderen kommunalstatistischen Systematiken oder aber der effektiven Haushaltssituation weitere

Ausweise der Tragfähigkeit des Kommunalhaushalts ableiten lassen, müssen sich diese mit dem erfassten Gesamtpunktwert decken. Soweit sich deutliche Abweichungen ergeben, muss überprüft werden, inwieweit sich aus der Gewichtung der Einzelindikatoren Verzerrungswirkungen und damit Variationsanfordernisse ergeben.

(545) Nachfolgend wird detailliert betrachtet, inwiefern sich die in *Kapitel 2.2.3.3* vorgeschlagenen Indikatoren für das Berichtssystem eignen und welche Besonderheiten jeweils zu beachten sind:

- Überschuss oder Fehlbetrag im Ordentlichen Ergebnis/Jahresergebnis,
- Primärsaldo (Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit, Ergebnisrechnung),
- Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (Finanzrechnung),
- Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten,
- Verbindlichkeiten aus separierten, früheren Liquiditätskrediten,
- Sozialtransferaufwendungen,
- Zinsaufwendungen,
- Personalaufwendungen,
- Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
- Nettoinvestitionsauszahlungen,
- Aufwendungen für allgemeine Umlagen (Kreisumlage, Landschaftsumlage),
- verfügbare Deckungsmittel,
- Steuererträge,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Realsteuerhebesätze,
- Kostendeckungsgrad von gebührenfinanzierten Aufgaben,
- Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken, Finanzanlagen und Vermögensgegenständen),
- Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzepts.

(546) *Überschuss oder Fehlbetrag im Ordentlichen Ergebnis/Jahresergebnis* (Ergebnisrechnung): Von jeder Kommune in Nordrhein-Westfalen wird grundsätzlich die Erreichung des Haushaltsausgleichs gefordert (§ 75 Abs. 2 GO NRW). Die Erfassung des Jahresüberschusses bzw. -fehlbetrages im Berichtssystem ist daher empfehlenswert. Da auf dieser hohen Aggregations-ebene des Indikators sowohl regelmäßiges Verwaltungshandeln als auch

Sondereffekte gleichermaßen eingehen, sollen weitere Indikatoren herangezogen werden. Da der absolute Euro-Wert für interregionale aber auch intertemporale Vergleiche nur bedingt geeignet ist, bietet sich eine Normierung an. Diese kann das Ordentliche Ergebnis sowohl je Einwohner als auch im Vergleich zum Haushaltsvolumen angeben.

(547) Primärsaldo (Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit, Ergebnisrechnung): Der Primärsaldo als Differenz der laufenden Erträge und Aufwendungen einschließlich des Finanzergebnisses der Kommune ist ein sachgerechter Indikator, um zu bewerten, ob die Kommune die ihr obliegenden Aufgaben grundsätzlich aus laufenden eigenen Erträgen bestreiten kann. Ein ausgeglichener Primärsaldo stellt die Basis für eine insgesamt stabile Finanzlage der Kommune dar. Positive Primärsalden sind notwendige Bedingung um über die finanzielle Deckung des „Tagesgeschäfts“ hinaus Zinszahlungsverpflichtungen einzugehen und kreditfinanzierte Investitionen zu tätigen. Dabei ist wiederum eine Differenzierung je Einwohner und/oder im Vergleich zum Haushaltsvolumen zu empfehlen.

(548) Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag (Finanzrechnung): Zusätzlich ist die Betrachtung eines liquiditätsorientierten Indikators notwendig, da ein Finanzmittelfehlbetrag unmittelbar in die Notwendigkeit mündet, Aktiva zu liquidieren oder einen Liquiditätskredit aufzunehmen. Negative Primärsalden im Ergebnis allein begründen nicht zwangsläufig die Aufnahme zusätzlicher Liquiditätskredite (v. a. durch ergebniswirksame aber nicht zahlungswirksame Abschreibungen), wohl aber der Mangel an liquiden Mitteln. Für viele Aufwendungen und Erträge gilt, dass sie auch zu entsprechenden Zahlungsvorgängen führen (Steuereinnahmen, Sozialleistungen, Aufwand für Sach- und Dienstleistungen, Besoldung, Vergütung usw.). Andere Aufwendungen und Erträge führen dagegen nicht zu Zahlungsvorgängen, wie Abschreibungen oder die Bildung von Rückstellungen.

(549) Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (Finanzrechnung): Es ist auch für die Finanzrechnung zweckmäßig, die laufende Verwaltungstätigkeit separat zu betrachten, um zu bewerten, inwieweit die Kommune ihre laufenden Auszahlungen aus eigenen liquiden Mitteln decken kann. Der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit lässt daher die Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen außen vor. Sollte hier bereits ein Defizit bestehen, ist dies ein Zeichen für die Erforderlichkeit neuer Liquiditätskredite, die nicht durch laufende Einzahlungen zeitnah zurückgeführt werden können.

(550) *Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten:* Die Konsolidierungshilfe soll dazu führen, dass keine Liquiditätskredite zur Finanzierung von Haushaltsfehlbeträgen anfallen. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten soll sich daher auf die eigentliche Funktion der unterjährigen Liquiditätssicherung beschränken. Der Indikator Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zum Stichtag 31.12. macht daher transparent, ob diese Zielsetzung erreicht wurde.

(551) *Verbindlichkeiten aus separierten, früheren Liquiditätskrediten:* Für die Transparenz und den Erfolg der Konsolidierungshilfe ist neben dem Haushaltsausgleich das zweite Hauptziel der Abbau der separierten früheren Liquiditätskredite. Daher muss das Erreichen oder Verfehlen des jährlichen Tilgungsziels zum Stichtag 31.12. Bestandteil des Berichtssystems sein.

(552) *Sozialtransferaufwendungen:* Die hohen Transferaufwendungen für soziale Leistungen stellen eine direkte Belastung kreisfreier Städte dar. Im kreisangehörigen Raum sind die Kreise Träger der örtlichen Sozialhilfe. Damit tragen kreisangehörige Gemeinden zu einem wesentlichen Teil Soziallasten nicht durch direkte eigene Aufwendungen, sondern indirekt über die Kreisumlage. Für die Kommunen stellen Soziallasten einen wesentlichen Einflussfaktor auf ihre Haushaltssituation dar. Sie können diesen Aufwandblock aber nur in einem geringen Umfang selbst beeinflussen. Dies gilt insbesondere für die Kosten der Unterkunft (KdU) für Empfänger von SGB II-Leistungen sowie für die Grundsicherung im Alter oder die Sozialhilfe nach SGB XII. Da sich der Bund zum Teil an den Kosten beteiligt, sind die Nettosoziallasten zu messen. Der Sozialtransferaufwand ist daher im Berichtssystem zu erfassen. Die Belastung der kreisfreien Städte ist dabei direkt zu erfassen. Die Belastung der kreisangehörigen Gemeinden muss als lokaler Anteil an den Aufwendungen des Kreises berücksichtigt werden, wobei zur kreisinternen Verteilung das Verhältnis der Kreisumlagen heranzuziehen ist.

(553) *Zinsaufwendungen.* Die Reduzierung der Zinsbelastung und die daraus erwachsende gesteigerte Haushaltsstabilität stellt eine zentrale Zielsetzung auf dem Konsolidierungspfad dar. Daher ist deren Erfassung im Rahmen des Berichtssystems sachgerecht. Bei den Zinsaufwendungen ist die Kommune gezwungen, gegenwärtigen Haushaltsspielraum zugunsten vergangener Handlungen aufzugeben. Bei Liquiditätskrediten ist dies besonders kritisch: Ihnen stehen keine Investitionen gegenüber, die eine Nutzungsdauer über mehrere Perioden aufweisen. Vielmehr werden über Liquiditätskredite Leistungen finanziert, die einmalig erbracht wurden (Personalaufwendungen, Aufwand für

Sach- und Dienstleistungen, Sozialtransferaufwendungen). Folglich werden über Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite wiederkehrende Belastungen für bereits abgeschlossene Geschäftsvorfälle erzeugt. Zugespitzt formuliert stehen den Zinsen für Liquiditätskredite keine realen Werte gegenüber, sondern sie erzeugen Zusatzkosten in der Gegenwart für getätigte Aufwendungen in der Vergangenheit (der Wert besteht „lediglich“ in der Sicherung der Liquidität in einer Vorperiode). Aber auch die Zinsaufwendungen für Verbindlichkeiten für Investitionen kann, selbst wenn es sich um wirtschaftlich sinnvolle und angemessene Investitionen handelt, die Flexibilität eines kommunalen Haushalts merklich einschränken, wenn sie nicht durch entsprechende Erträge aus Gebühren und Entgelten gedeckt sind. Dies hat die Folge, dass Finanzmittel gebunden sind und zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit Liquiditätskredite erforderlich werden. Die Zinsaufwendungen schränken, je höher sie sind, die kommunalen Haushaltsspielräume zunehmend ein. Gerade für hoch verschuldete Kommunen sind daher oft wesentliche Teile der allgemeinen Deckungsmittel für Zinslasten gebunden und stehen von vornherein nicht zur Tilgung zur Verfügung. Die Höhe der gesamten Zinsaufwendungen sollte daher im Berichtssystem erfasst werden.

(554) Personalaufwendungen: Die Personalaufwendungen stellen einen wichtigen Ansatz für Konsolidierungsmaßnahmen in Kommunen dar. Daher sollte dieser Indikator Eingang in das System finden. Dabei ist zu beachten, dass die Personalpolitik in einer Kommune von vielfältigen Einflussfaktoren abhängt. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen im Gesamthaushalt sind per se kein hinreichendes Indiz für unsolide Haushaltsführung und Ineffizienzen. So ist der Umfang des Stellenplans davon abhängig, inwieweit die Kommune ihre Leistungserstellung im Kernhaushalt oder in ausgelagerten Bereichen erbringt. Des Weiteren sind Steigerungen der Personalaufwendungen in einigen Bereichen politisch vorgegeben, insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung. Um den wichtigen Kostenblock trotz der durch die Ausgliederungen eingeschränkten Aussagekraft zu berücksichtigen, sollte der Indikator die Personalaufwendungen in der Kernverwaltung erfassen. Mit der Beschränkung auf die Kernverwaltung wird die von der Gemeinde gewählte faktische Abgrenzung abgebildet. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen im Vergleich mit Gemeinden gleicher Ortsgrößenklasse können als Ansatz für mögliche Konsolidierungsbestrebungen mit einem Punktwert versehen werden.

(555) *Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche.* Ob aus der ausgelagerten Leistungserstellung der Kommune positive oder negative Beiträge zum Kernhaushalt resultieren, hängt von der jeweiligen konkreten Auslagerungsform und -intensität ab. Allgemeine Aussagen hinsichtlich der Rückwirkung auf die Haushaltsstabilität lassen sich kaum mit hinreichender Validität ableiten. Auch für die Konsolidierung kann keine pauschale Forderung zu einer Rückführung der Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche bzw. eine Erhöhung der daraus resultierenden Zuflüsse an den Kernhaushalt abgeleitet werden. Daher ist die Eignung für das Berichtssystem eher nicht gegeben.

(556) *Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen:* Ähnlich verhält es sich mit den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Sie stehen (wie die Summe der Personalaufwendungen im Kernhaushalt) in einem engen Wechselverhältnis mit zum Umfang der Auslagerungen einer Kommune. Höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in einer Kommune können zum Beispiel für eine im Kernhaushalt integrierte Leistungserstellung in Eigenbetrieben (als Alternative zur Auslagerung in eine Gesellschaft mit eigenem Rechnungswesen) stehen und sind daher als Indikator des Berichtssystems wenig geeignet.

(557) *Nettoinvestitionsauszahlungen:* Die Höhe der Auszahlungen für Investitionen ist trotz ihrer immensen fiskalischen Bedeutung eine eher ungeeignete Messzahl im Rahmen des Berichtssystems für die Haushaltsstabilität. Wiederrum bestehen Interdependenzen mit dem Auslagerungsgrad in der Kommune. Des Weiteren ist weder die Tötigung noch das Unterlassen von Investitionen ein hinreichend valider Indikator für eine größere oder geringere Haushaltsstabilität. Unterlassene Investitionen sind gleichwohl ein Zeichen von Konsolidierungsanstrengungen (Schonung der Liquidität), bergen aber bei der Bestimmung ihrer Höhe enorme Unsicherheiten. Die Verpflichtung einer Kommune zum vollständigen Verzicht auf Investitionen auf dem Weg ihrer Konsolidierungen kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht gefordert werden, da die stetige Aufgabenerfüllung neben der Haushaltskonsolidierung nicht aus dem kommunalpolitischen Zielsystem verschwinden darf.

(558) *Aufwand für allgemeine Umlagen (Kreisumlage, Landschaftsumlage):* Da die Kreise und Landschaftsverbände keine eigenen Steuererträge haben, stützen sich ihre Erträge maßgeblich auf die Kreis- bzw. die Landschaftsumlage sowie die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Um ihre Aufwendungen zu decken, legen die Kreise und Landschaftsverbände für je-

des Haushaltsjahr einen Umlagesatz fest. Für die kreisangehörigen Gemeinden wirkt die Kreisumlage, für die kreisfreien Städte die Landschaftsumlage als Verengung der eigenen finanzpolitischen Spielräume. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Umlagebelastung sollten daher entsprechend durch eine Bewertung mit Punkten berücksichtigt werden. An dieser Stelle sind auch die Soziallasten für die kreisangehörigen Gemeinden zu erfassen (vgl. Ziff. (552)). Gehören sie zu einem Kreis mit Soziallasten über einer definierten Grenze, sind zusätzliche Zuschläge auf den Punktwert vorzunehmen, die in ihrer Höhe denen der Soziallasten für kreisfreie Städte entsprechen.

(559) *Verfügbare Deckungsmittel:* Werden von den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen zuzüglich frei verwendbarer Zuweisungen) die Zinsaufwendungen subtrahiert, ergibt sich ein Indikator, der den finanzpolitischen Freiheitsgrad der Kommune in einer Periode abbildet. Je höher die verfügbaren Deckungsmittel in der Kommune sind, desto besser sollte sie in der Lage sein, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen bzw. Tilgungsaufgaben wahrzunehmen. Für die Nutzung als Indikator im Berichtssystem wäre zu betrachten, welche lähmende Wirkung von hohen Zinslasten ausgeht. Demzufolge würde ein niedriger Bestand an verfügbaren Deckungsmitteln zu hohen Punktwerten führen. Bei der Nutzung dieses Indikators dürften die Zinsaufwendungen nicht als separater Indikator erfasst werden, da sonst eine Doppelerfassung vorliegt.

(560) *Steuererträge:* Die Betrachtung der Gesamtsumme der Steuererträge ist für den Zweck des Berichtssystems nicht zweckmäßig. Ein Teil des kommunalen Steueraufkommens, namentlich die Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuern A und B) können durch das Hebesatzrecht der Kommune direkt beeinflusst werden. An dieser Stelle bestehen auch Handlungspotenziale auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung. Ein weiterer großer Teil der Steuereinnahmen setzt sich aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusammen. Dieser Teil wird durch bundesgesetzlich geregelte Schlüssel verteilt und entzieht sich der direkten Beeinflussung durch die einzelne Kommune.²⁸⁶ Das verbleibende Steueraufkommen wird durch örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern gebildet (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer), die hinsichtlich ihres Volumens eine untergeordnete Bedeutung

286 Auf die Möglichkeiten der indirekten Beeinflussung durch gezielte Ansiedlung gut verdienender Einwohner (Einkommensteuer) oder die Gewerbeansiedlungspolitik soll an dieser Stelle nicht vertiefend eingegangen werden.

haben. Im Sinne des Berichtssystems ist vielmehr eine Differenzierung der Steuereinnahmen nach dem Grad ihrer Beeinflussbarkeit zweckmäßig. Daher sollen im Folgenden die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Hebesatzpolitik als Indikatoren untersucht werden.

(561) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer: Die Steuerschwäche einer Kommune ist ein wesentlicher Grund für haushaltswirtschaftliche Schief lagen. Die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern wirken aber auf die Kommune als externer Faktor. Sie spiegeln maßgeblich die wirtschaftliche Stärke oder Schwäche einer Stadt oder Gemeinde wider. Die Aufteilung des 15 %-Anteils der Kommunen an der Einkommensteuer bemisst sich nach dem Wohnsitzprinzip der Steuerpflichtigen. Eine hohe Arbeitslosigkeit und unterdurchschnittliche Verdienste der Einwohner führen zu geringen Steuereinnahmen aus dieser Quelle. Auch Einpendlerstädte, bei denen die Wohnbevölkerung deutlich geringer ist als die „Tagesbevölkerung“ (z. B. Essen, Dortmund, Bochum) haben tendenziell Nachteile aus diesem Schlüssel. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (rund 2 % des Gesamtaufkommens)²⁸⁷ orientiert sich an einem gewerbeorientierten Schlüssel, der neben dem Gewerbesteueraufkommen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Höhe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte einbezieht. Die wirtschaftliche Schwäche einer Kommune ist ohne Zweifel einer der wichtigsten Gründe für Notlagen im Haushalt. Da Betrachtungen anderer volkswirtschaftlicher Indikatoren (BIP, Arbeitslosenquote, Einkommen) auf der gemeindlichen Ebene in der Breite nicht möglich sind, erscheint es zweckmäßig, eine ausgeprägte Steuerschwäche bei den Gemeinschaftssteuern mit Punkten im Berichtssystem zu erfassen.

(562) Realsteuerhebesätze. Der Teil des Steueraufkommens, der durch die Gemeinde direkt beeinflussbar ist, besteht aus den Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer, auf welche ein individueller Hebesatz angewendet wird. Dabei muss allerdings bemerkt werden, dass die Berechnung der Bemessungsgrundlagen (Steuermessbetrag) auf bundesgesetzlicher Basis erfolgt (Gewerbesteuerge setz, Grundsteuergesetz) und sich wiederum der kommunalen Einfluss sphäre entzieht. Die Berücksichtigung im Berichtssystem sollte in der Form erfolgen, dass Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebe-

287 Die Anteile an der Umsatzsteuer werden nach § 1 Finanzausgleichsgesetz nach einem komplexen Schlüssel auf Bund, Ländergesamtheit und Gemeinden verteilt. Im Jahr 2009 betrug der Anteil der Kommunen rund 1,996 %.

sätzen in ihrer Ortsgrößenklasse mit Punkten „bestraft“ werden und damit ein deutlicher Anreiz zur Abschöpfung des eigenen Realsteuerpotenzials gesetzt wird. Auf der anderen Seite können Gemeinden mit niedrigeren (oder sogar negativen) Punktwerten „belohnt“ werden, die bereits überdurchschnittliche Hebesätze erheben oder ihre Hebesätze erhöhen. Auf diese Weise kann auch erfasst werden, inwieweit Gemeinden bereits eigene Anstrengungen zur einnahmeseitigen Konsolidierung erbracht haben. Bei der Setzung der Grenzwerte muss sicherlich beachtet werden, dass die Realsteuerhebesätze auch mit der Qualität der öffentlichen Leistungen korrelieren müssen, um die Steuerbasis nicht zu schmälern (durch fehlende Unternehmensansiedlungen, unterlassene Unternehmenserweiterungen oder Unternehmensverlagerungen). Allerdings muss auf der anderen Seite der Charakter der Konsolidierung als Generationenaufgabe vergegenwärtigt werden, sodass auch Hebesätze gefordert werden müssen, die nicht das öffentliche Leistungsniveau widerspiegeln. Die Hebesätze der Grundsteuern und der Gewerbesteuer sind für die Einwohner und Gewerbetreibenden vor Ort direkt „spürbar“ und eignen sich daher außerordentlich gut als Steuerungsinstrument auf dem Weg zu ausgeglichenen Haushalten.

(563) *Kostendeckungsgrad gebührenfinanzierter Aufgaben:* Das Niveau kommunaler Gebühren und Entgelte könnte ebenfalls als Indikator herangezogen werden. Weit unterdurchschnittliche Kostendeckungsgrade sprechen sicherlich für einen zu sorglosen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Dem muss aber entgegen gehalten werden, dass der Kostendeckungsgrad in einem sehr engen Zusammenhang mit dem Umfang der Auslagerungen in einer Kommune liegt. Daher können in der einen Kommune Gebühren und Entgelte im Kernhaushalt gebucht sein, die in anderen in ausgelagerten Bereichen anfallen. Des Weiteren muss gerade hier zwischen den fiskalischen Potenzialen und der gewollten Meritorisierung (Bibliotheken, Volkshochschule etc.) abgewogen werden. Andererseits ist hier die Spürbarkeit der Konsolidierung für den Bürger besonders hoch. Eine Kostenüberdeckung und damit positive Beiträge zum Haushalt kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht zumindest nicht gefordert werden, wohl aber ein Kostendeckungsgrad, der im Vergleich zu Kommunen ähnlicher Größe und Sozialstruktur nicht unterdurchschnittlich ist

(564) Eine streng subsidiäre Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen verlangt, dass die Kommune zunächst eigene Potenziale erschließt, wozu auch die *Veräußerung von Vermögen* gehört – auch wenn dies mit einer Reihe nicht

immer einfach zu lösender Probleme einher geht. Erstens können kommunale Unternehmen nur mit Einschränkungen einbezogen werden. Die Entscheidung für (teil-)privatisierten und/oder öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen hat mehr als eine finanzielle Sphäre.²⁸⁸ Bei Privatisierungen spielen demgegenüber auch raumstrukturelle und soziale Erwägungen eine Rolle – abgesehen von der Problematik der Privatisierung eines Monopols mit negativen Auswirkungen auf Preise und Qualitäten. Ebenfalls verbieten sich generelle Veräußerungsforderungen gegenüber Vermögensgegenständen, die wie in § 90 Abs. 1 GO NRW formuliert „zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich“ sind. Es kann ohnehin nicht darum gehen, Kommunen zum Verkauf ihrer Vermögenswerte zu zwingen, vielmehr kann durch das Berichtssystem angezeigt werden, ob „veräußerungswürdiges und nicht notwendiges“ Vermögen vorliegt. Dies ist insbesondere gegeben bei Vermögenswerten mit einer hohen Kapitalmarktnähe, wie z. B. bei handelbaren Wertpapieren, nichtstrategischen Unternehmensbeteiligungen oder Immobilien. Dabei sind wiederum verlustbehaftete Veräußerungen einer besonderen Betrachtung zu unterziehen. Einen Verkauf zum mindestens vollen Wert fordert § 90 Abs. 3 GO NRW.²⁸⁹ Schwierig wird die Bewertung zudem, wenn es um den Trade-off zwischen Gewinnen aus Vermögen und möglichen Zinsersparnissen geht. So ist denkbar, dass ein Vermögen höhere Gewinne abwirft als bei Veräußerung und Tilgung an Zinsaufwand gespart werden könnte – und damit ein negativer Beitrag zur Ergebnisrechnung geleistet wird. Wenn die Kommune aber nicht notwendiges und liquidierbares Vermögen in ihren Aktiva hat, sollte sich dies im Bericht zur Haushaltslage mit einem hohen Punktwert dieses Teilindikators niederschlagen.

(565) Bürgschaften, Gewährverträge u. ä.: Diese schwebenden Rechtsgeschäfte mit Verschuldungscharakter sind laut § 87 GO NRW der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Im Unterschied zu den Verbindlichkeiten für Investitionen werden sie in der Regel nicht durch Vermögen gedeckt. Überschreiten diese Positionen, die auch riskante Aktivitäten im „Konzern Kommune“ widerspiegeln können, einen definierten Umfang, ist eine Bewertung als Risikoposition im Berichtssystem zweckmäßig.

288 Beispielhaft für den Bereich der Wasserversorgung: LENK, T./HESSE, M./ROTTMANN, O. (2009): Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive. Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management. Leipzig. (= Arbeitspapiere, 40).

289 Dabei sind allerdings gemäß § 91 Abs. 2 Nr. 1 die Anschaffungskosten maßgeblich und nicht die Bewertung zu Marktpreisen.

(566) Bestehen *Zahlungsrückstände/kurzfristige Verbindlichkeiten über den Liquiditätskreditrahmen* hinaus, bedeutet dies ein erhebliches Risiko für die Zahlungsfähigkeit der Kommune. Eine Deckung der Zahlungsrückstände ist dann nur durch die Auflösung von Vermögen möglich. Eine Aufnahme ins Berichtssystem ist daher zu befürworten.

(567) *Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzepts*. Wenn – trotz der in diesem Gutachten vorgeschlagenen Konsolidierungshilfe – kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept erreicht wird, befindet sich der kommunale Haushalt in einer ernststen Notlage. Dies sollte im Berichtssystem auch mit einem entsprechend hohen Punktwert erkennbar sein. Hierdurch wird der Anreiz erzeugt, durch die Herstellung der Genehmigungsfähigkeit des Sicherungskonzepts einen (empfindlichen) Malus auf die Gesamtbewertung des Haushalts abzuwehren.