



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz zur Unterstützung der
kommunalen Haushaltskonsolidierung
im Rahmen des Stärkungspakts
Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 15/2859**

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Kommunalpolitik und des Haushalts- und Finanz-
ausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas
Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-
Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael Wappelhorst;
Vorsitzender des Forschungsbeirats NN

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen
des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) – Gesetzentwurf der
Landesregierung, Drucksache 15/2859**

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und des
Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, 11.11.2011

Projektteam: Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen

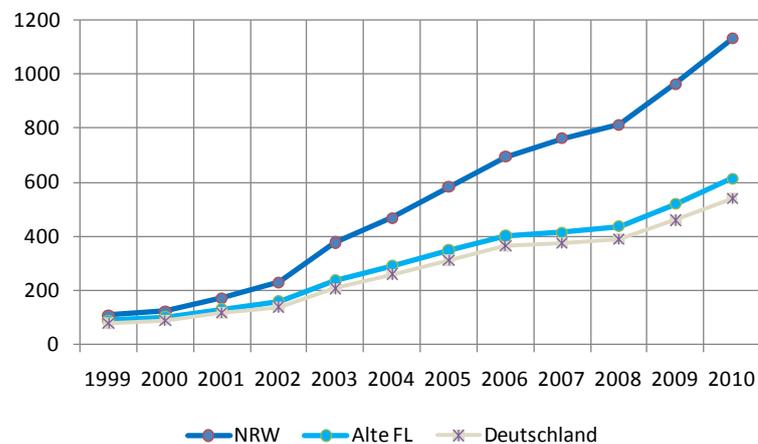
Stellungnahme zum Stärkungspakt Stadtfinanzen

I. Finanzwirtschaftliche Ausgangssituation

Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellte für alle öffentlichen Haushalte einen erheblichen Einschnitt dar: Erzielten die Kommunen 2008 noch einen Überschuss von 8,4 Mrd. €, so erwirtschafteten sie 2009 ein Defizit von 7,2 Mrd. €. Während die Einnahmen um 3,6% einbrachen, stiegen die Ausgaben um 5,4%. Aufgrund der konjunkturellen Erholung im vorangegangenen und in diesem Jahr sind die Steuereinnahmen wieder deutlich gestiegen, trotz der Abkühlung der Konjunktur im kommenden Jahr wird ein weiterer Anstieg der Steuer erwartet. Die aktuelle Steuerschätzung von November 2011 geht davon aus, dass die Zuwachsraten der Steuereinnahmen von 4,9% 2012 auf 3,8% 2016 allmählich zurückgehen. Die kommunalen Steuereinnahmen werden voraussichtlich 2012 aber zumindest wieder das Niveau von 2008 erreichen; das Finanzierungsdefizit wird auf etwa 5 Mrd. € reduziert werden können. Diese positive Entwicklung ist nicht nur Ergebnis wieder steigender Steuereinnahmen (voraussichtlich 8,4% gegenüber 2010), sondern auch auf eine deutlich geringere Ausgabedynamik (+2%) zurückzuführen.

Schaubild 1

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite im Vergleich der Flächenländer
1999 bis 2010; in € je Einwohner



Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

Die kommunale Finanzlage normalisiert sich damit wieder, die strukturellen Probleme vieler Kommunen sind damit aber noch nicht gelöst. Diese schlagen sich in zunehmenden regionalen fiskalischen Disparitäten zwischen den Ländern, aber

auch innerhalb der Länder nieder. Die kommunalen Kassenkredite je Einwohner nahmen in Nordrhein-Westfalen deutlich stärker zu als im Durchschnitt der alten Flächenländer und der Flächenländer insgesamt (Schaubild 1).

Die prekäre Lage der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände zeigt sich auch darin, dass nur noch wenige Gemeinden ihren Haushalt ausgleichen können: Einen **echten Haushaltsausgleich** erzielten 2010 nur noch 7 von 396 Gemeinden (Schaubild 2, S. 9) und 2 von 30 Kreisen. Am anderen Ende der Skala befinden sich 138 von 396 Gemeinden ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, darunter 35, die bereits überschuldet sind oder denen eine Überschuldung droht.

Die kommunalen Kassenkredite erreichen in Nordrhein-Westfalen mit 1132 € je Einwohner 2010 **einen Rekordstand**. Hinzu kommen noch fundierte Schulden in Höhe von 1994 € je Einwohner (Stand 2009). Dringender Handlungsbedarf wird hier gesehen, weil

- die Zinslasten die finanzpolitischen Handlungsspielräume zunehmend einschränken,
- mittlerweile 35 Kommunen als bilanziell überschuldet gelten und
- Basel III die Refinanzierungsmöglichkeiten möglicherweise einengt und verteuert.

Die hohe kommunale Verschuldung geht zurzeit einher mit einem **historisch niedrigen Zinsniveau**. Die Zinssensibilität der nordrhein-westfälischen kommunalen Haushalte ist insbesondere mit Blick auf die relativ geringe Zinsbindungsquote von etwa drei Viertel besonders hoch: Ein Anstieg des Zinssatzes um ein Prozentpunkt (100 Basispunkte) bedeutet für die nordrhein-westfälischen Gemeinden ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um 0,38 Prozentpunkte. Zum Vergleich: Die Spanne im Ländervergleich reicht von 0,21 bis 0,49 Prozentpunkte¹. Derzeit ist allerdings auf mittlere Sicht von wieder steigenden Zinsen auszugehen. Angesichts der im Euroraum noch immer ungelösten Staatsschuldenprobleme ist die weitere Entwicklung des Zinssatzes allerdings nur schwer zu prognostizieren. Zurzeit profitieren Bund, Länder und Gemeinden jedenfalls von der Suche der Kapitalanbieter nach sicheren Anlagemöglichkeiten. Die Entwicklung der Bonität der Gebietskörperschaften in Deutschland wird davon abhängen, wie schnell und wie umfassend die aktuellen Schuldenprobleme auf europäischer Ebene überwunden werden können.

Im Unterschied insbesondere zum Bund, aber auch im Unterschied zu den Ländern, finanzieren sich die Kommunen nicht unmittelbar am Kapitalmarkt. Sie ver-

¹ „Klassische Finanzierungsmuster dominieren.“ Von Frank Steinhoff und Norbert Mörs, *Der neue Kämmerer*, Ausgabe 02, Mai 2011, Seite 9.

Stellungnahme zum Stärkungspakt Stadtfinanzen

schulden sich bei Kreditinstituten. Hier zeichnet sich eine **Neubewertung der Risiken kommunaler Kredite** ab. So schreckte erst kürzlich die Ankündigung der WL Bank Münster die kommunale Familie auf, keine Kredite mehr an Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept zu vergeben. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau diskutierte um die Jahreswende 2010/2011 eine risikoorientierte Kreditvergabe, hat jetzt aber Obligo-Obergrenzen für die einzelne Kommune definiert.

Bislang scheint aber **noch keine Kreditklemme** aufzutreten zu sein, da die Banken nach sicheren Anlagen suchen und diese noch in Kreditvergaben an Gebietskörperschaften in Deutschland sehen. Die Kommunen sollten nicht darauf setzen, dass der Haftungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden die Kreditwürdigkeit dauerhaft sichert. Denn mit dem weiteren Verlauf der Verschuldungsprobleme einiger Euro-Länder sind durchaus auch Risiken für die Bonität des Bundes zu sehen. **Das Land Nordrhein-Westfalen weist selbst einen erheblichen Konsolidierungsbedarf** auf. Die Übernahme alleine der Verbindlichkeiten der überschuldeten kreisfreien Städte, die zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet werden sollen, käme einem Kraftakt gleich. Sie weisen eine Gesamtverschuldung von 6,6 Mrd. € auf, darunter 3,9 Mrd. € Kassenkredite. Die nordrhein-westfälischen Kommunen waren Ende 2009 mit knapp 53 Mrd. € verschuldet, die Kassenkredite beliefen sich zuletzt auf über 20 Mrd. €.

Die reklamierte „Risikolosigkeit“ für Kommunalkredite hat zudem eine Kehrseite. **Basel III setzt den Banken eine Obergrenze für Ausleihungen.** Sie werden auf das 33fache des Eigenkapitals begrenzt (Leverage Ratio). Dadurch könnten Kommunalkredite unattraktiv werden, da risikoreichere Geschäfte höhere Margen versprechen. Simulationen der Bundesbank kommen zu dem Ergebnis, dass infolge von Basel III das gesamtwirtschaftliche Kreditvolumen um 3% zurückgehen wird und die Zinssätze um 0,5 Prozentpunkte steigen werden. Aktuell bedeutete dies für nordrhein-westfälische Gemeinden ein **Anstieg des bisherigen Durchschnittszinssatzes** um 0,19 Prozentpunkte.

Ziel muss es deshalb vor allem sein, **durch den Haushaltsausgleich neue Liquiditätskredite zu vermeiden** und die bestehende Verschuldung abzubauen. Haushaltsausgleich und Schuldenabbau sind dabei zwei Seiten einer Medaille. Der Schuldenabbau entlastet die Haushalte von Zinszahlungen und schafft so neue finanzpolitische Handlungsspielräume; der Haushaltsausgleich bremst die Verschuldungsdynamik und damit eine zunehmende Belastung der Haushalte durch Zinsausgaben.

Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk sieht drei Bausteine für ein Konsolidierungsprogramm vor: Strukturmaßnahmen von Bund und Ländern, strukturelle Haushaltskonsolidierung durch die Gemeinden sowie temporäre Hilfen zum Haus-

haushaltsausgleich. Der Stärkungspakt kombiniert Konsolidierungshilfen und eigene Konsolidierungsmaßnahmen der unterstützten Kommunen.

II. Die Konzeption des Stärkungspakts

Konsolidierungshilfen und Entschuldungsfonds wurden bislang vor allem von Ländern realisiert oder sind geplant, deren Kommunen im Ländervergleich überdurchschnittlich hohe Kassenkredite je Einwohner aufweisen: Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Darüber hinaus sind ähnliche Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt vorgesehen oder bereits umgesetzt. Sämtliche Konzepte verfolgen letztlich das Ziel, einen **nachhaltigen kommunalen Haushaltsausgleich** zu erreichen. Die Strategien und die Ausgestaltung der Programme unterscheiden sich jedoch.

Strategischer Ansatz

Der Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen zielt auf den Haushaltsausgleich zum frühesten möglichen Zeitpunkt. Pflichtig teilnehmende Kommunen müssen spätestens 2016 (freiwillig teilnehmende 2017) den Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe erreichen, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Dabei soll der Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfen in gleichmäßigen Schritten erfolgen, danach der echte Ausgleich ohne Konsolidierungshilfen in degressiven Schritten. Wenn die Konsolidierungshilfe nicht mehr zum Haushaltsausgleich benötigt wird, muss sie für den Abbau von Liquiditätskrediten eingesetzt werden. Der Stärkungspakt lässt damit für sich genommen keinen nennenswerten Schuldenabbau erwarten - was auch nicht sein vorrangiges Ziel ist.

Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen setzen andere Bundesländer in erster Linie auf die Entschuldung. Sachsen-Anhalt bietet seinen Gemeinden die Ablösung von Darlehen (keine Kassenkredite) an, deren Zinsbindungsfristen im Zeitraum von 2010 bis 2016 auslaufen. Für diese Darlehen wird ein einmaliger Tilgungszuschuss in Höhe von 30% der Gesamtdarlehenssumme gewährt; für den Rest wird eine zinsgünstige Umschuldung angeboten. Niedersachsen will besonders finanzschwachen Kommunen Entschuldungshilfen bis zu 75% der aufgenommenen Liquiditätskredite gewähren, sofern die Gemeinden sich zu erheblichen Konsolidierungsschulden verpflichten. In Rheinland-Pfalz sollen zwei Drittel der Altkassenkredite der teilnehmenden Kommunen bis Ende 2026 abgebaut werden.

Es stellt sich damit die Frage, ob der Haushaltsausgleich oder der Schuldenabbau im Vordergrund der Haushaltssanierung stehen soll. Der Schuldenabbau schafft via verringerte Zinszahlungen zusätzliche finanzpolitische Handlungs- und Konsolidie-

Stellungnahme zum Stärkungspakt Stadtfinanzen

rungsspielräume. Ob auf diesem Weg auch ein nachhaltiger Haushaltsausgleich erreicht wird, hängt davon ab, inwieweit die vorgesehenen Verpflichtungen zur Haushaltskonsolidierung auch durchgesetzt werden können. Der Schuldenabbau wäre das Mittel der Wahl, um Zinsrisiken und der Gefahr einer Kreditklemme begegnen zu können.

Konsolidierungshilfen für den Haushaltsausgleich erlauben dagegen die zeitliche Streckung von Konsolidierungsmaßnahmen, überbrücken den Zeitraum bis zu ihrer Wirksamkeit und verhindern, dass der Abbau alter Schulden durch den Aufbau neuer Schulden konterkariert wird.

Volumen

Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk sieht einen dritten Weg vor, eine Kombination aus Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Es beziffert den Finanzbedarf für einen dauerhaften Haushaltsausgleich in jeder Gemeinde und eine Halbierung der Liquiditätskredite bis zum Jahre 2020 auf 42,1 Mrd. €: 10,5 Mrd. € für die Halbierung der Liquiditätskredite und 31,6 Mrd. € für den Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits. Einem derartigen Anspruch kann der Stärkungspakt bei weitem nicht gerecht werden, auch wenn die Konzeption vorsieht, dass ein Teil der 42 Mrd. € vom Bund über Entlastungen bei den Sozialausgaben erbracht werden soll. Der Bund entlastet die nordrhein-westfälischen Kommunen ab 2014 um 1 Mrd. € pro Jahr, indem er die Grundsicherung im Alter übernimmt. Der Stärkungspakt selbst umfasst lediglich ein Volumen von 5,85 Mrd. € in den Jahren 2011 bis 2020. Davon bringt das Land aus eigenen Mitteln 3,5 Mrd. € (59,3%) auf, die Gemeinden 2,35 Mrd. € (40,7%). Die Kommunen müssten selbst ein Konsolidierungspotenzial von etwa 29 Mrd. € oder 2,9 Mrd. € p.a. erschließen können. Dies entspräche im Landesdurchschnitt etwa 5,2% der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2010. Jährliche Kürzungen in dieser Höhe sind ambitioniert.

Angesichts der hohen Verschuldung des Landes, kann nicht erwartet werden, dass vom Land noch höhere Mittel mobilisieren werden. Denn eine noch höhere Verschuldung des Landes ist mit Blick auf die Schuldenbremse de facto nicht möglich. Richtigerweise konzentriert die Landesregierung deshalb die eingesetzten Mittel auf besonders bedürftige Kommunen.

Finanzierung

Das Volumen des Stärkungspaktes beläuft sich auf 5,85 Mrd. €. Davon werden 3,5 Mrd. € aus Mitteln des Landes aufgebracht. Weitere 2,35 Mrd. € werden direkt oder indirekt von den Kommunen aufgebracht. So wird der kommunale Finanzausgleich 2012 mit 65 Mill. € befrachtet und ab 2013 bis 2020 mit 115 Mill. € p.a. Es

werden damit kommunale Ansprüche aus der Einsparung von Wohngeldausgaben abzüglich des interkommunalen Entlastungsausgleichs Ost (65 Mill. €) sowie der Beteiligung an der Grunderwerbsteuer (50 Mill. €) abgeschöpft. Von den abundanten Gemeinden wird eine Solidaritätsumlage in Höhe von 195 Mill. € p.a. für den Zeitraum von 2014 bis 2020 erhoben. Befrachtung und Solidaritätsumlage ist nach Auffassung des Landes gemeinsam, dass sie die betroffenen Kommunen nicht zusätzlich belasten, weil sie lediglich Zuwächse abschöpfen. **Diese Einschätzung beschönigt den Umstand, dass den Kommunen ihnen zustehende Ressourcen entzogen werden.** Insbesondere ist diese Vorgehensweise mit Blick auf die Solidaritätsumlage zu kritisieren, die von den abundanten Gemeinden erhoben werden soll. Die Solidaritätsumlage soll der Entlastung entsprechen, die diese Gemeinden durch die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung durch den Bund erfahren. Diese Vorgehensweise ist vor allem kritisch zu bewerten, weil die Kostenübernahme Ergebnis der Umsetzung des Konnexitätsprinzips ist.

Gegen die finanzielle Beteiligung der Kommunen am Stärkungspakt ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die Kommunen selbst sind hierzu auch prinzipiell bereit. Die gewählten Wege der Beteiligung sind im Ländervergleich unterschiedlich. Nordrhein-Westfalen folgt hier der Einschätzung des Gutachtens von Junkerheinrich/Lenk, dass eine Kombination aus Befrachtung und Abundanzumlage anderen Finanzierungsweisen vorzuziehen ist. Eine Alternative zur Aufbringung des kommunalen Finanzierungsbeitrags besteht in einer **allgemeinen Umlage**, die an der kommunalen Steuerkraft anknüpft. Damit würde vermieden, dass einzelne Kommunen den Eindruck gewinnen müssen, dass eine in der Vergangenheit gute Haushaltsführung im Nachhinein „bestraft“ wird. Dies würde sicherlich die Akzeptanz einer solchen Umlage auch bei den abundanten Gemeinden erhöhen.

Auswahl der Gemeinden.

Nordrhein-Westfalen stellt die **Erreichung des Haushaltsausgleichs** in den Vordergrund. Das Land konzentriert deshalb die eingesetzten Mittel auf überschuldete Gemeinden und auf solche Gemeinden, denen in Kürze eine Überschuldung droht. Das Land NRW stellt damit ausschließlich auf die Bilanz und die Entwicklung des Eigenkapitals als Indikator ab. Liegt eine Überschuldung vor, muss die Gemeinde am Stärkungspakt teilnehmen; droht eine Überschuldung, ist Teilnahme freiwillig und erfolgt nur auf Antrag.

Diese Vorgehensweise ist insoweit konsequent, da der Haushaltsausgleich am Jahresergebnis anknüpft, das das Eigenkapital (Allgemeine Rücklage, Ausgleichs-

Stellungnahme zum Stärkungspakt Stadtfinanzen

rücklage) erhöht oder verringert. Das Jahresergebnis enthält aber auch nicht kassenwirksame Erträge und Aufwendungen. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Aufnahme von Liquiditätskrediten besteht deshalb nicht. Dabei besteht weitestgehende Einigkeit, dass die Liquiditäts- bzw. die Kassenkredite ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lage einer Kommune ist.

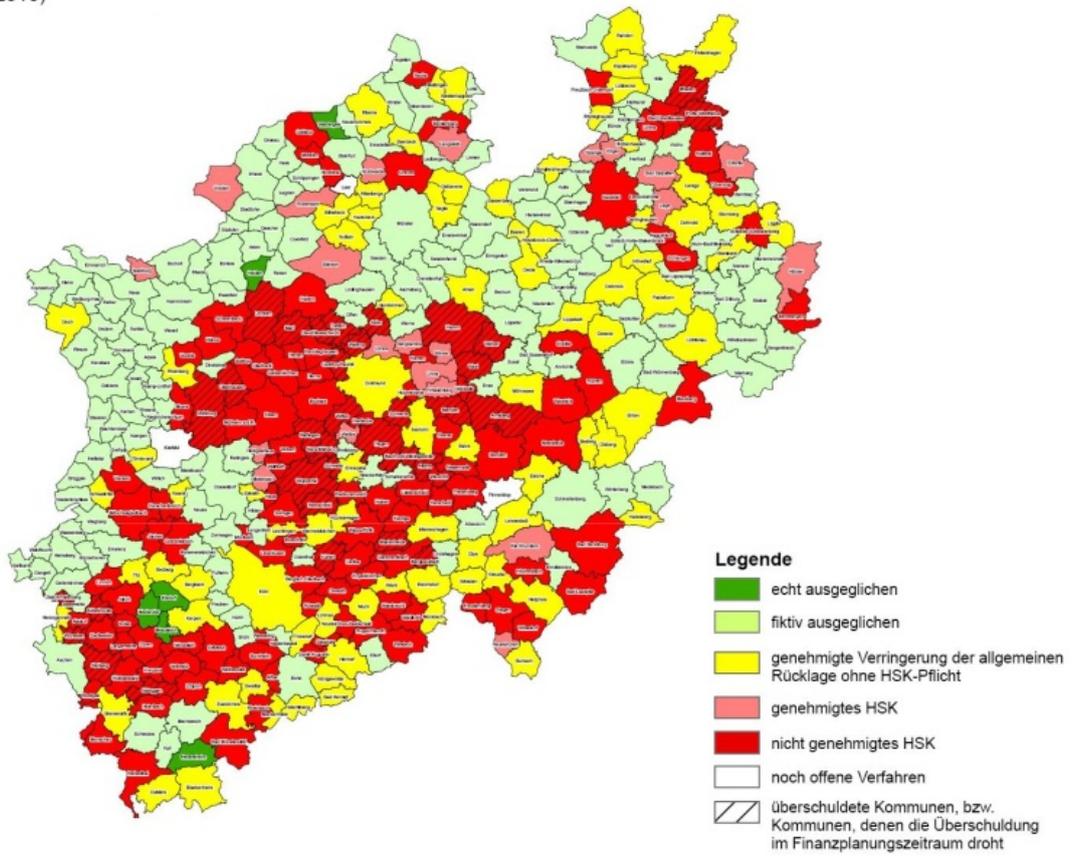
In anderen Ländern wird nicht nur auf die freiwillige Teilnahme gesetzt, sondern der Kreis der einbezogenen Gemeinden erheblich erweitert. In Rheinland-Pfalz können die Kommunen auf freiwilliger Basis für die Teilnahme am Entschuldungsprogramm votieren. Niedersachsen verwendet u.a. eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft und weit überdurchschnittliche Kassenkredite als Kennziffern. Ferner soll die Kommune einen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht mehr erreichen können. Es ist sicher vorteilhaft auf mehrere Indikatoren zurückzugreifen, da die Ursachen der Haushaltsnotlagen unterschiedlich sein können.

Kontrolle und Sanktionen

Den bereits umgesetzten und geplanten Konzepten ist gemeinsam, dass die Gemeinden einen **verbindlichen eigenen Konsolidierungsbeitrag** erbringen müssen. Nordrhein-Westfalen verlangt einen Abbau des strukturellen Defizits in zehn Jahren, der in einem Haushaltssanierungskonzept darzustellen ist. Eine Nicht-Einhaltung von Vorgaben dieses Konzeptes hat Sanktionen zur Folge. Bei Pflichtverstößen droht die Einsetzung eines Beauftragten nach § 124 GO durch das Innenministerium, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinden wahrnimmt. Die Verbindlichkeit ist also höher als beim Haushaltssicherungskonzept, die Kontrolldichte ebenso. Diese Maßnahmen dürften die notwendigen Konsolidierungsbeiträge der unterstützten Kommunen sicherstellen. Die Möglichkeit zu einer freiwilligen Teilnahme auch für die überschuldeten Kommunen wäre allerdings der kommunalen Selbstverwaltung angemessener, da die Gewährung der Konsolidierungshilfen mit strikteren Auflagen und harten Sanktionen verbunden ist. Freilich wäre dann auch konsequenter Weise die Verantwortlichkeit des Landes neu zu regeln, wenn die Selbstverwaltung einer Kommune in die Zahlungsunfähigkeit führt.

Schaubild 2

Haushaltsstatus der NRW - Kommunen 2010
(Stand: 31.12.2010)



Quelle: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
