

# **Kommunale Haushaltsdefizite im Ländervergleich - Zu den Entwicklungsdisparitäten kommunaler Kassenkredite -**

**Kompetenzzentrum Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik**  
Münster, 29. November 2012

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**

# **Was kennzeichnet eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik?**

# **Was kennzeichnet eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik?**

- Haushaltsausgleich im Mehrjahresdurchschnitt
  - > investive Kreditaufnahme bei hinreichender „freier Spitze“ zulässig
  - > in einzelnen Jahren sind Defizite möglich
- Kassenkredite nur für die unterjährige Liquiditätssicherung
  - > keine Abwälzung von laufenden Kosten auf zukünftige Generationen
- aufgabengerechte Finanzausstattung
  - > kraftvolle kommunale Selbstverwaltung

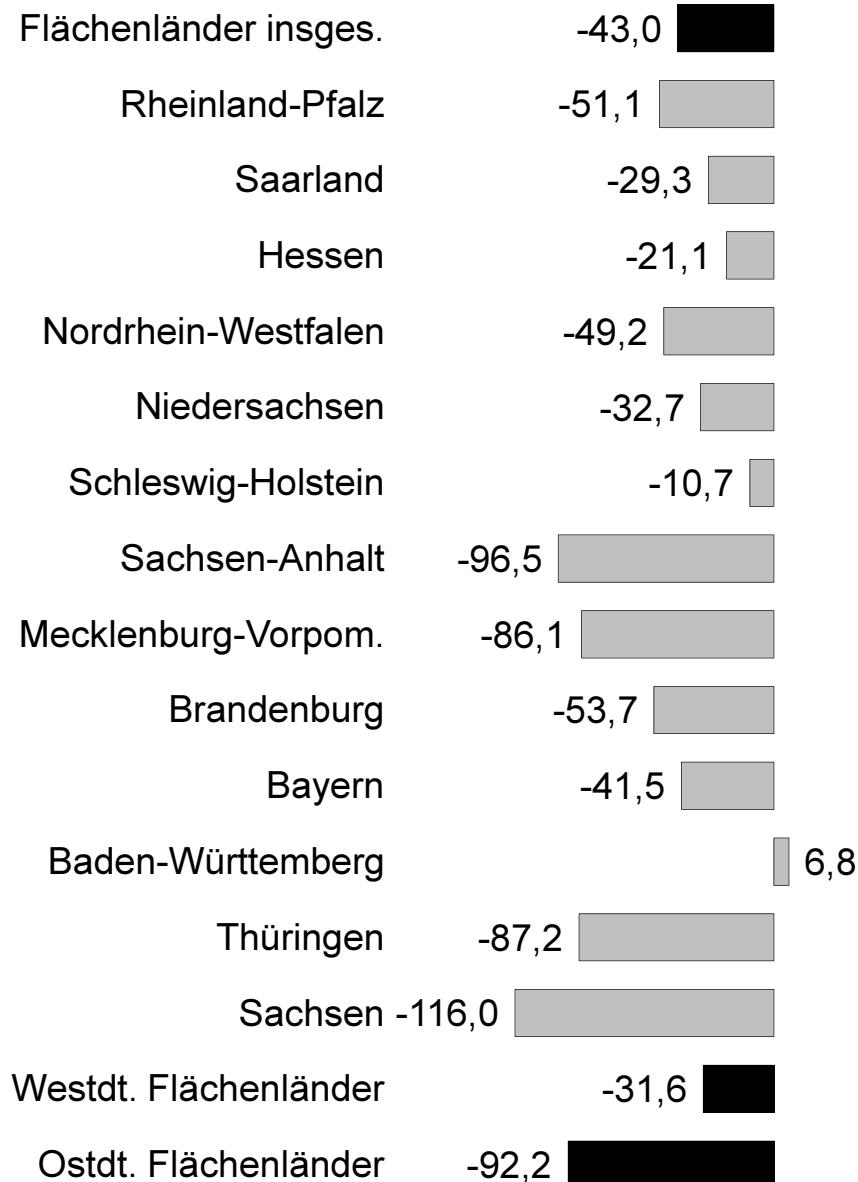
# Agenda

1. Was ist das nachhaltigkeitspolitische Problem?  
- Kommunalfinanzpolitische Fehlentwicklungen -
2. Wo liegen die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite?  
- Zur Multidimensionalität der Krisenverursachung -
3. Welche Instrumente zur Lösung des Kassenkreditproblems sind erfolgversprechend?  
- Zur Therapiediskussion -

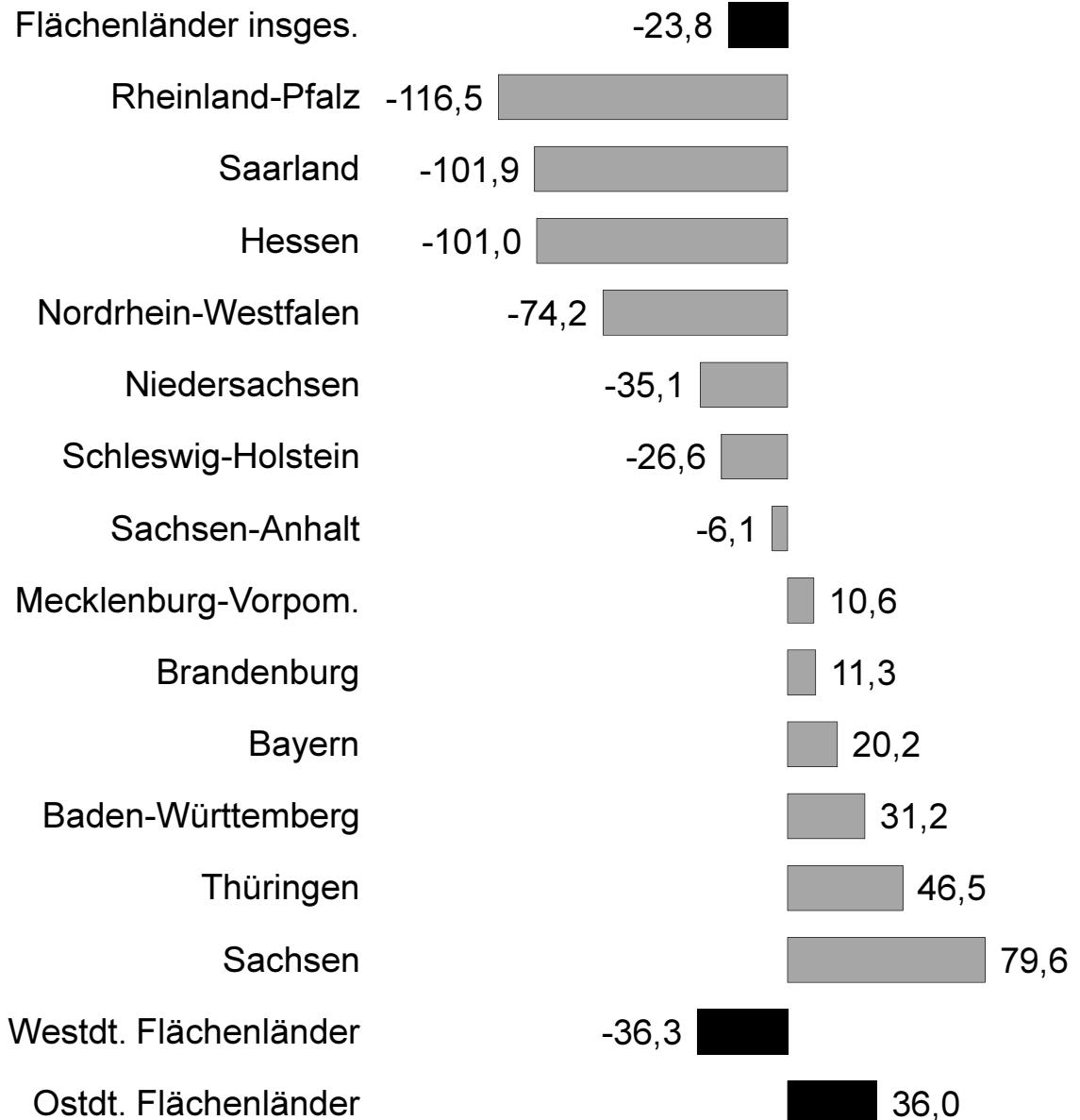
# **Was ist das nachhaltigkeitspolitische Problem?**

## **Kommunalfinanzpolitische Fehlentwicklungen**

# Kommunaler Finanzierungssaldo Ø 1991-2000 in Euro je Einwohner

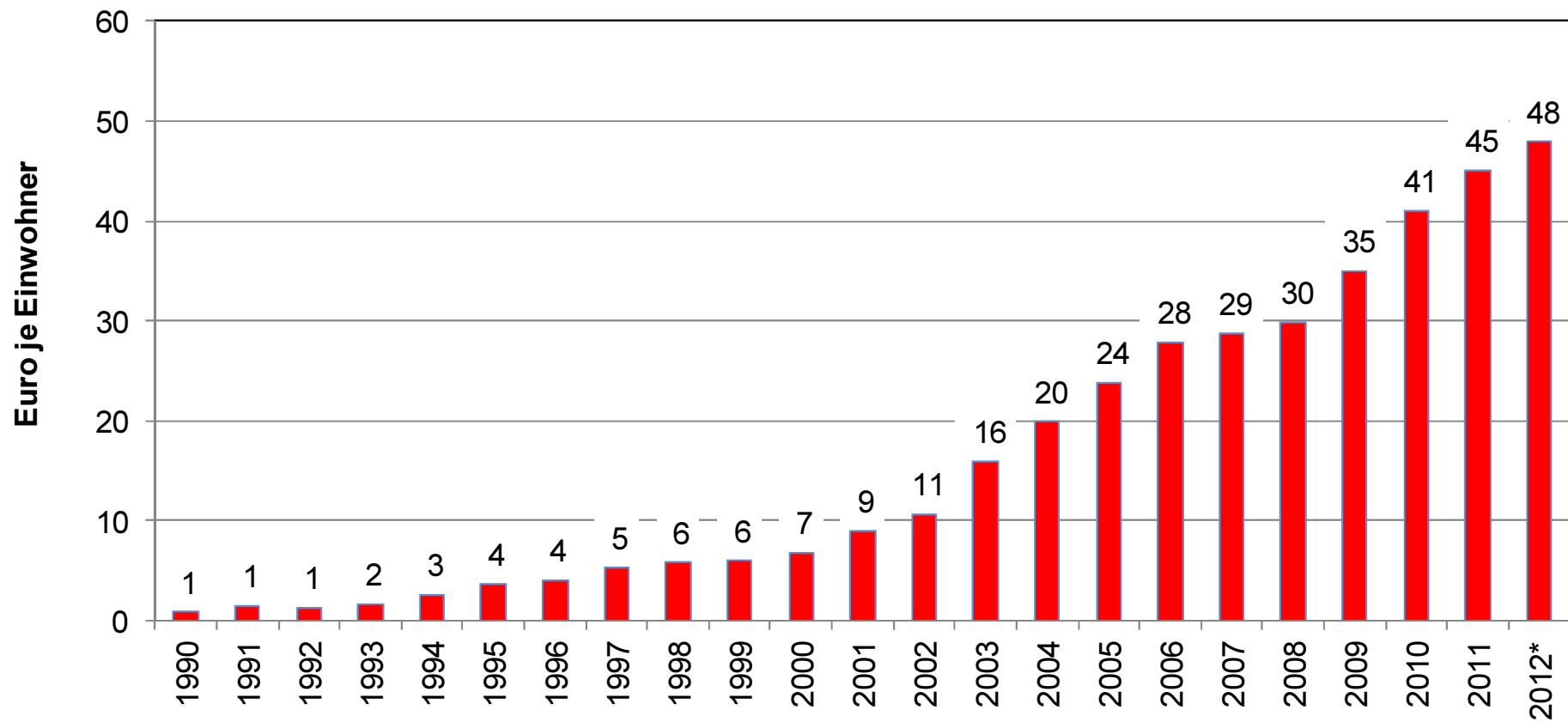


# Kommunaler Finanzierungssaldo Ø 2001-2011 in Euro je Einwohner



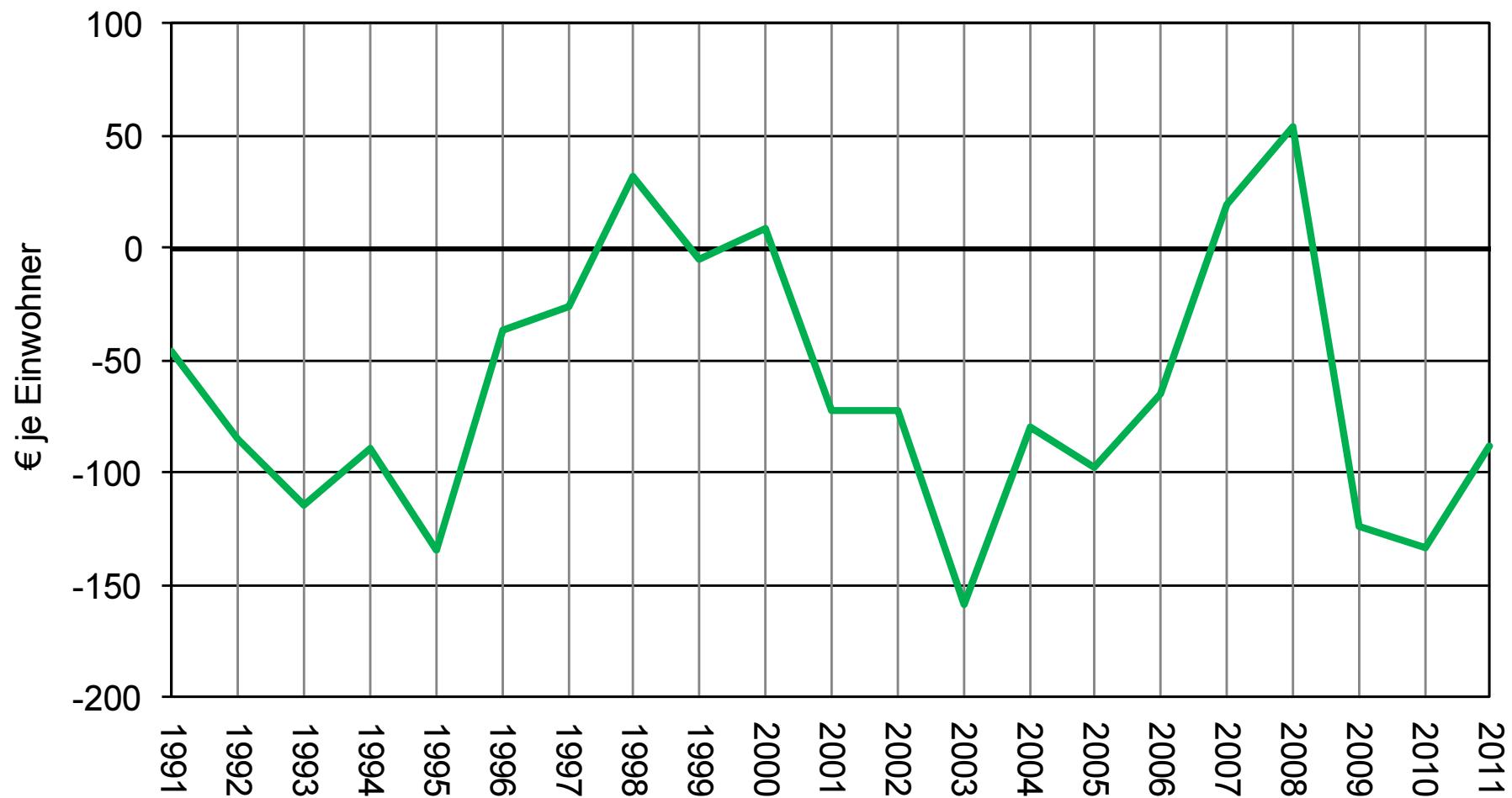
# Entwicklung der kommunalen Liquiditätskredite

Flächenländer insgesamt in Mrd. Euro, jew. 31.12. (\*2012: 30.06.)

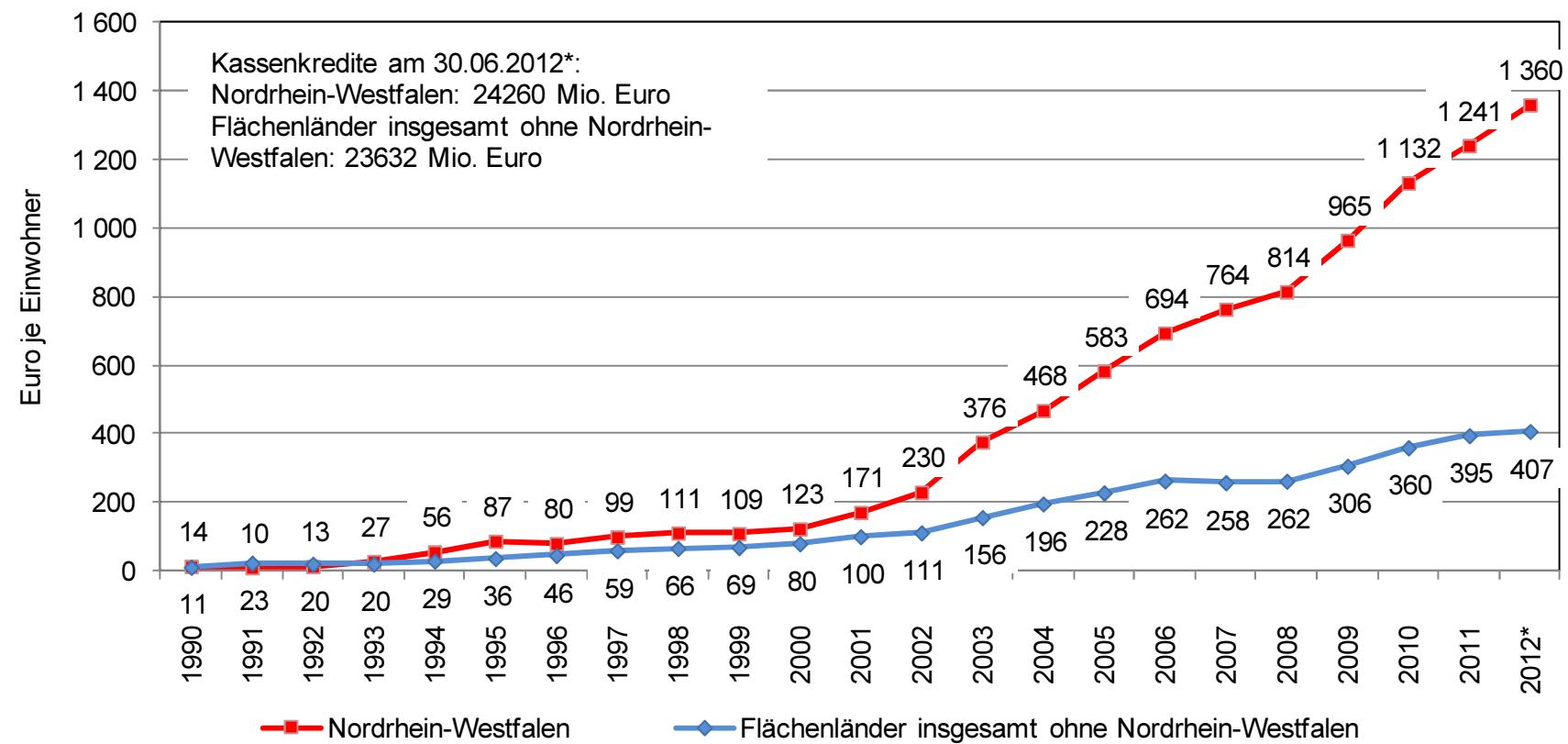


Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

# Kommunaler Finanzierungssaldo NRW von 1990 bis 2011



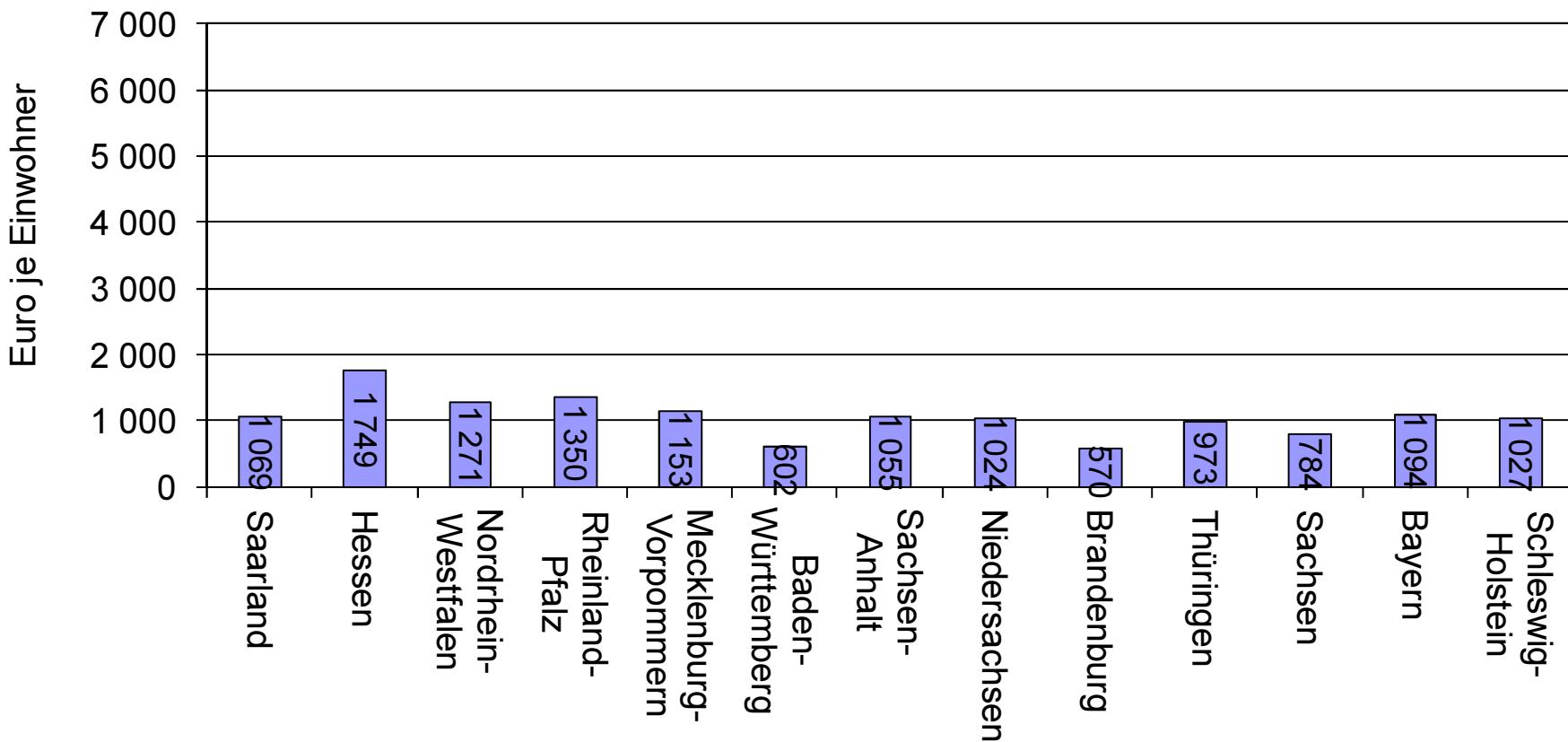
# Kassenkredite der Gemeinden (GV) 1990 bis 2012 (jew. 31.12. und 30.06.2012) in Euro je Einwohner



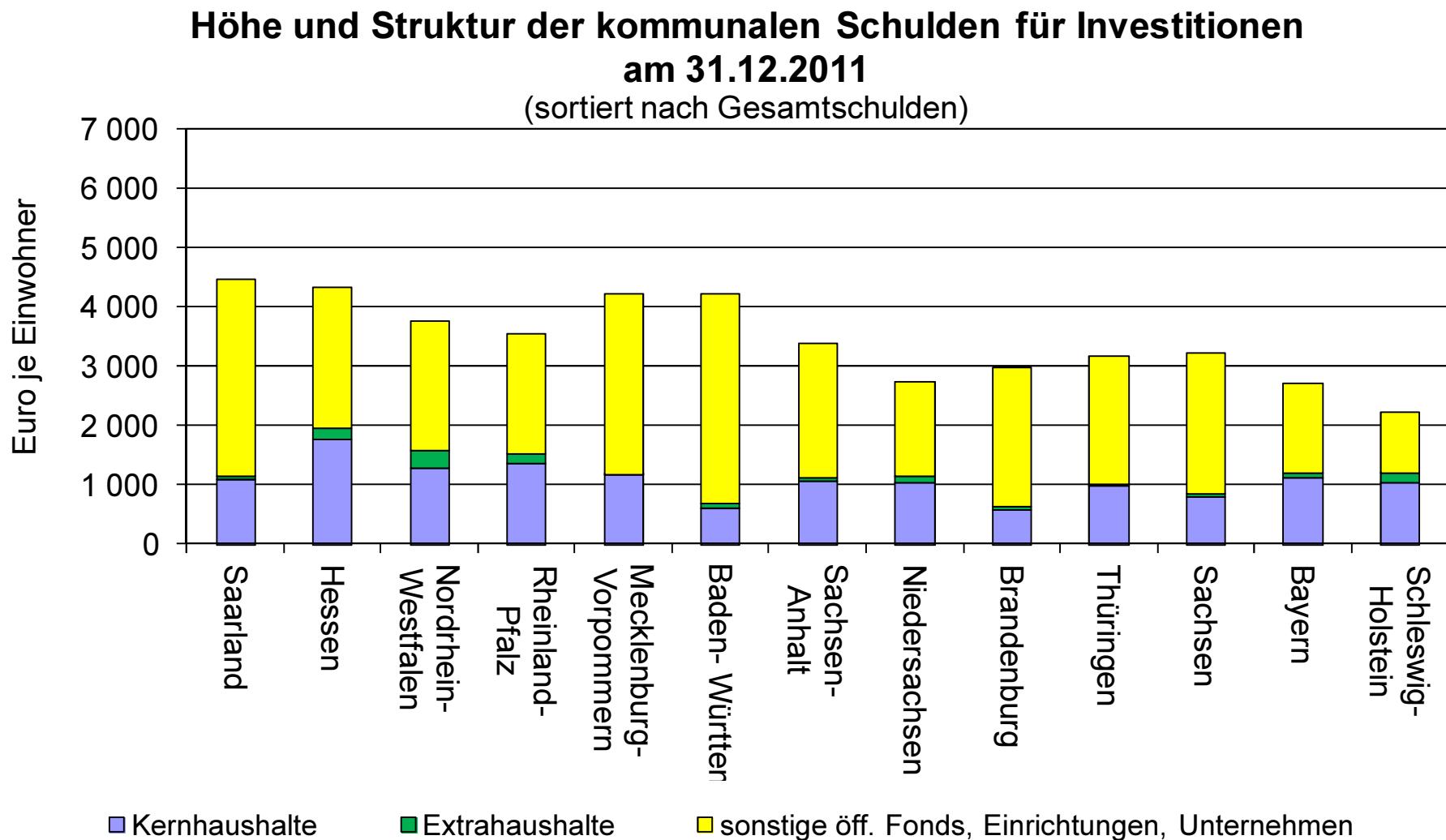
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

# Über öffentliche Schulden, ...

**Investive Schulden der kommunalen Kernhaushalte  
am 31.12.2011**  
(sortiert nach Gesamtschulden)

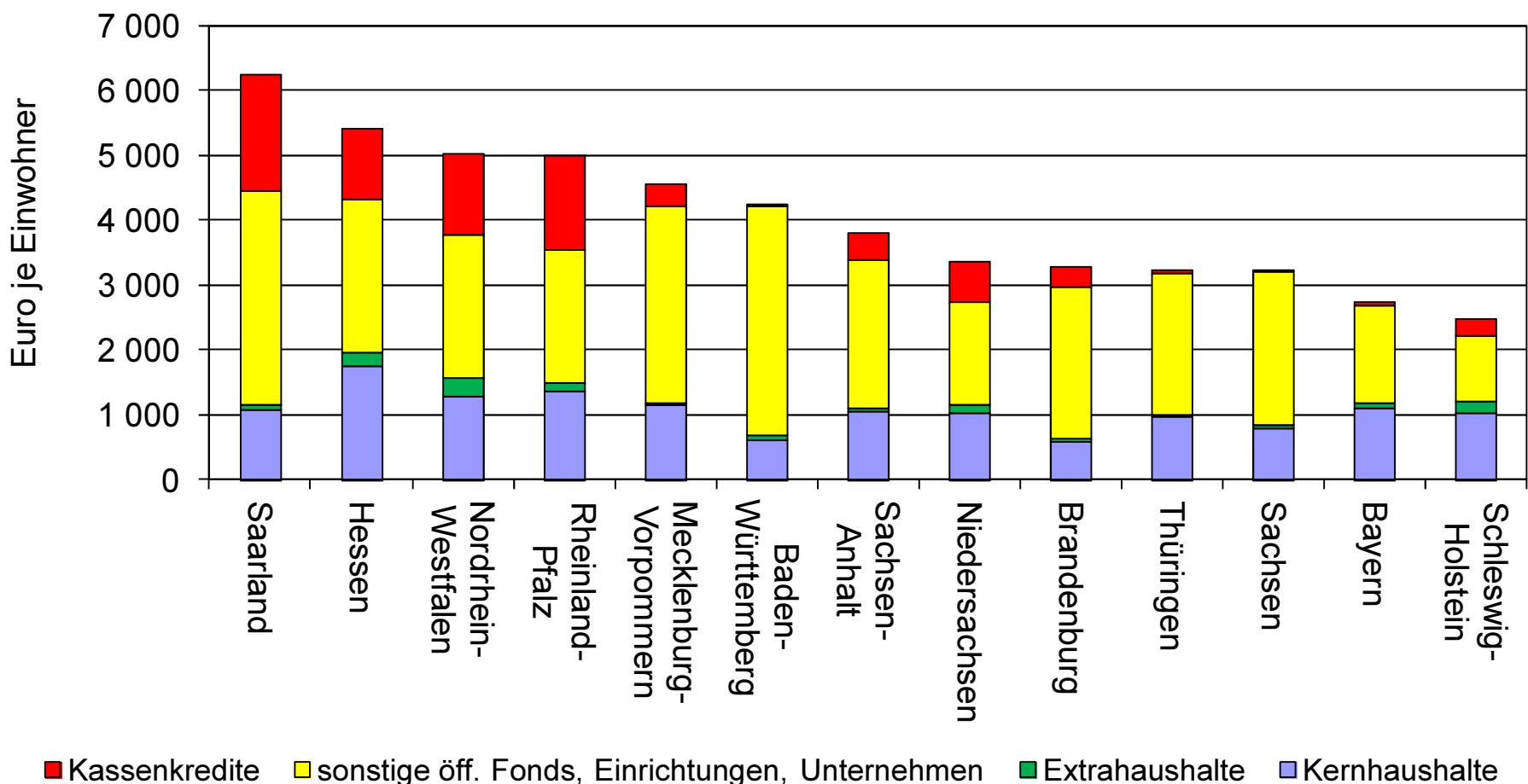


## ... unöffentliche Schulden und ...

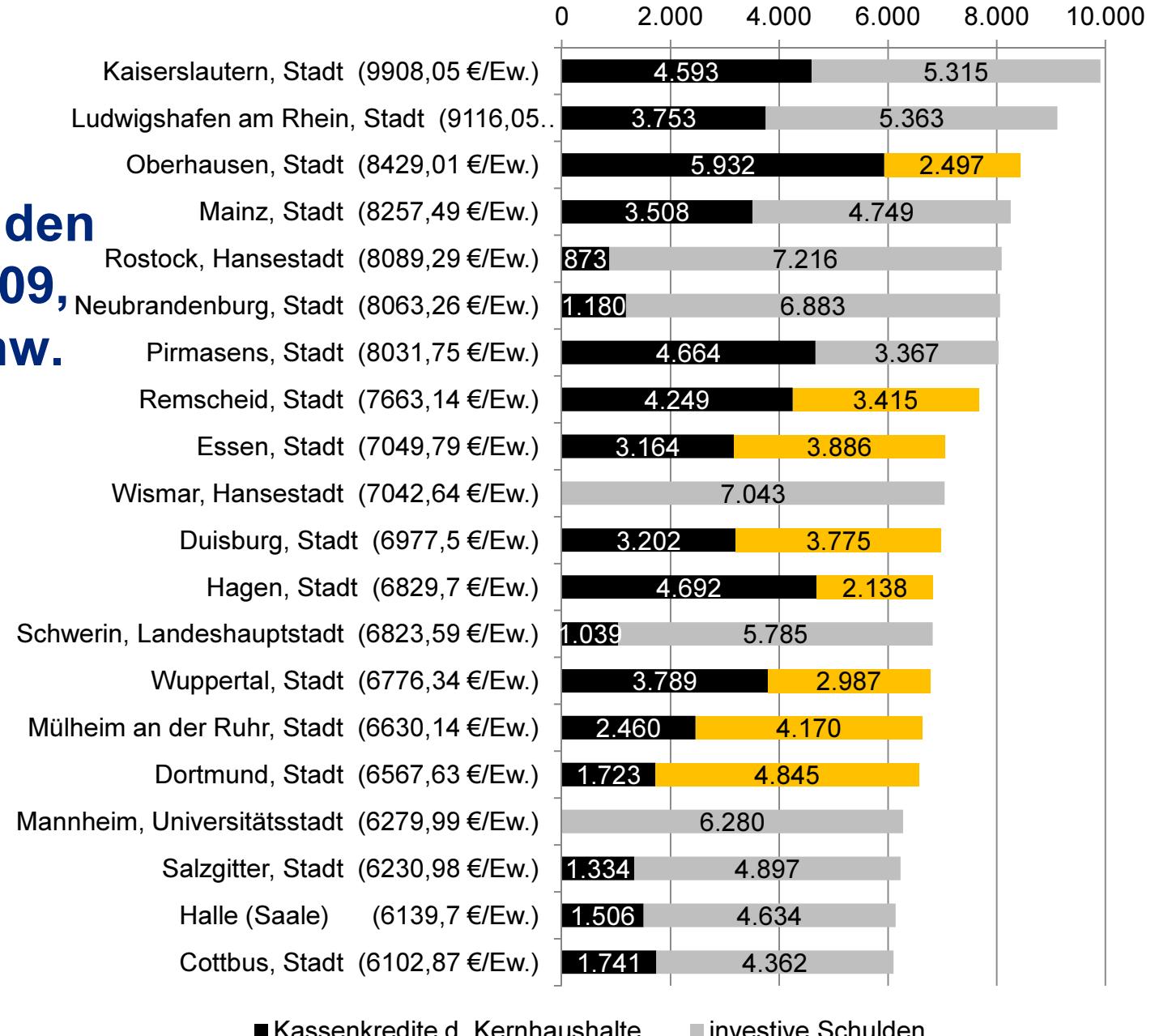


## ... unrichtige Schulden

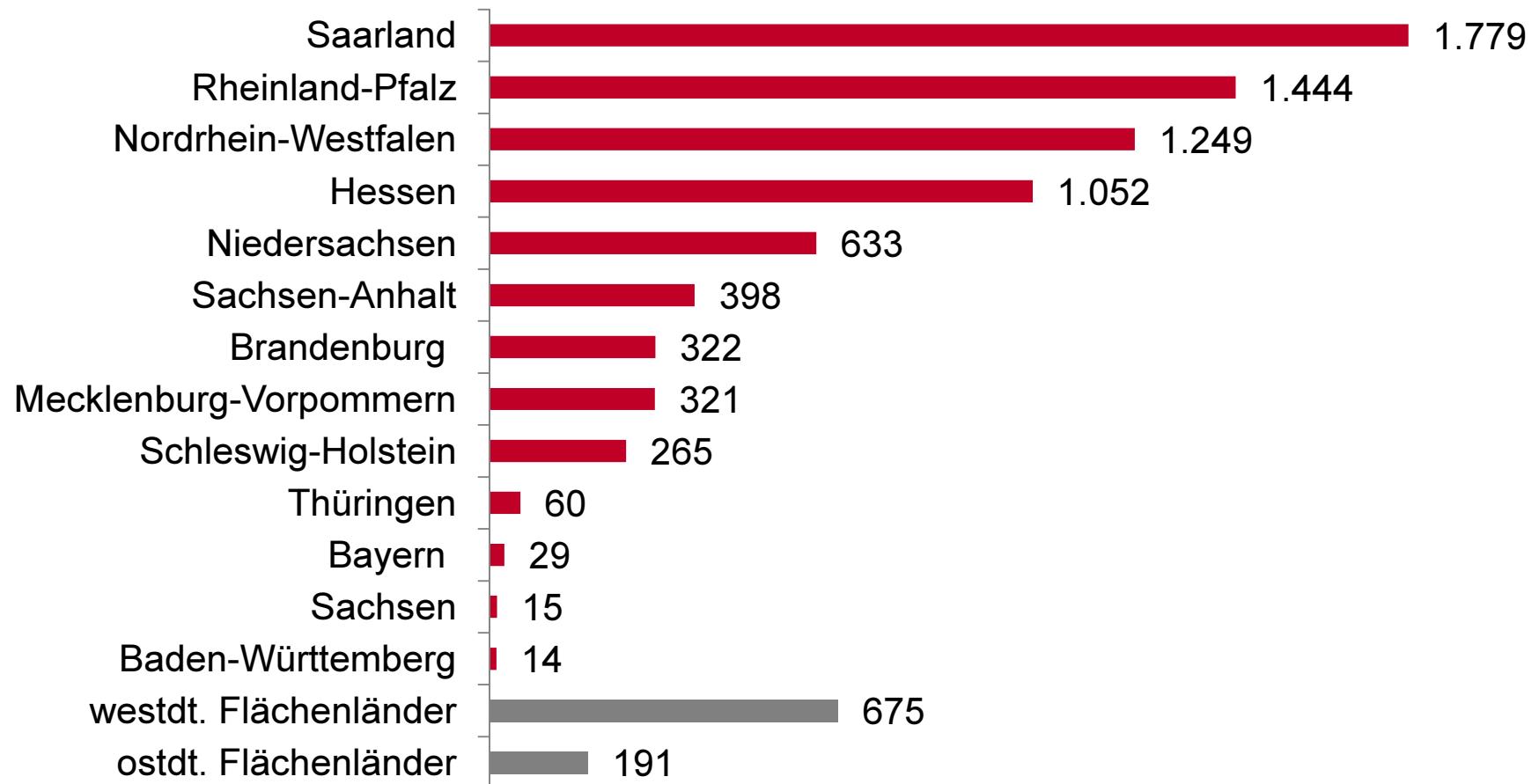
Höhe und Struktur der kommunalen Schulden am 31.12.2011  
(sortiert nach Gesamtschulden)



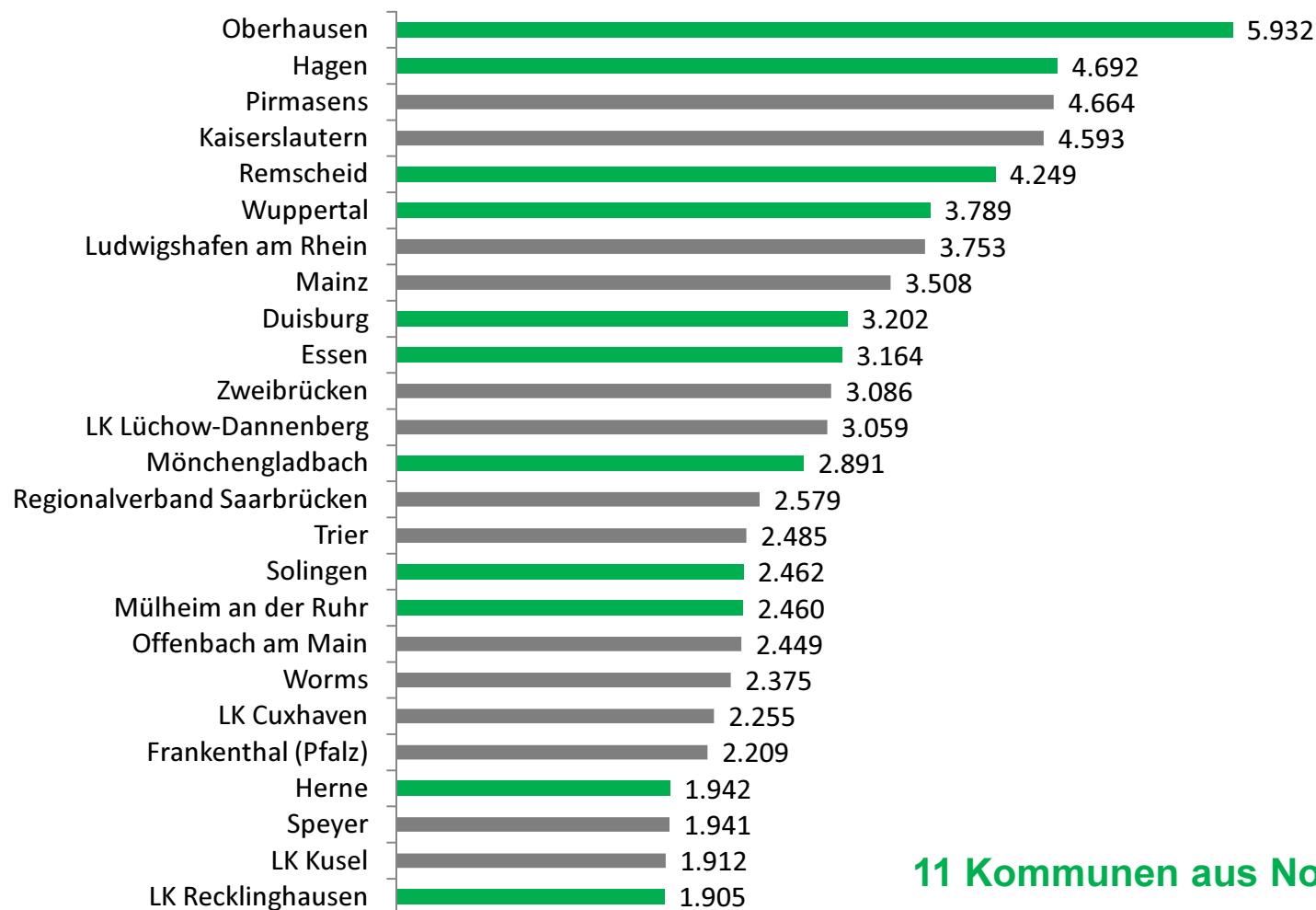
# Kommunale Pro-Kopf- Gesamtschulden zum 31.12.2009, in Euro je Einw.



# Liquiditätskredite der gemeindlichen Kernhaushalte am 31.12.2011 in Euro je Einwohner



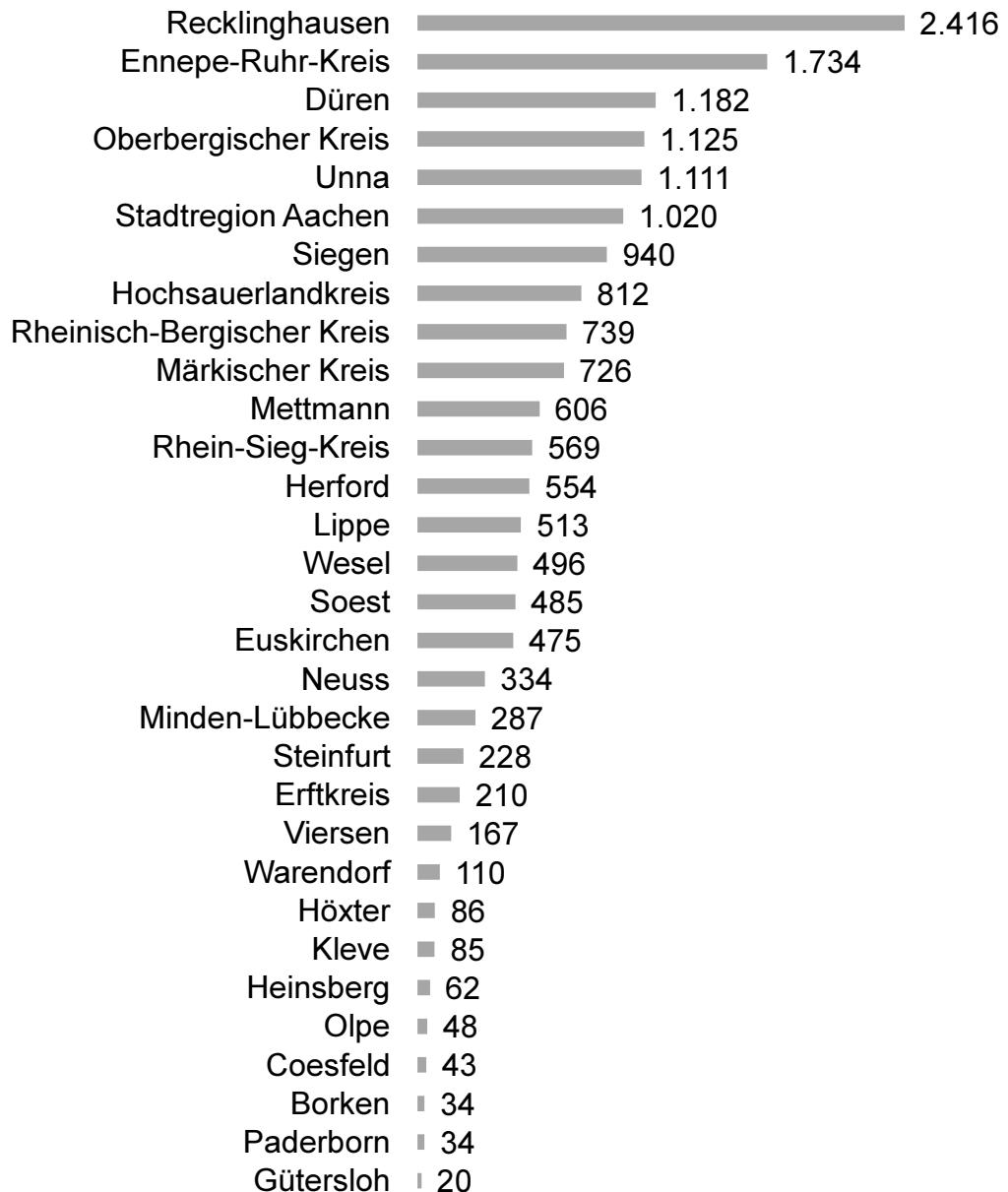
## 25 Kommunen mit den höchsten Kassenkreditschulden am 31.12.2009 in Euro je Einwohner



11 Kommunen aus Nordrhein-Westfalen

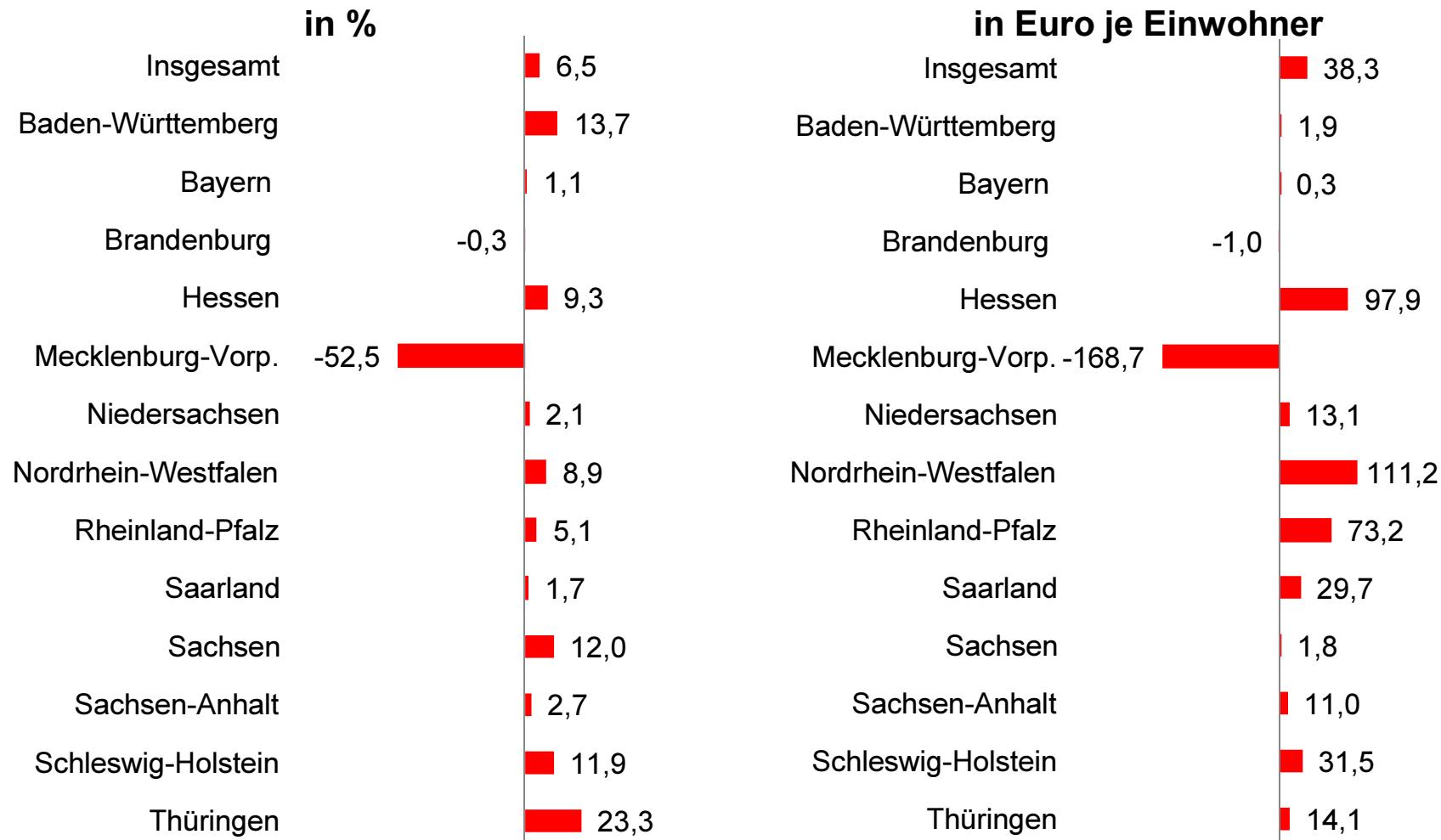
# Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Gesamtkreise

am 31.12.2011,  
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

# Liquiditätskreditentwicklung der gemeindlichen Kernhaushalte im 1. Hj. 2012 (31.12.2011 bis 30.06.2012)



# **Wo liegen die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite?**

**Zur Multidimensionalität  
der Krisenverursachung**

## Zwei Dimensionen der Erklärung von Ergebnisunterschieden

- **gemeindeexogen** (Bundesgesetze, gesamtwirtschaftliche Lage etc.) versus **gemeindeendogen** (z.B. parteipolitische Wettbewerbssituation in der Kommune)
- **gemeindespezifisch** (z.B. örtliche Arbeitslosigkeit) versus **landeseinheitlich** (z.B. Kommunalverfassung)

# **Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: ein Mix aus...**

**...lokaler sozioökonomischer  
Position**

**...finanzpolitisch relevantem  
Ordnungsrahmen**

**...endogenen Faktoren  
lokaler Kommunalpolitik**

# **Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: ein Mix aus...**

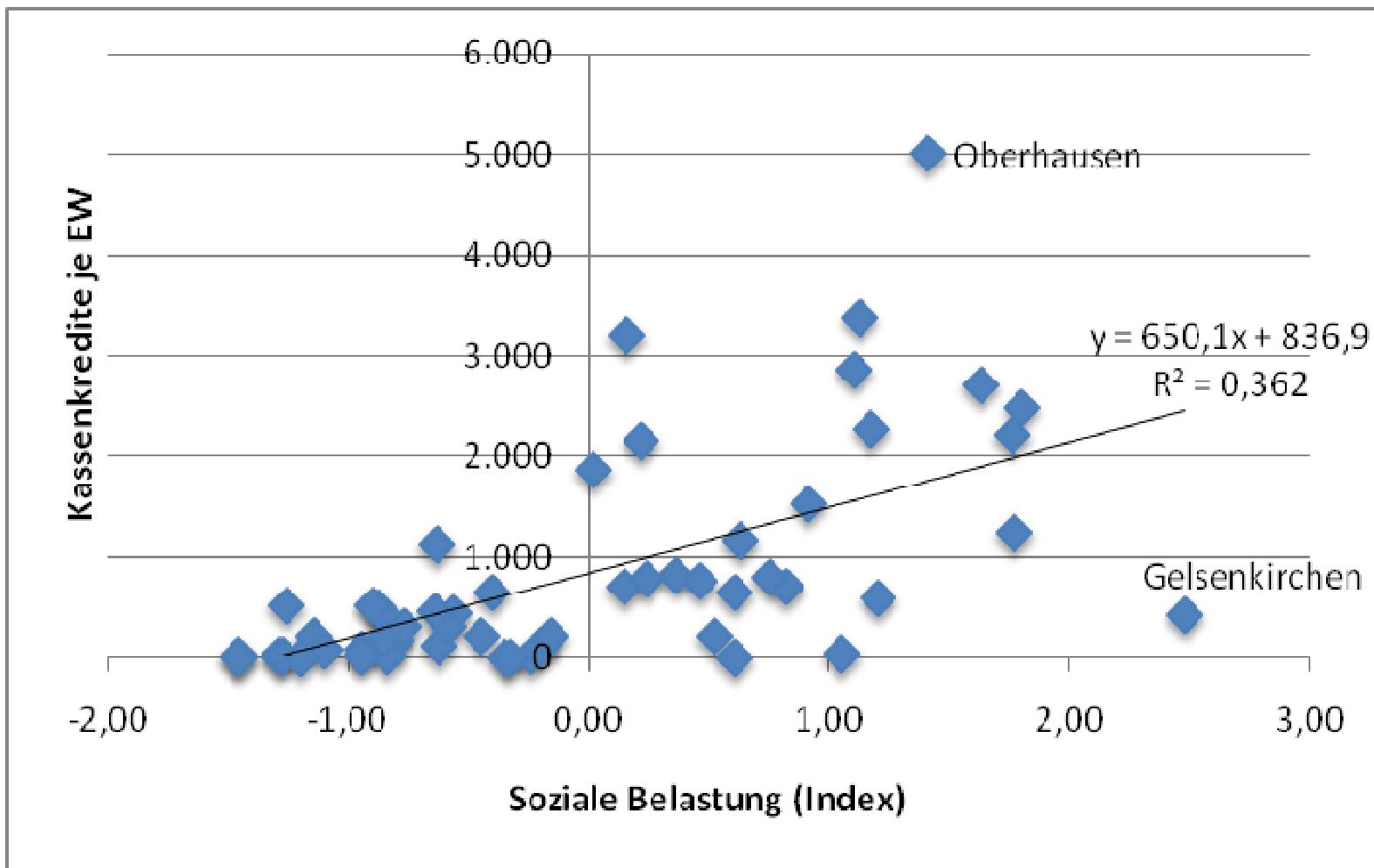
**...lokaler sozioökonomischer Position**

- Wirtschaftsstruktur
- Sozialstruktur
- Siedlungsstruktur

**...finanzpolitisch relevantem Ordnungsrahmen**

**...endogenen Faktoren lokaler Kommunalpolitik**

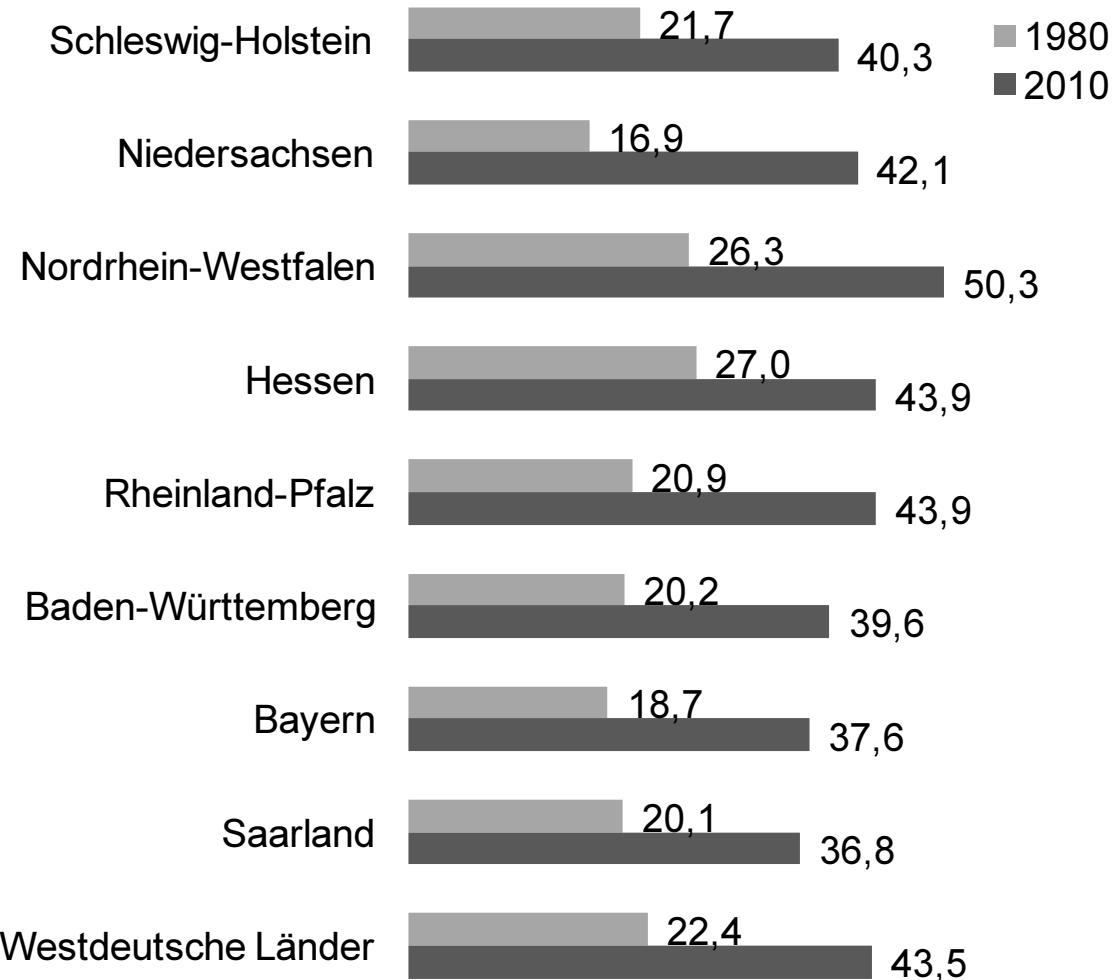
# Regressionsanalyse – Soziale Belastung und Kassenkredite in NRW 2007



# **Anteile der Zuschussbedarfe für Sozial- und Jugendhilfe nach westdeutschen Flächenländern 1980 und 2010 in Prozent an insgesamt\***

\*ohne allgemeine Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes



# Ursachen kommunaler Verschuldung: ein Mix aus...

...lokaler sozioökonomischer Position

...finanzpolitisch relevantem Ordnungsrahmen

...endogenen Faktoren lokaler Kommunalpolitik

- mangelnde Information bzw. Problemwahrnehmung
- schuldensteigernde Anreizstrukturen (z.B. Verletzung des Konnexitätsprinzips)
- unzureichende Haushaltskontrolle
- Anreize durch Haftungsverbund und Bonitätsunterstellung
- hohe rechtlich bestimmte Aufgabenbelastung
- geringe Dotierung des KFA

# Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: ein Mix aus...

... lokaler sozioökonomischer Position

... finanzpolitisch relevantem Ordnungsrahmen

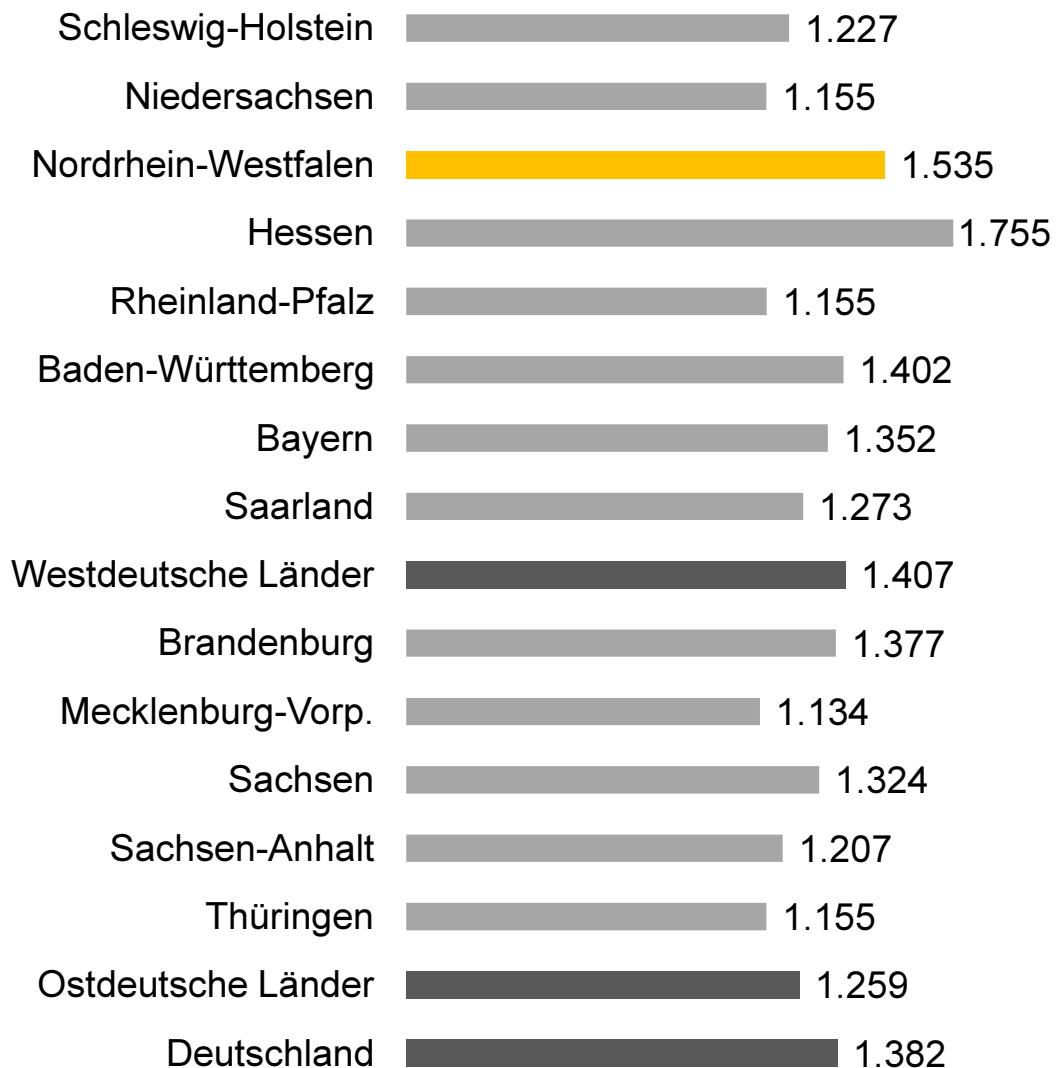
... endogenen Faktoren lokaler Kommunalpolitik

- Akteurseigenschaften (politische Ansichten, politisch-administrative Fähigkeiten)
- Parteiendifferenz
- lokaler Demokratietyp (Stellung des Bürgermeisters, parteipolitische Fragmentierung und Wettbewerb)
- kommunale Erblast (Vergeblichkeitsfalle, Pfadabhängigkeit)

# Zuschussbedarfe Gesamthaushalte\* nach westdeutschen Flächenländern 2010 in Euro je Einwohner

\*ohne allgemeine  
Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben  
des Statistischen Bundesamtes

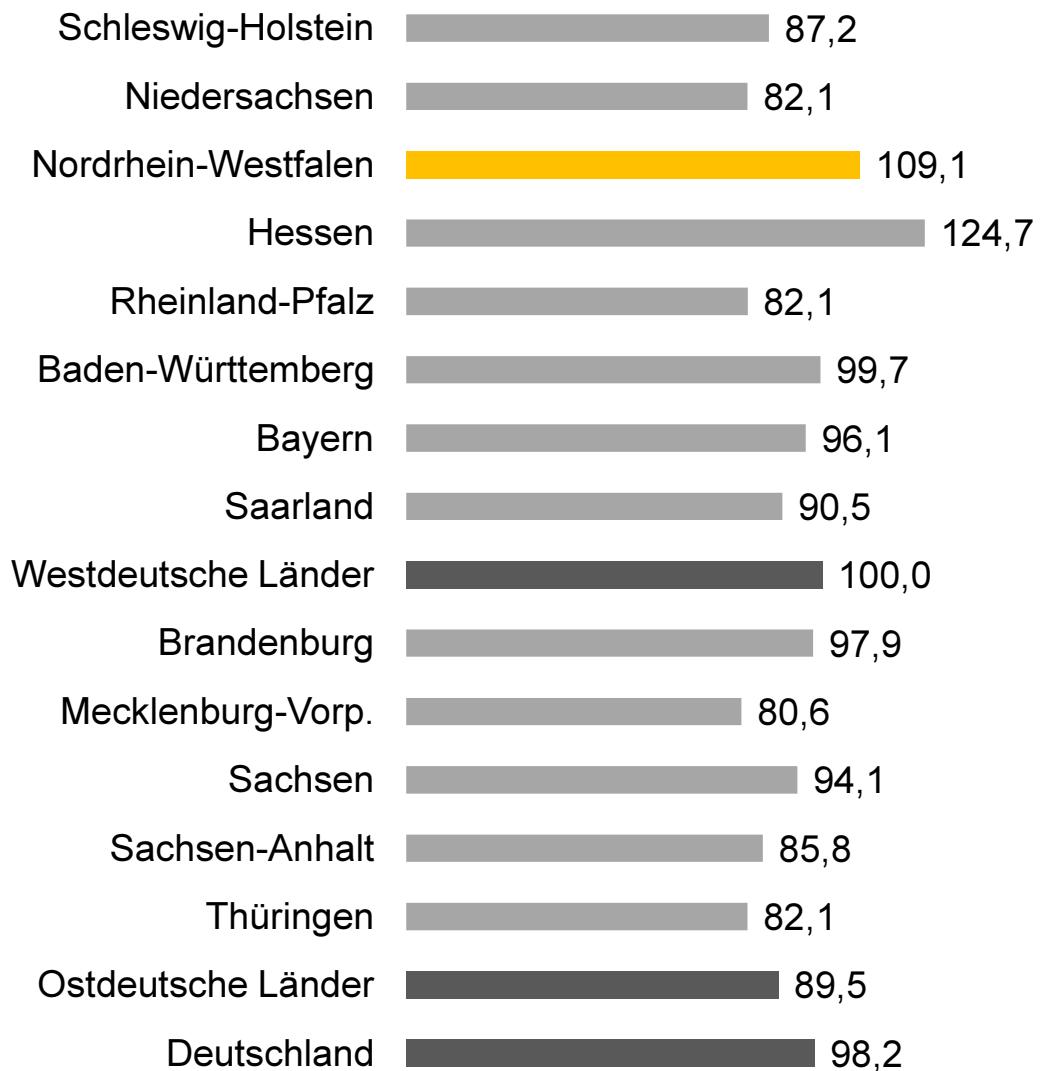


# Zuschussbedarfe Gesamthaushalte\* nach westdeutschen Flächenländern 2010

## West-FL = 100

\*ohne allgemeine  
Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben  
des Statistischen Bundesamtes

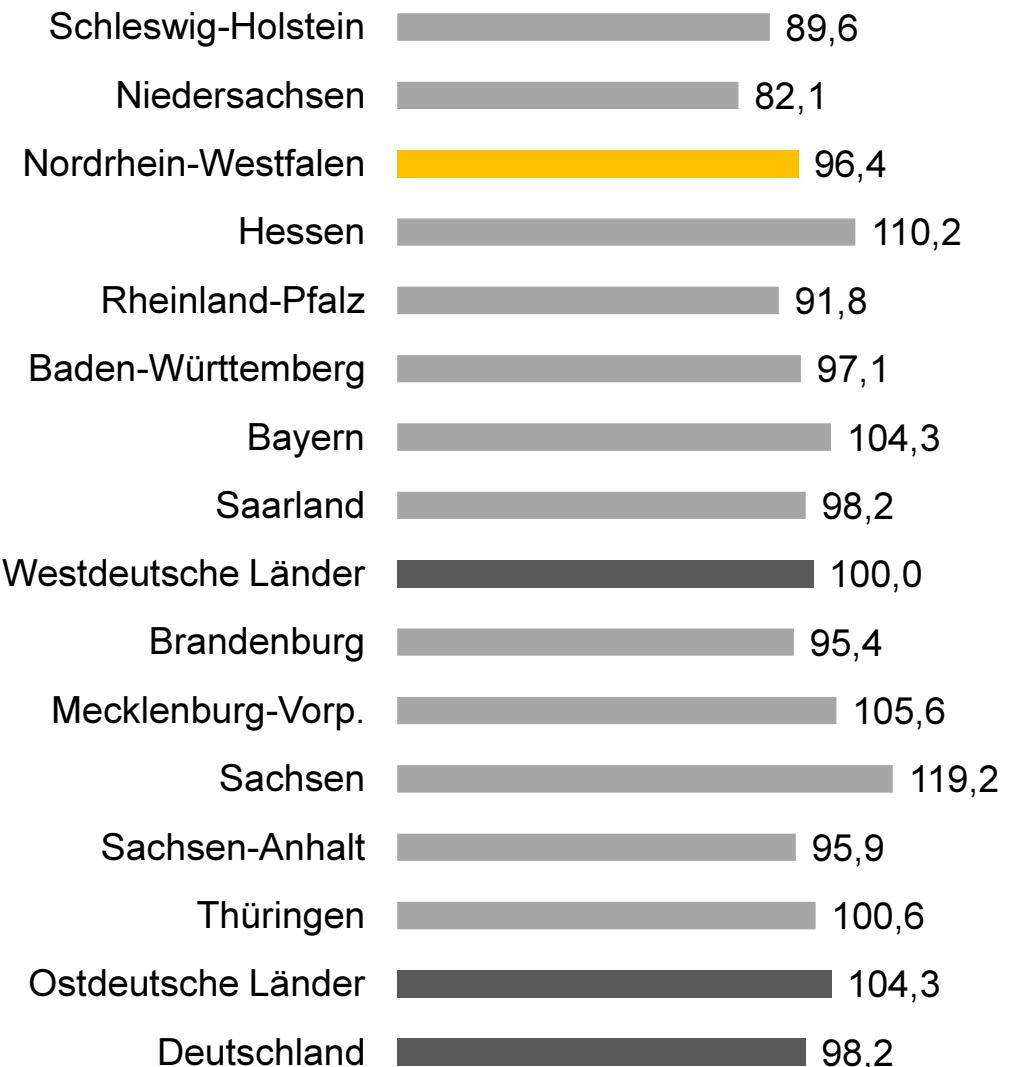


# Zuschussbedarfe Gesamthaushalte\* nach westdeutschen Flächenländern 2010

## West-FL = 100 bereinigt um den Kommunalisierungs- grad

\*ohne allgemeine  
Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben  
des Statistischen Bundesamtes



# Ausgewählte kommunale Verschuldungsursachen im Überblick

... lokaler sozioökonomischer Position	... finanzpolitisch relevantem Ordnungsrahmen	... endogenen Faktoren lokaler Kommunalpolitik
<ul style="list-style-type: none"><li>• Wirtschaftsstruktur</li><li>• Sozialstruktur</li><li>• Siedlungsstruktur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• mangelnde Information bzw. Problemwahrnehmung</li><li>• schuldensteigernde Anreizstrukturen (Verletzung finanzpolitischer Prinzipien)</li><li>• mangelnde Haushaltskontrolle</li><li>• Anreize durch Haftungsverbund und Bonitätsannahme</li><li>• hohe rechtlich bestimmte Aufgabenbelastung</li><li>• unzureichende Dotierung des KFA</li><li>• Ortsgröße, Gebietszuschnitt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Akteurseigenschaften (politische Ansichten, politisch-administrative Fähigkeiten)</li><li>• Parteidifferenz</li><li>• lokaler Demokratietyp (Stellung des Bürgermeisters, parteipolitische Fragmentierung und Wettbewerb)</li><li>• kommunale Erblast (Vergeblichkeitsfalle, Pfadabhängigkeit)</li></ul>

## **Empirische Ergebnisse zur Verursachung von Haushaltsergebnissen**

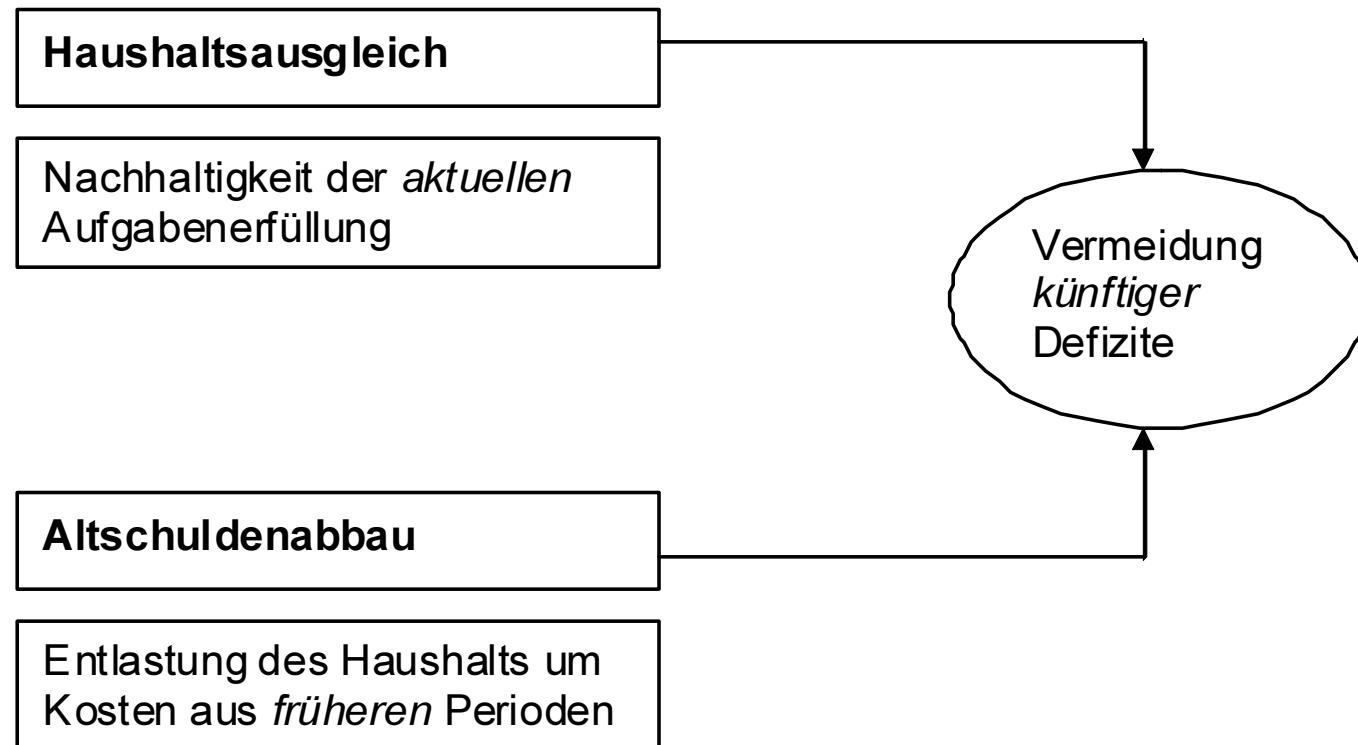
Boettcher (Diss. 2013) für NRW:

- Zuschussbedarfsunterschiede im Sozialbereich lassen sich im hohen Maße durch strukturelle Umfeldfaktoren erklären.
- Ergebnisunterschiede des Gesamthaushaltes lassen sich großenteils durch gemeindespezifisch-exogene Variablen, insbesondere durch die Finanzkraftentwicklung, erklären.
- Bei den gemeindespezifisch-endogenen Faktoren kommt der Wettbewerbskomponente (parteipolitische Fragmentierung) eine zentrale Bedeutung zu.

# **Welche Instrumente zur Lösung des Kassenkreditproblems sind erfolgversprechend?**

**Zur Therapiediskussion**

# Wege zur nachhaltigen Haushaltswirtschaft: Zwei Stoßrichtungen



# Berechnung des strukturellen Ergebnisses der Kommunen

	Einnahmen Verwaltungshaushalt
+	Einnahmen Vermögenshaushalt
./.	Ausgaben Verwaltungshaushalt
./.	Ausgaben Vermögenshaushalt
=	<b>Haushaltsergebnis</b>
+	Haushaltsergebnis Optionskommunen
=	<b>bereinigtes Haushaltsergebnis (inkl. Optionskommunen)</b>
./.	Saldo besondere Finanzierungsvorgänge
./.	Saldo sonstige besondere Finanzierungsvorgänge
=	<b>Finanzierungssaldo</b>
./.	Saldo Vermögentransfers
=	<b>ordentliches Ergebnis</b>
Bereinigung	Mehrjahresdurchschnitt ersetzt durch aktuelles Jahr
	• Personalausgaben
	• reine Sozialausgaben
	• Zinsausgaben für Liquiditätskredite
=	<b>strukturelles Ergebnis</b>

# **Strukturelle Lücke am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen**

## **Strukturelle Lücke**

nach Junkernheinrich/Lenk u.a.

2004-2007/8: 2,47 Mrd. Euro

Zinslast Liquiditätskredite: 0,40 Mrd. Euro

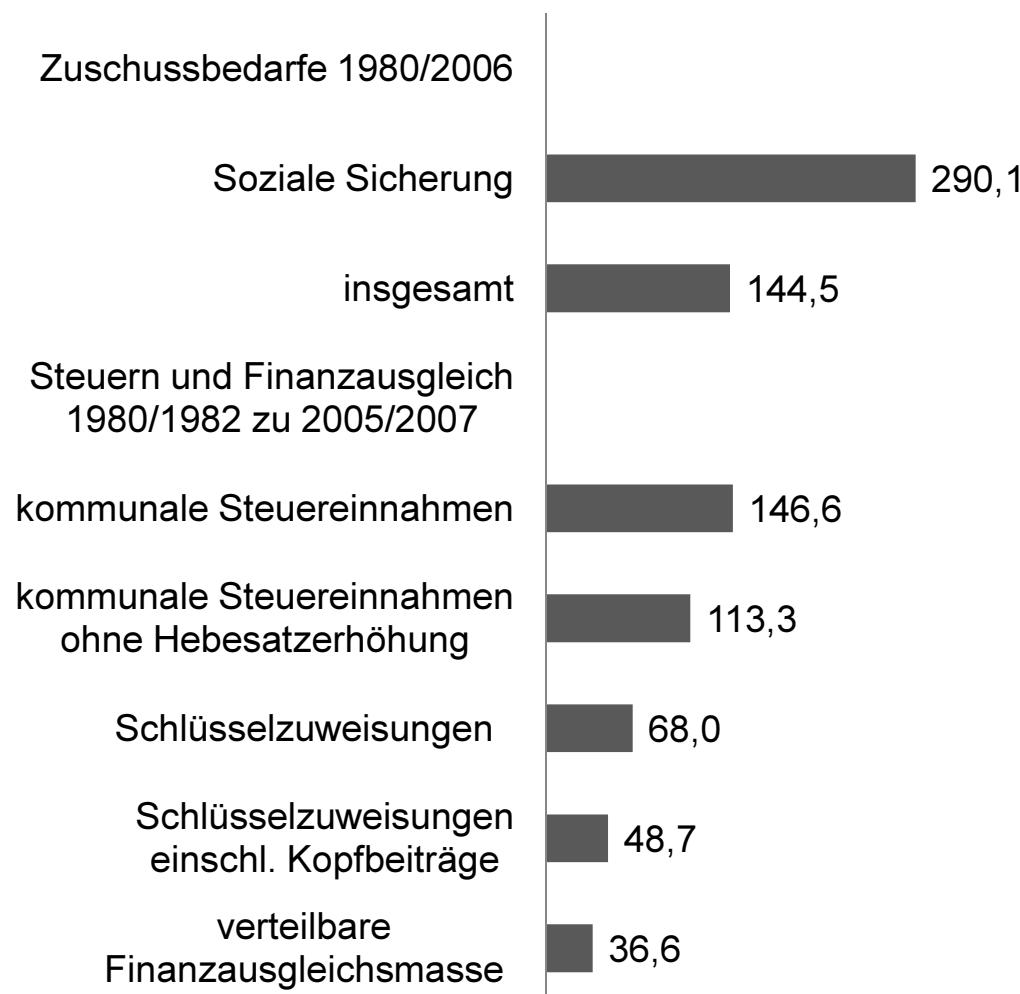
Summe 2,87 Mrd. Euro

## **Unterfinanzierung**

nach Deubel (mit Abschreibungs-  
und Hebesatzkomponente)

für das Jahr 2011 6-10 Mrd. Euro

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



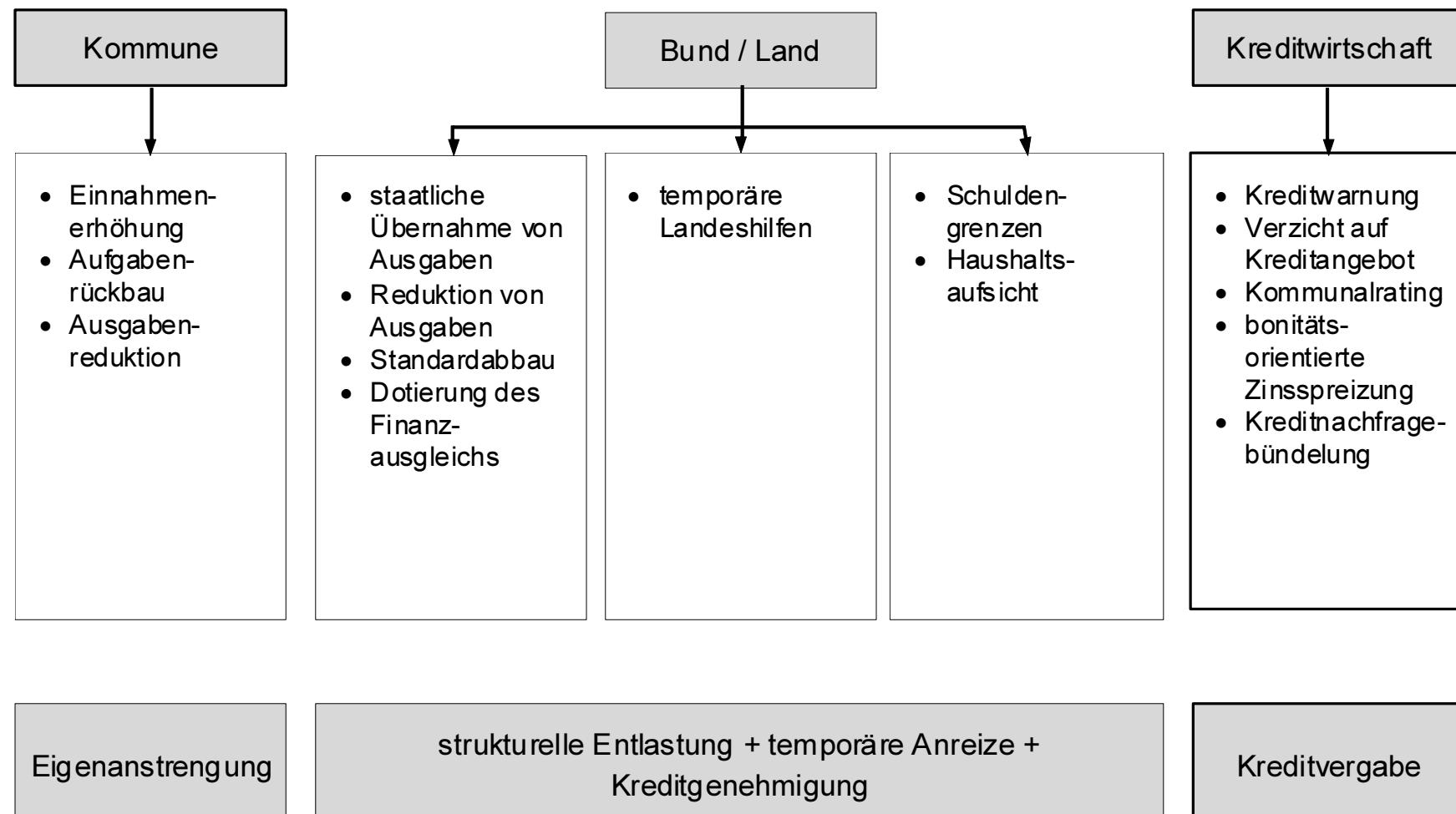
# Zur Ökonomie der Soziallastenfinanzierung

- Aufgaben- und Gesetzgebungskompetenz für die Sozial- und Jugendhilfeausgaben auf Bundes- und Landesebene; Durchführungs- und Finanzierungskompetenz bei den örtlichen Trägern  
= gespaltene Aufgaben- und Finanzierungskompetenz
- Anreiz zur Aufgaben- und Ausgabenausweitung ohne hinreichende Gegenfinanzierung
- Beteiligung der staatlichen „Kostenveranlasser“ an der Finanzierung der örtlichen Sozial- und Jugendhilfeausgaben (bundesweite „Gerechtigkeits“aufgaben)
- Voraberstattung ermöglicht automatische Beteiligung am Aufwuchs
- je höher (geringer) die Regulierungsintensität ist, desto höher (geringer) sollte der Bundes- und Landesanteil sein

# Strategiemix zur nachhaltigen Problemlösung

- das kommunale Soziallastenproblem als Angelpunkt der kommunalfinanzpolitischen Problemlösung
- aufgabenangemessene Dotierung des Sozialbereichs als Primärstrategie
  - Übernahme von Hilfen durch Bund oder Hochzonen auf das Land
  - Sozialausgabenentwicklung und Finanzausgleichsdotierung (Gesamttopf, Teilsäulenausstattung)
  - sachgerechte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes
- Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich (z.B. Landschaftsverbände, Erfahrungen aus anderen Bundesländern) als Ansatz für Aufgabekritik und Standardabbau
- überdurchschnittliche Ausgaben außerhalb des Einzelplans 4 als Ansatz zum kommunalen Eigenbeitrag

# Instrumente zum Lückenschluss



# Optionen des Lückenschlusses

## Beitrag des Bundes

- Entlastung Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: 967 Mio. Euro (2008)
- Entlastung Eingliederungshilfe für Behinderte (Land und Kommunen): ??

## Beiträge des Landes

- strukturelle Erhöhung des KFA (Grunddotation): 300 Mio. Euro
- Entlastung der Kommunen bei Aufgaben und Standards: ??

## Beitrag der Kommunen

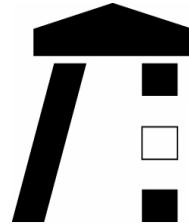
- Einnahmenerhöhung: !! ??
- Ausgabenreduktion: ??



Beiträge  
zum  
Lücken-  
schluss

## „Stolpersteine“ auf dem Weg zur Lösung

- Sind die kommunalen Einnahmen mittelfristig steigerungsfähig?
- Wie können kommunale Aufgaben und Standards reduziert werden?
- Läßt sich Haushaltskonsolidierung als mittel- und langfristiges Handlungskonzept politisch durchhalten?
- Ist eine „strenge“ Haushaltsaufsicht eine reale Option, wenn die ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen nicht genutzt werden?
- Welche Funktion kommt den Kreditinstituten im Konsolidierungsprozeß zu?



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

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Kontakt:**  
[junkernheinrich@arcor.de](mailto:junkernheinrich@arcor.de)  
[www.m-junkernheinrich.de](http://www.m-junkernheinrich.de)