Bürokratieabbau, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau
- Zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit in der „Zeitenwende“-

Vortrag anlässlich der Herbsttagung des Fachverbandes
der Kämmerer NRW
Hagen, 18. November 2022

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Agenda

1. Zum Einstieg:
   Was heißt Zeitenwende in fiskalischer Hinsicht?
2. Handlungsfeld 1: Bürokratieabbau
3. Handlungsfeld 2: Haushaltsausgleich in Krisenzeiten
4. Handlungsfeld 3: Abbau alter und neuer Schulden
5. Zum Abschluß:
   Kann Kommune Krise?

Was heißt Zeitenwende in fiskalischer Hinsicht?

Zu den Besonderheiten der aktuellen Krisen

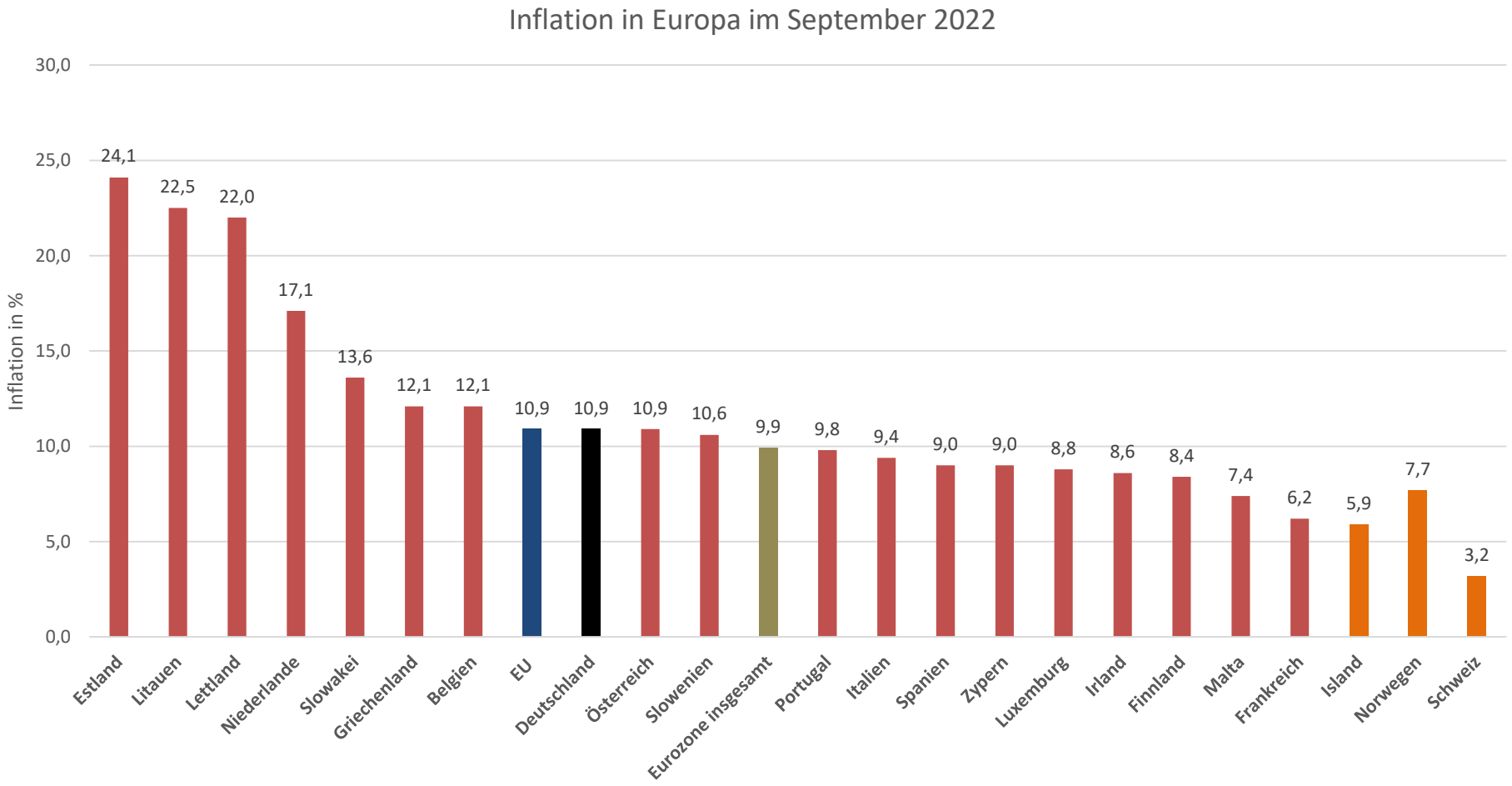
- Dominanz globaler Ursache-Wirkungsketten
- hohe Unsicherheiten bei unzureichendem Wissen
- multiple Krisenphänomene
- globale Krisen haben ausgeprägte nationale, regionale und kommunale Folgewirkungen

Neue Krisenelemente
- Verknappung und Preiseffekte

- Verknappung durch Lieferkettenprobleme (durch Pandemie und Krieg)
- Verknappung durch hohe Abhängigkeit bei Rohstoffen und Energie
- Inflationszunahme + Zunahme der Rezessionsgefahren -> Stagflation
- Zinserhöhungen -> steigende Kreditkosten und Refinanzierungsrisiken
- Leistungsgrenzen des Staates, insbesondere bei ausbleibendem Wirtschaftswachstum

Inflation in den Euro-Ländern und im Euroraum

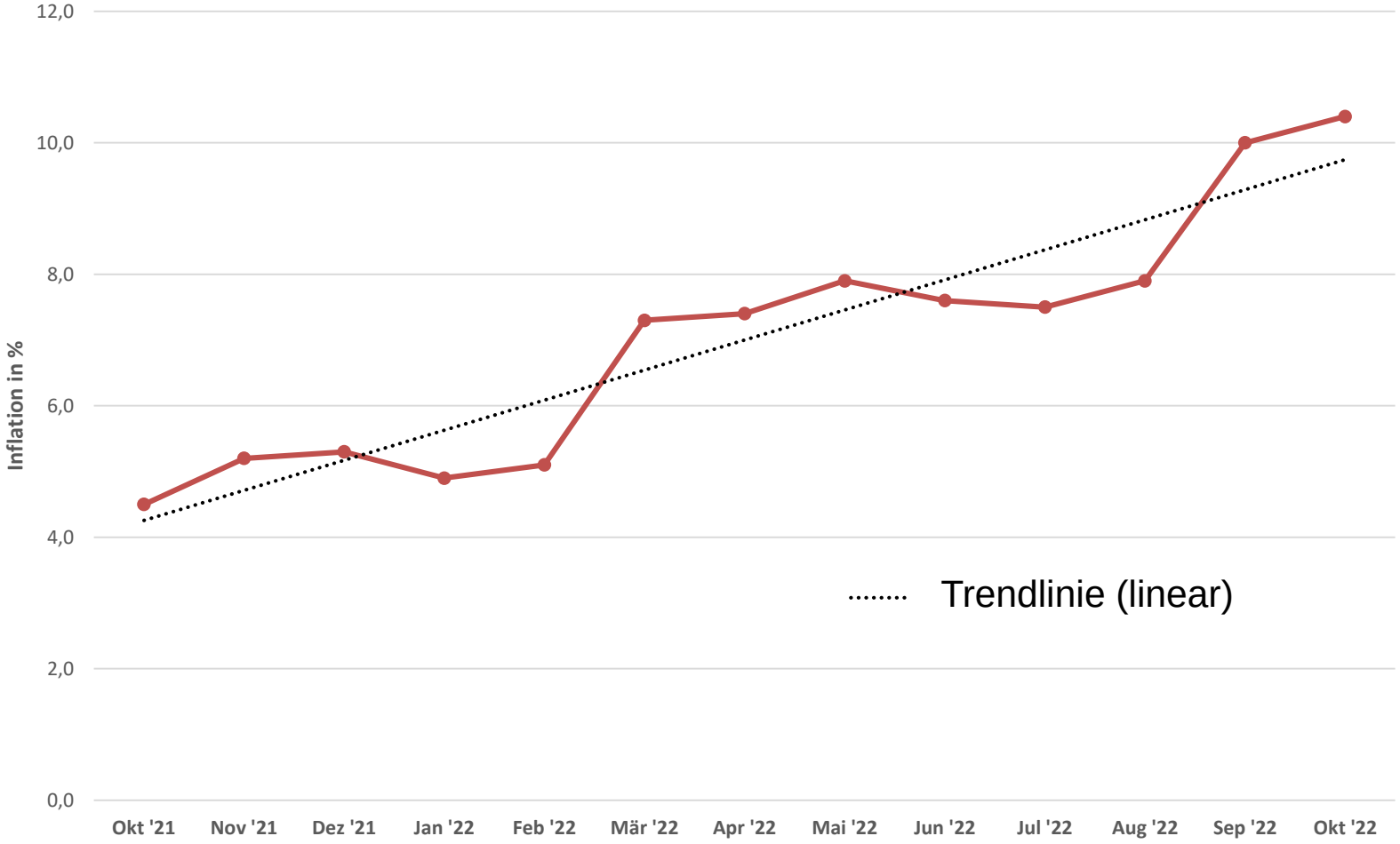
im Vorjahresvergleich



Quelle: eurostat, Oktober 2022

(https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15131946/2-19102022-AP-DE.pdf/1e32a504-33fc-9f77-41e3-d07148b6e0d2)

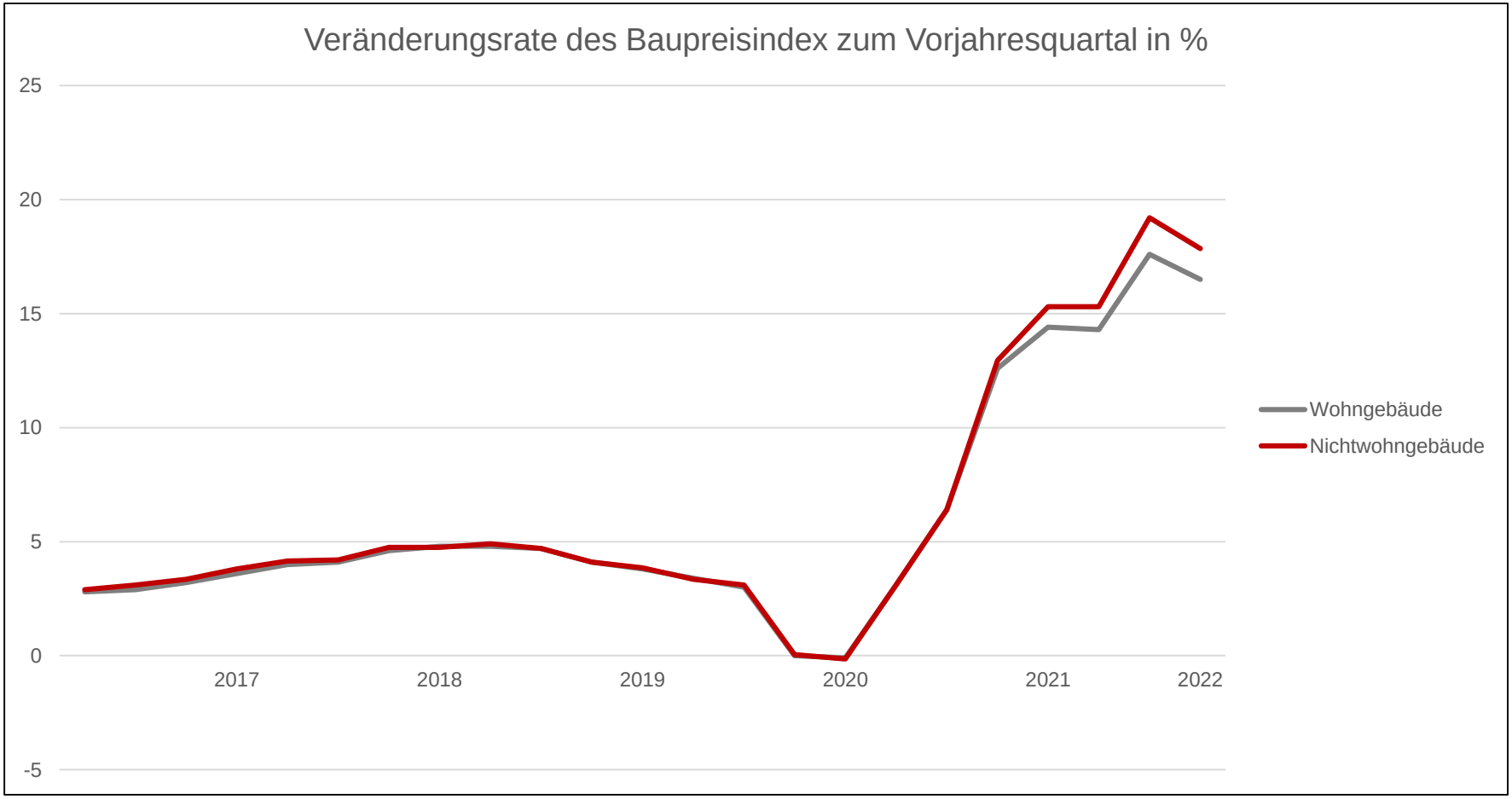
Monatliche Inflationsrate in Deutschland bis Oktober 2022



Quelle: Statista 2022; Statistisches Bundesamt, November 2022

(https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1045/umfrage/inflationsrate-in-deutschland-veraenderung-des-verbraucherpreisindexes-zum-vorjahresmonat/)

Bauinflationsrate in Deutschland von 2017 bis 2022



Der Baupreisindex diente zur Berechnung der Inflationsrate.

Quelle: Statistisches Bundesamt, August 2022 (https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110.html#fussnote-1-241650)

Prognosen im Vergleich - Deutschland

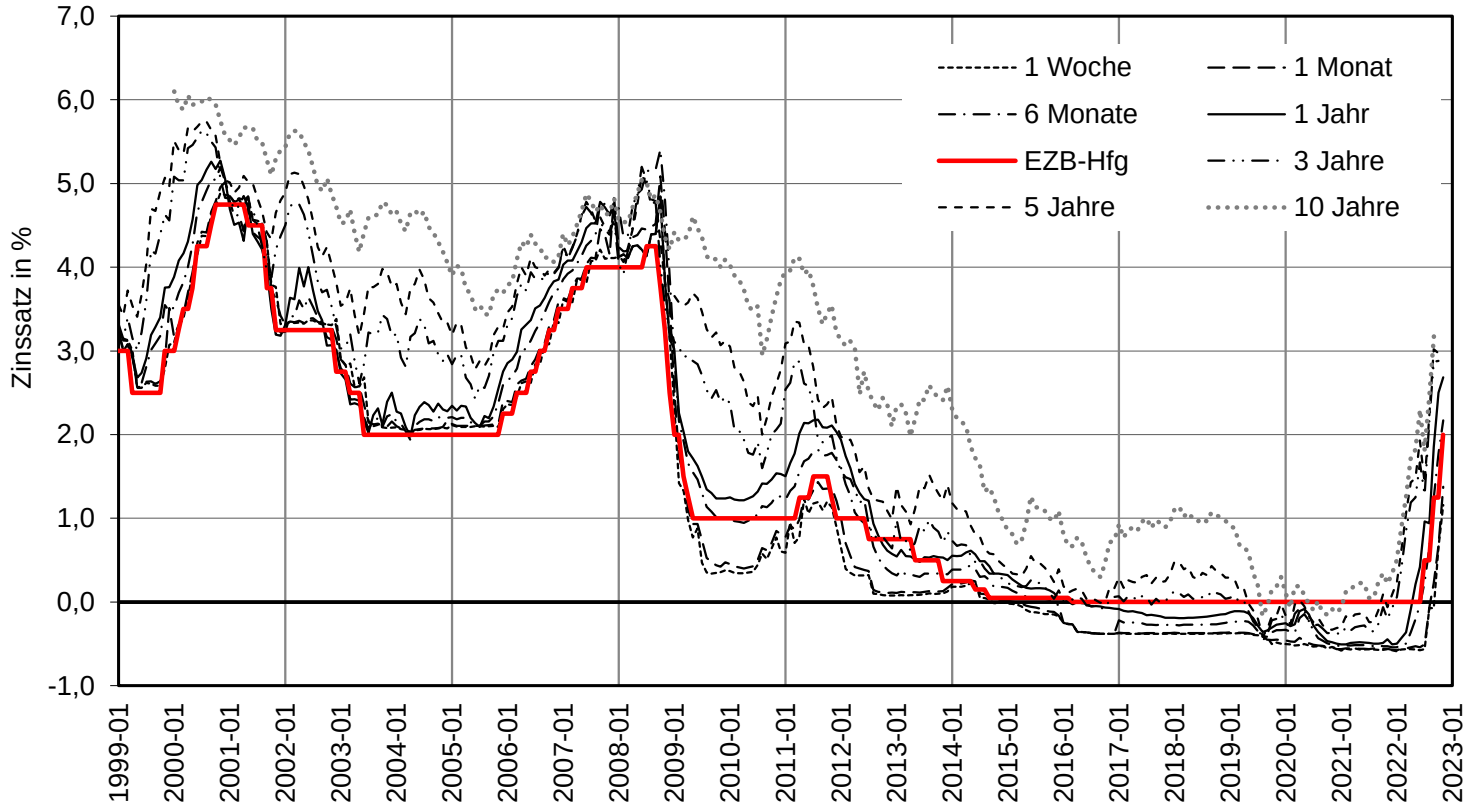
	BIP				Arbeitslosenquote				Inflation			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Konjunkturprognose der Wirtschaftsweisen (November 2022)	2,6	1,7	-0,2	-	5,7	5,3	5,4	-	3,1	8,0	7,4	-
IfW Kiel (September 2022)	2,6	1,4	-0,7	1,7	5,7	5,3	5,6	5,5	3,1	8,0	8,7	3,1
Ifo Institut (September 2022)	2,6	1,6	-0,3	1,8	5,7	5,3	5,4	5,1	3,1	8,1	9,3	2,4

Quelle:

- IFW Kiel: https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2022/herbstprognose-ifw-kiel-hohe-energiepreise-druecken-deutsche-wirtschaft-in-rezession/
- Wirtschaftsweise: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf
- Ifo Institut: https://www.ifo.de/fakten/2022-09-12/ifo-konjunkturprognose-herbst-2022-inflation-wuergt-privaten-konsum-ab-deutsche

Euribor-Zinsen, Pfandbriefrenditen und des EZB-Zinssatzes für Hauptfinanzierungsgeschäfte seit 1999

Euribor-Zinsen: 1 Woche / 1 Monat / 6 Monate / 1 Jahr, Hypothekenpfandbriefe 3 / 5 / 10 Jahre, EZB-Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte
- jew. am Monatsanfang (Stand: 9.11.2022) -



Quelle: EZB u. Deutsche Bundesbank.

Altbekannte Krisenelemente

- Folgen des demografischen Wandels (Renten- und Pflegefinanzierung, Personalknappheiten)
  -> Finanzierungslücken, Einschränkungen der Leistungsfähigkeit
- Investitionsbedarf (Instandhaltung, Klima, Verteidigung etc.)
  -> im hohen Maße nachholende Maßnahmen
- Pandemieentwicklung
  -> mangelnde Vorsorgestrategie, Prognoseunsicherheiten

-> Zunahme des gesamtstaatlichen Finanzierungsbedarfs bei gleichzeitig hoch unsicheren Wirtschafts- und Steuereinnahmenerwartungen

Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau: Investitionsrückstand 2021

- Rückstand: 159,4 Mrd. Euro

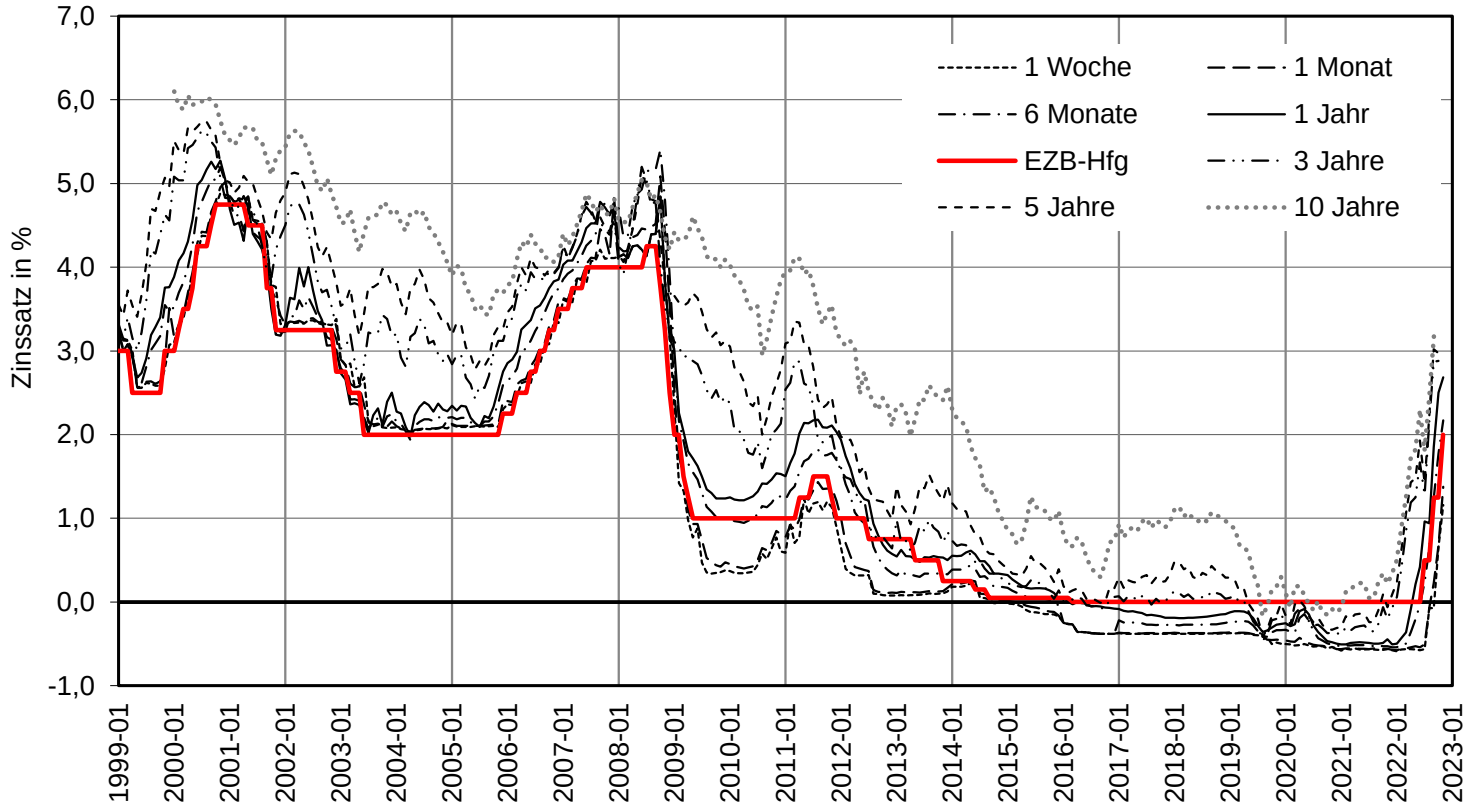
- Schwerpunkte:
  - Straßen und Verkehr: 39,27 Mrd. Euro
  - Schulen: 45,57 Mrd. Euro
  - IT: 2,33 Mrd. Euro

- Der Investitionsrückstand ist von den Einschätzungen der Befragten abhängig; auch aktuelle politische und gesellschaftliche Entscheidungen sowie Zukunftserwartungen sind dabei relevant.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022.

Euribor-Zinsen, Pfandbriefrenditen und des EZB-Zinssatzes für Hauptfinanzierungsgeschäfte seit 1999

Euribor-Zinsen: 1 Woche / 1 Monat / 6 Monate / 1 Jahr, Hypothekenpfandbriefe 3 / 5 / 10 Jahre, EZB-Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte
- jew. am Monatsanfang (Stand: 9.11.2022) -



Quelle: EZB u. Deutsche Bundesbank.

Fiskalische Folgen von Krisen

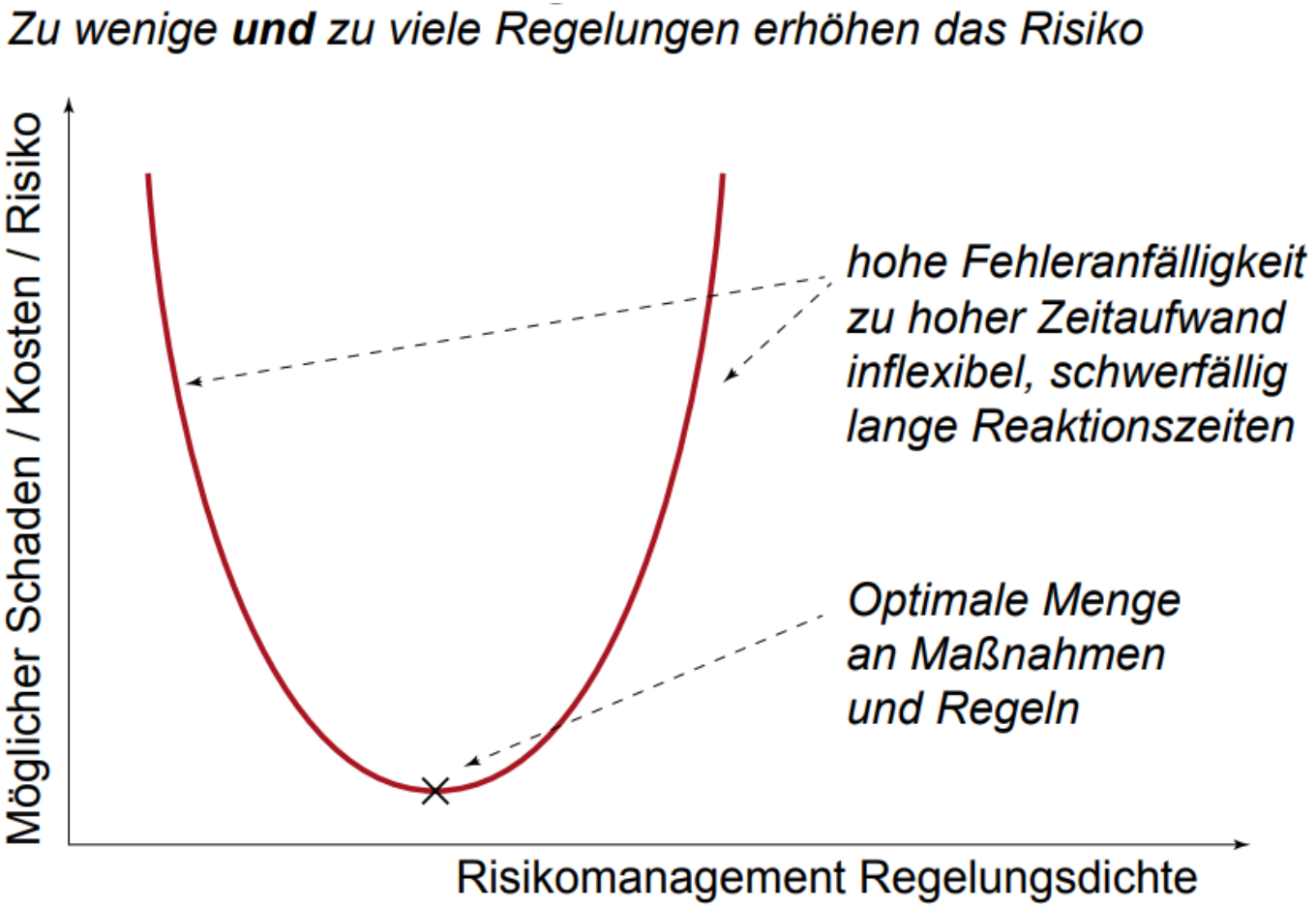
- Kontraktion von Einnahmen (Einnahmenkompetenz)
- Erhöhung von Ausgabenbedarfen (Ausgabenkompetenz)
- Notwendigkeit von schnellen Entscheidungen und schnellen Umsetzungen (Aufgabenkompetenz)

Handlungsfeld 1: Bürokratieabbau

Bürokratiekritik und Transparenzkommission

- Eine wachsende Regulierungsdichte engt die politischen, administrativen und fiskalischen Gestaltungsspielräume der Kommunen immer weiter ein.
- Die Transparenzkommission soll im Dialog mit den Kommunen Regulierungen überprüfen und Empfehlungen für Über-, Fehl- und Unterregulierungstatbestände erarbeiten.
- Die Kommission ist sowohl als Think Tank für die „Kommune 2030/2040“ konzipiert, soll aber auch schnell umsetzbare Vorschläge erarbeiten.

Das Risikomanagement-Paradoxon (Mader/Herget)

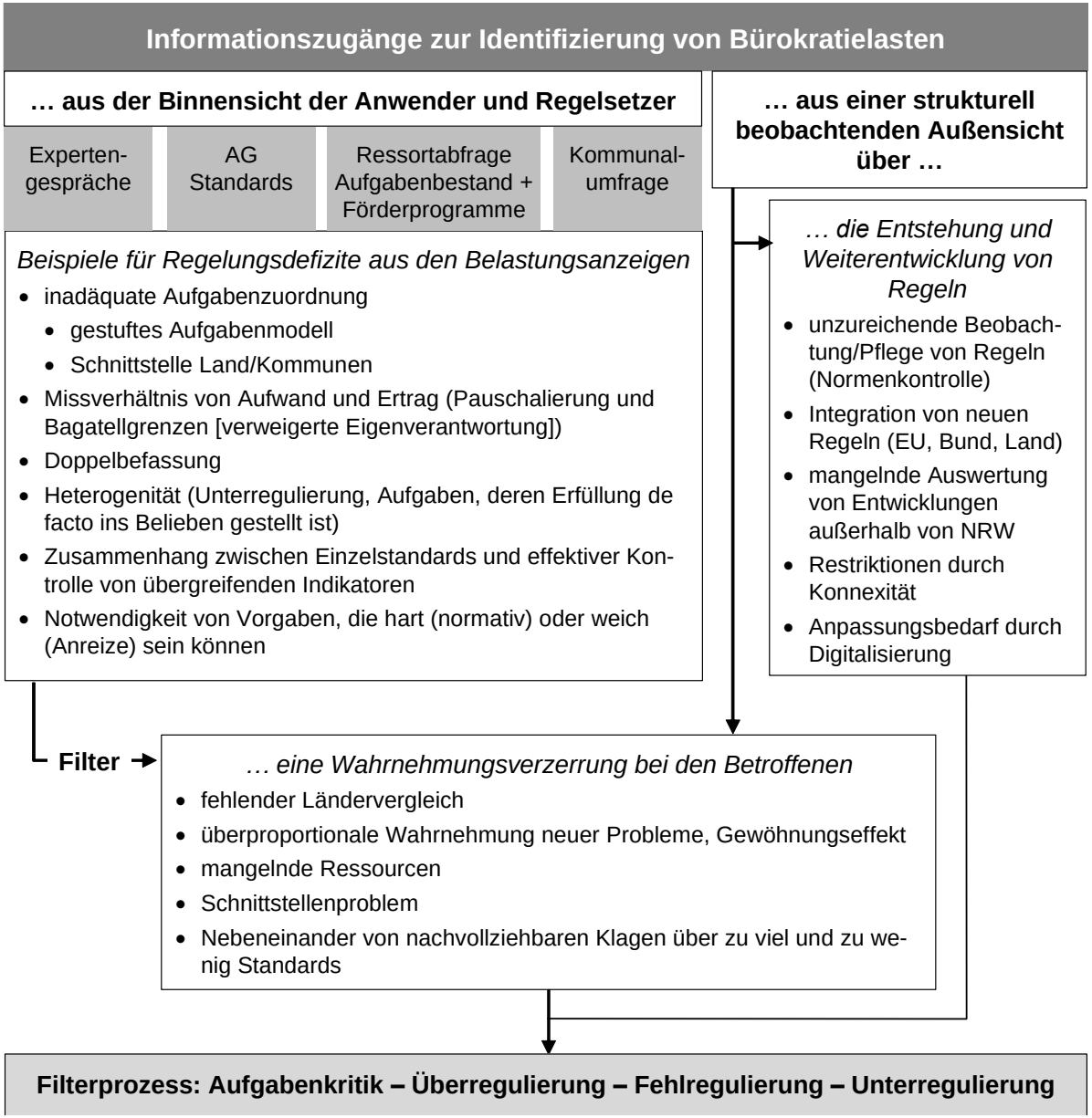


Problem-strukturierung und Abschichtungs-prozess

131 Belastungs-anzeigen

+

795 Hinweise aus der Kommunalumfrage



Typisierung von Regeln und Regelsystemen

- Regel für Einzelanwendungen
  (eine Aufgabe, ein Ziel, ein Instrument -> Leichenschau, Reitabgabe)

- Regelungen bei Aufgaben mit Schnittstellenproblemen/
  gespaltene Kompetenzen (-> Schule, Konnexität, Sozialbereich)

- bereichsübergreifende Regelungen
  (ein Instrument, mehrere Bereiche -> Digitalisierung, Förderpolitik etc.)

- Regelsysteme für verschiedene Aufgaben mit Zielkonflikten
  (Aufgabenvielfalt, mehrere Instrumente, ausgeprägte Zielkonflikte und
  Nebenwirkungen -> Baurecht, Naturschutz, Regionalplanung etc.)

Identifizierte Grundprobleme der Regulierung

1. **Schnittstellen, Konnexität und Modernisierungsfalle**
   -> gespaltene Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen etc.
2. **Überregulierung und Überkomplexität**
   -> Einzelfallorientierung und Überkomplexität führen zu kaum noch zu überblickenden Interdependenzen und zu hohem Zeitaufwand etc.
3. **unzulängliche Digitalisierung**
   Digitalisierungspotentiale in hohem Maße ungenutzt, Netzinfrastukturausbau zu langsam, Mangel an Standardisierung, Angst vor Konnexitätsfolgen etc.

Konnexität

Befund:

- strikte Konnexität ist ein wichtiger Schutz für Kommunen vor nicht bzw. unterfinanzierter Aufgabenübertragung
- strikte und einzelfallbezogene Konnexität führt bei neuen Herausforderungen zu konnexitätsvermeidenden Ausweichreaktionen des Landes (Modernisierungsfalle)
- strikte Konnexität blendet finanzausgleichspolitische Ziele und kommunale Wachstumsgewinne aus

Empfehlung:

- Konnexitätsregelungen stärker mit einer gemeinwohlorientierten ressortübergreifenden Abstimmung verbinden
- unabhängige Kommission

Förderwesen

Befunde:

- Die Expertengespräche und Kommunalumfrage haben gezeigt, dass das Förderwesen zunehmend kritisch gesehen wird (hoher Antrags-aufwand, Programmüberschneidungen/-konkurrenz, „Projektitis“ etc.).
- Die Förderabfrage hat gezeigt, das sowohl für das Land selbst – und das Parlament – wie auch für die Kommunen kaum mehr ein Überblick über die Förderlandschaft gegeben ist.

Empfehlungen:

- dringender Bedarf einer Überprüfung der Fördernotwendigkeit
- Nachweis, dass die kommunale Ebene die entsprechenden Ziele nicht auch in eigener Zuständigkeit bzw. mit einem autonomiefreundlicheren Förderweg erreichen kann
- Unterlassen zeitlich befristeter Förderprogramme, die lediglich den Charakter einer Anschubfinanzierung haben (sog. Anfixen ohne dauerhafte Finanzierung)

Förderwesen

noch Empfehlungen:

- Vorrang für die Pauschalierung von Fördermitteln,
  wenn nicht möglich dann Festbetragsfinanzierung (mit Normkostenabschätzung und Bindung an die vorgegebenen Ziele),
  erst danach „klassische“ antragsorientierte Projektförderung
- Kleinstbeträge nur bei sehr schlanken Antrags- und Bewilligungs-verfahren sowie vereinfachter Outcomekontrolle
- digitale Förderplattform mit einer Vereinheitlichung von Verfahren und Regeln
- Vereinfachung der Projektförderung
  - Projektformulierung
  - Antragstellung
  - Mittelbewirtschaftung
  - Verwendungsnachweisführung

➡ Paradigmenwechsel in der Förderpolitik

Schule: Schnittstelle Land/Kommune

Befund: umfassende Veränderungen der Rahmenbedingungen

Änderung der Rahmenbedingungen durch	Finanzierungsbedarfe für

• Integration von Zugewanderten
• Inklusion
• Ganztagsbetreuung (Vereinbarkeit von Familie und Beruf)
• steigende Erziehungsarbeit der Lehrer (stille Abgabe der Verantwortung durch Eltern)
• Aufwuchs der Wissensgesellschaft und sinkender Bedarf an geringqualifizierten Schulabgängern
• Zunahme sozialer Ungleichheit
• Digitalisierung
	• Lehrkräfte (wie bisher)
	• qualifiziertes Personal für
	  • Schulsozialarbeit (incl. Zusammenarbeit mit dem Jugendamt u. a. Institutionen),
	  • schulpsychologische Betreuung
	  • Inklusionsassistenz
	  • Ganztagsbetreuung
	• digitale Systembetreuung
	• digitale Infrastruktur
	• bauliche Instandhaltung (wie bisher mit Nachholbedarf)
	• bauliche Gestaltung

Regulierungsaufgabe: „innere/äußere Schulangelegenheiten“, Zuordnung der Finanzverantwortung für neue Aufgaben

Schule: Schnittstelle Land/Kommune

Empfehlungen:

- integrierte Betrachtung des Systems Schule
- eindeutige Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung
- Anschubfinanzierungen bleiben wegen der ungelösten Konnexitätsfrage ohne Folgefinanzierung (z.B. Dienstlaptop für Lehrer von Bund finanziert)
- Ausbau der Datengrundlagen für evidenzbasierte Entscheidungen

Sozialbereich: Schnittstellenproblematik

Befund:

- weitgehend Bundeszuständigkeit
- stark ausdifferenziertes Regelwerk
- fortschreitender Tendenz, der Ziel der Einzelfallgerechtigkeit eine höhere Bedeutung beizumessen
- hohe Ausgaben in Nordrhein-Westfalen insbesondere infolge hoher Falldichte

Schnittstellenprobleme :

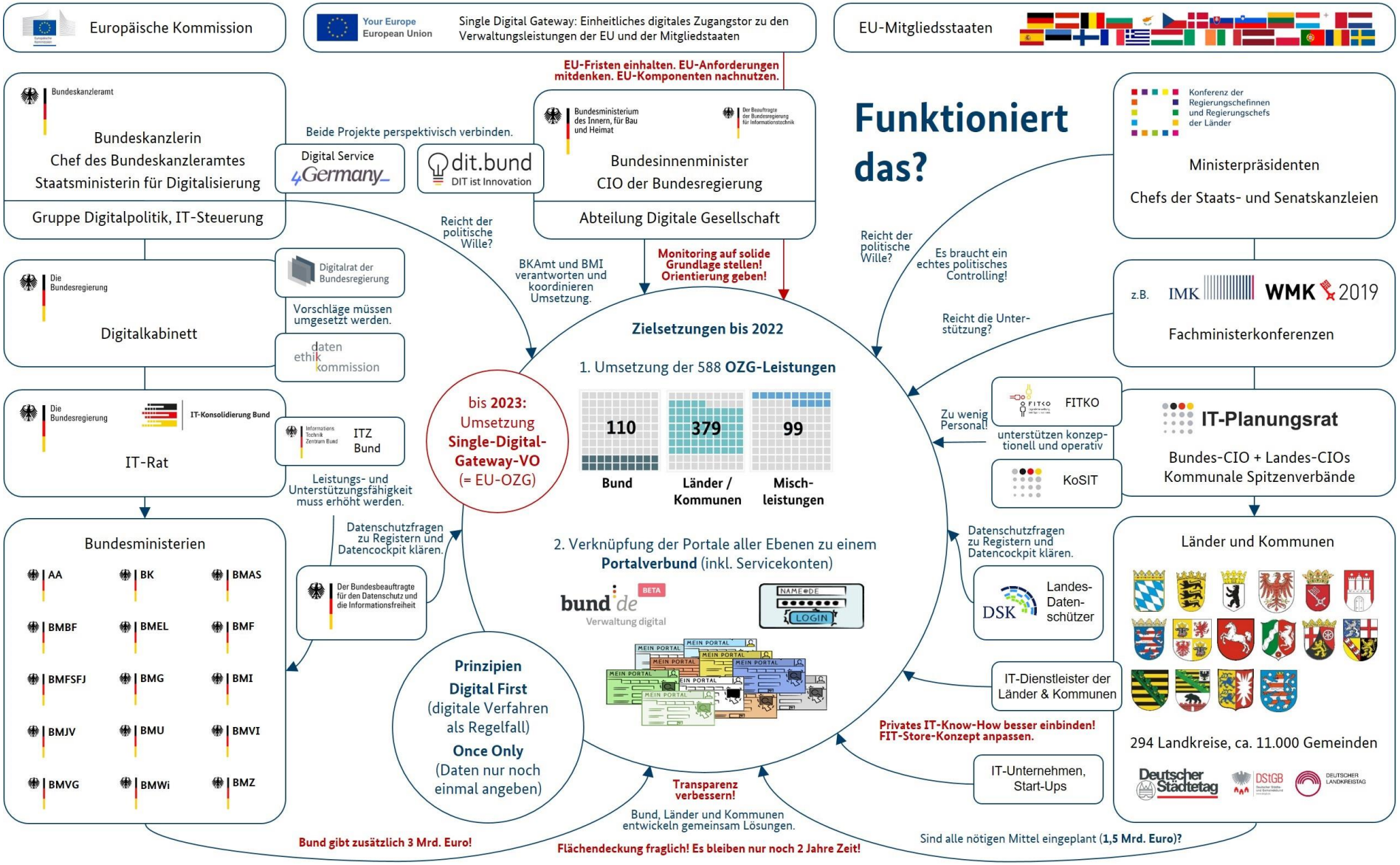
- Rechtskreis- bzw. Trägerwechsel
- Nebeneinander unterschiedlicher Richtlinien zu gleichen/ähnlichen Sachverhalten in den Sozialgesetzen (z.B. Abgrenzung Einkommen)
- rechtskreisübergreifende Betroffenheit: insbesondere Familien-problematik, Pflege

Sozialbereich: Schnittstellenproblematik

Empfehlungen:

- Ziel: Vereinfachung von Verfahren und rechtskreisübergreifende Vereinheitlichung von Abgrenzungen (z. B. Einkommensbegriff), personelle Kapazitäten für eine ursachenorientierte Fallbetreuung freizusetzen
  Initiative des Land Nordrhein-Westfalen zur Entschlackung sozialgesetzlicher Regelungen
- Unterstützung der Kommunen bei organisatorischen Maßnahmen zur Koordination von Sozialleistungen,
  Ziel: Leistungen aus einer Hand, Sozialleistungslotsen
- Anpassung der Ausführungsbestimmungen des Landes an die derzeit erfolgende Änderung des Renteneintrittsalters bei altersabhängigen Zuständigkeitsverteilungen

OZG-Umsetzungsstruktur (Quelle: Nationaler NKR, 2020)



Digitale Transformation: Empfehlungen

Ziel: flächendeckende hohe Umsetzungsqualität
- bei vertretbaren Gesamtbetriebskosten

verbindliche überörtliche Rahmenvorgaben

- offene, interoperable Schnittstellen
- Zulassungsprozess für Fachverfahren
- Prozessharmonisierung (Musterprozesse als Ausgangspunkt)
- gemeinschaftliche kommunale FIM-Stamminformationen
- obligatorische Anbindung an das Kommunalportal
- Datensicherheit (z.B. Vorgaben beim Vertrauensniveau)
- elektronische Aktenführung u. Rechnungsstellung

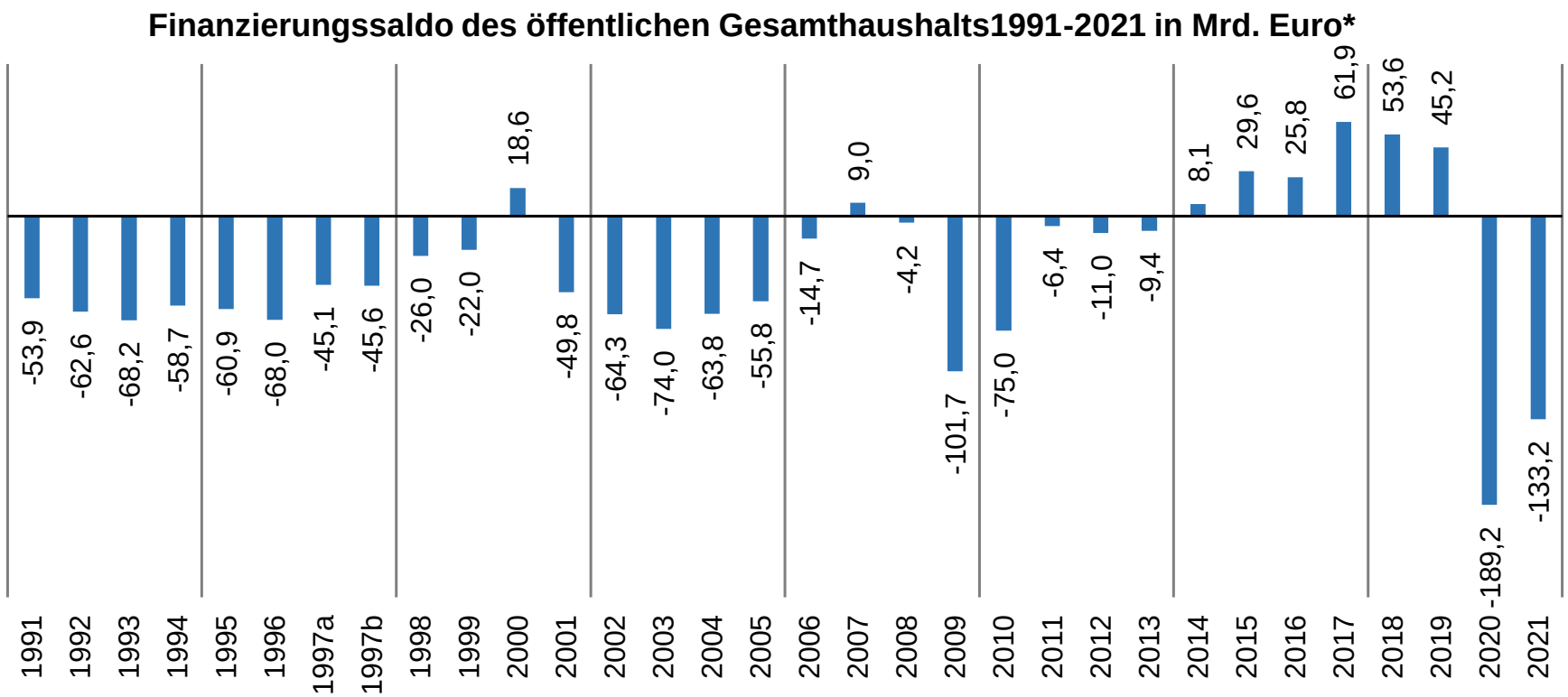
zentrale Gesamtsteuerung, Kompetenzbündelung

Digitale Transformation: Empfehlungen

- Aufgaben- und Prozesskritik:
  Für gesetzlich dicht geregelte Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind die Fachverfahren vom Regelsetzer bereitzustellen (z. B. Bund: Meldewesen, Elterngeld, Kfz-Zulassung, etc.).
- Zentralisierung von Massenverfahren mit geringer örtlicher Spezifität und Komplexität (vgl. Familienkassenreform)
- „Digitalisierungsrendite“ durch Prozessautomatisierung realisieren (z. B. Auskunfts-/Bescheinigungswesen, statistische Melde- und Berichtspflichten)
- konkreter Ablaufplan: kurz-, mittel- und langfristige Meilensteine mit Finanzbedarfsabschätzung
- Wissenstransfer aus Modellkommunen verstetigen und Nachnutzbarkeit sicherstellen, zentrale Wissensmanagementplattform für Kommunen (Feedback- und Fehlerkultur)

Handlungsfeld 2: Haushaltsausgleich in Krisenzeiten

Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland 1991-2021



* Ab 2016 vierteljährliche Kassenstatistik.

a/b 1997 einschl. und ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

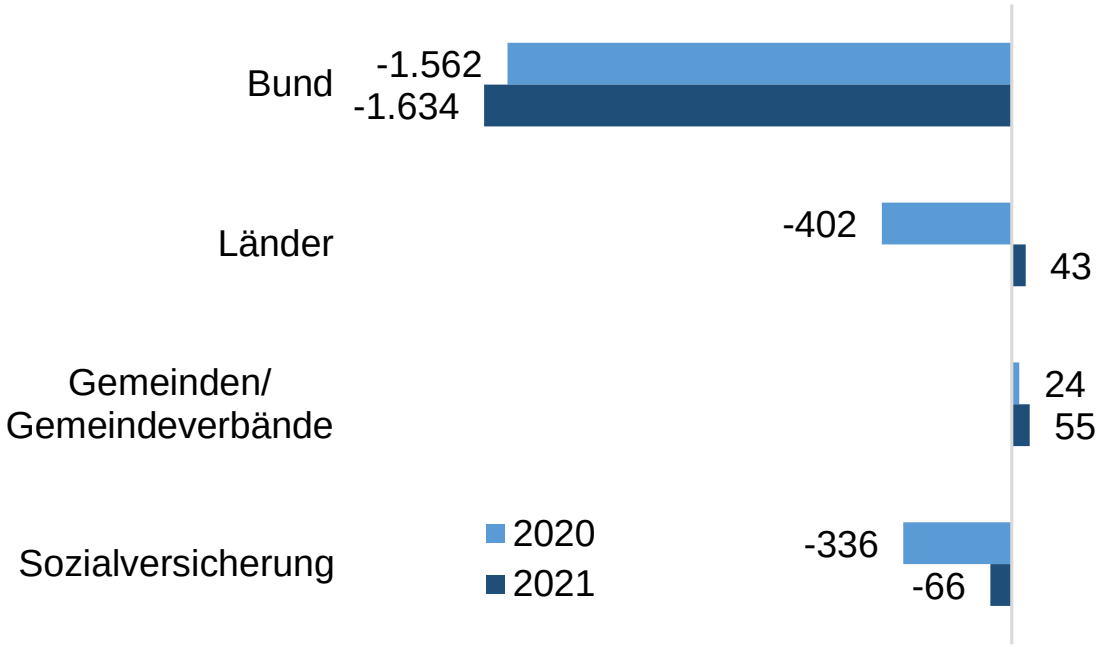
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Hausausgleich im Krisenmodus

- Integration von Flüchtlingen
- Pandemiefolgenbewältigung (Gesundheitsämter, Schulen u.v.m.)
- Gaspreise und Stadtwerke
- ökonomischer Strukturwandel (Automobilindustrie etc.)
- Infrastruktur und Instandhaltung (Brücken u.v.m.)
- klimapolitischer Umbau (Gebäude, ÖPNV, Ladestationen etc.)
- kommunale Stellennachbesetzungen auf zunehmender Arbeitskräfteknappheit
- soziale Verwerfungen … …
- … …

Finanzierungssalden der staatlichen Ebenen 2020 und 2021

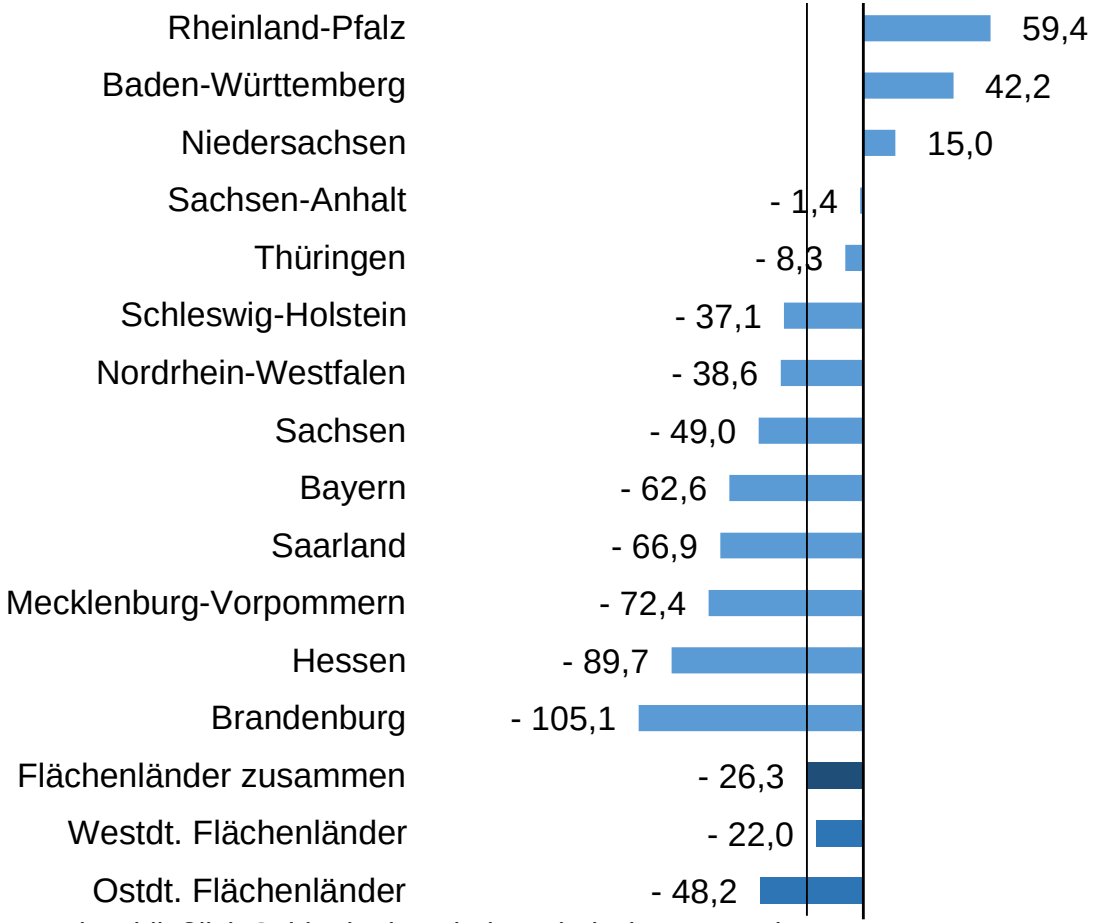
Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts* 2020 und 2021 nach Körperschaftstypen in Euro je Einwohner:in



* Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Finanzstatistiken.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

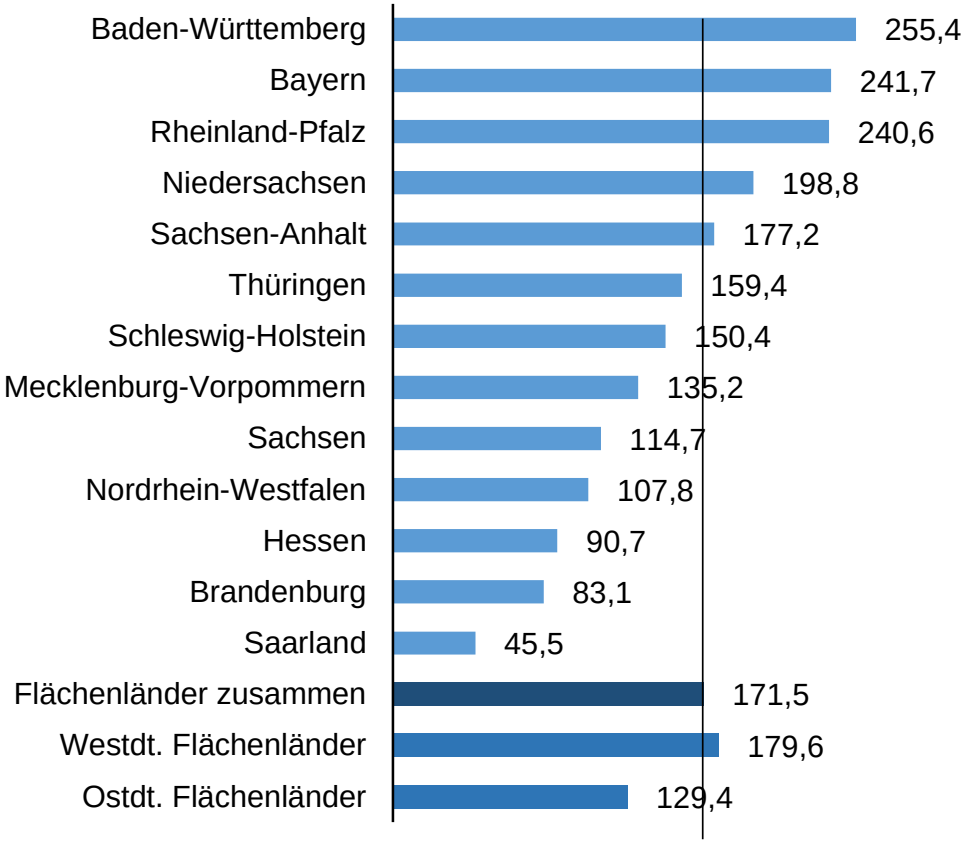
Finanzierungssalden der Kommunen (Kernhaushalte) im 1. Halbjahr 2022 in Euro je Einwohner



** Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

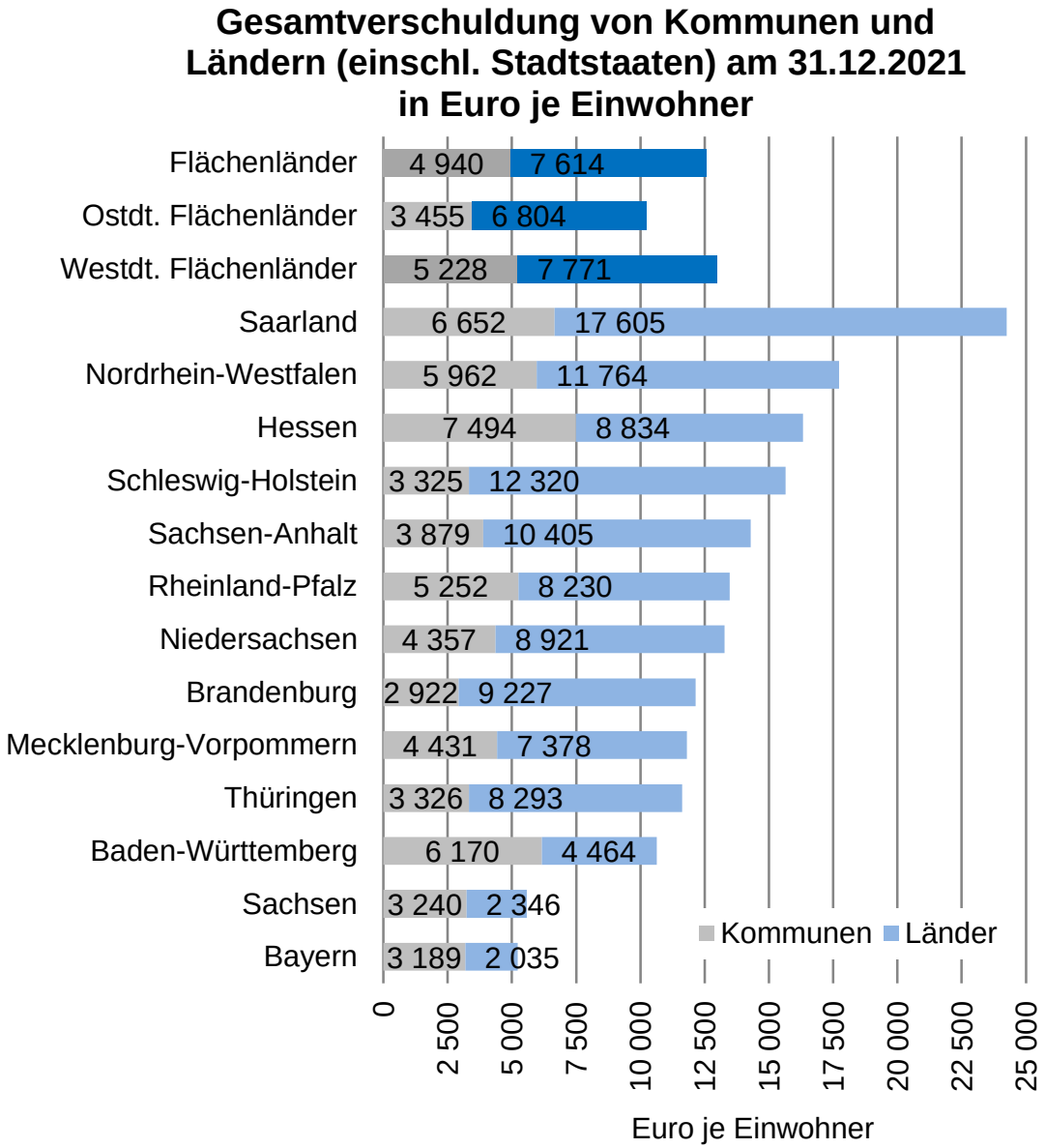
Finanzierungssalden der Kommunen (Kernhaushalte) ohne Sachinvestitionen im 1. Halbjahr 2022 in Euro je Einwohner



** Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

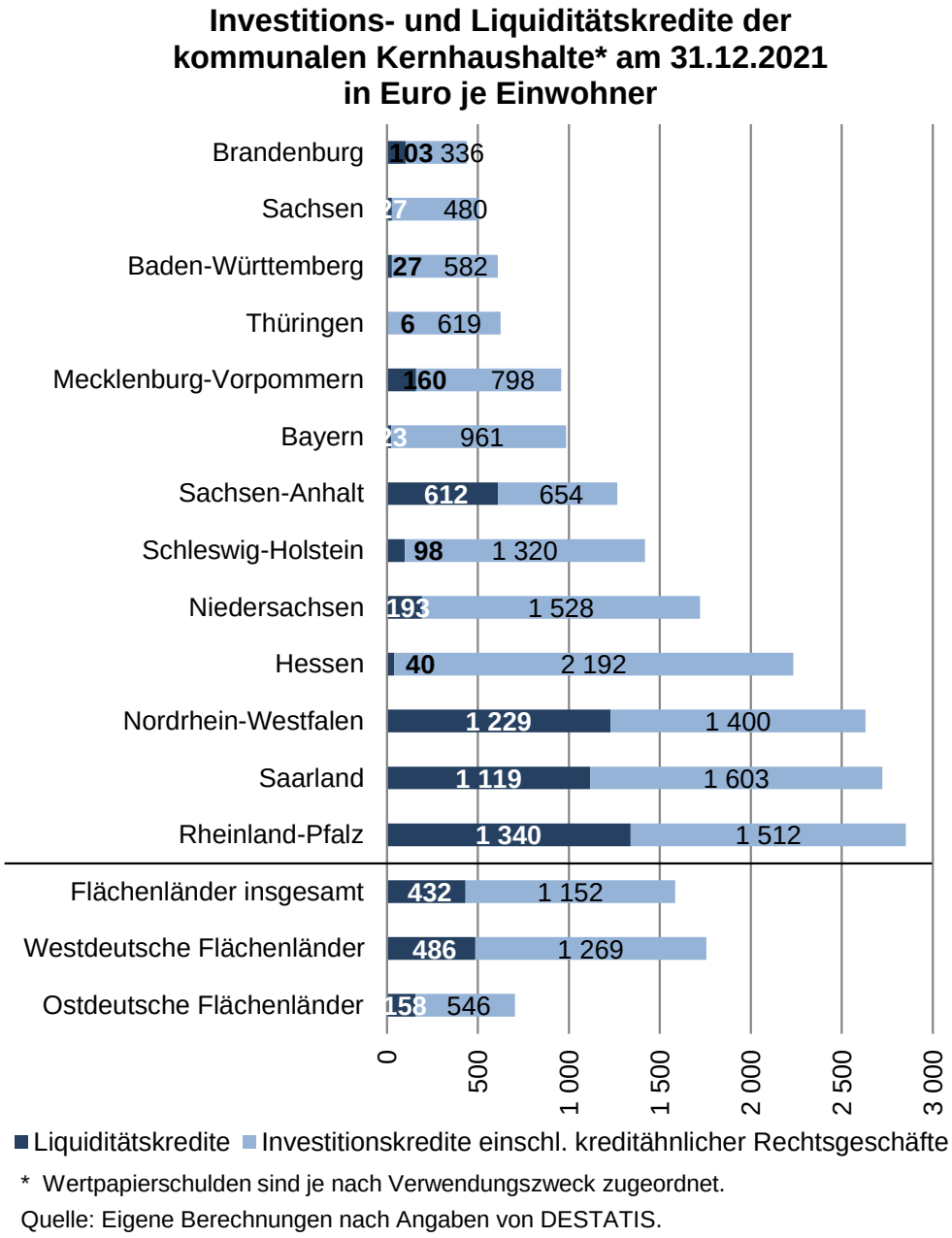
Gesamtschulden der der Länder und Gemeinden (GV) in Euro je Einwohner nach Ländern



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Kreditbestand zum 31.12.2021

Kernhaushalte,
in Euro je Einwohner



* Wertpapierschulden sind je nach Verwendungszweck zugeordnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Drei Ansatzpunkte der Finanzierung

- aufgabenangemessene Finanzausstattung
- Corona- und nachfolgende Krisenisolierung
- Teilkreditierung des kommunalen Finanzausgleichs

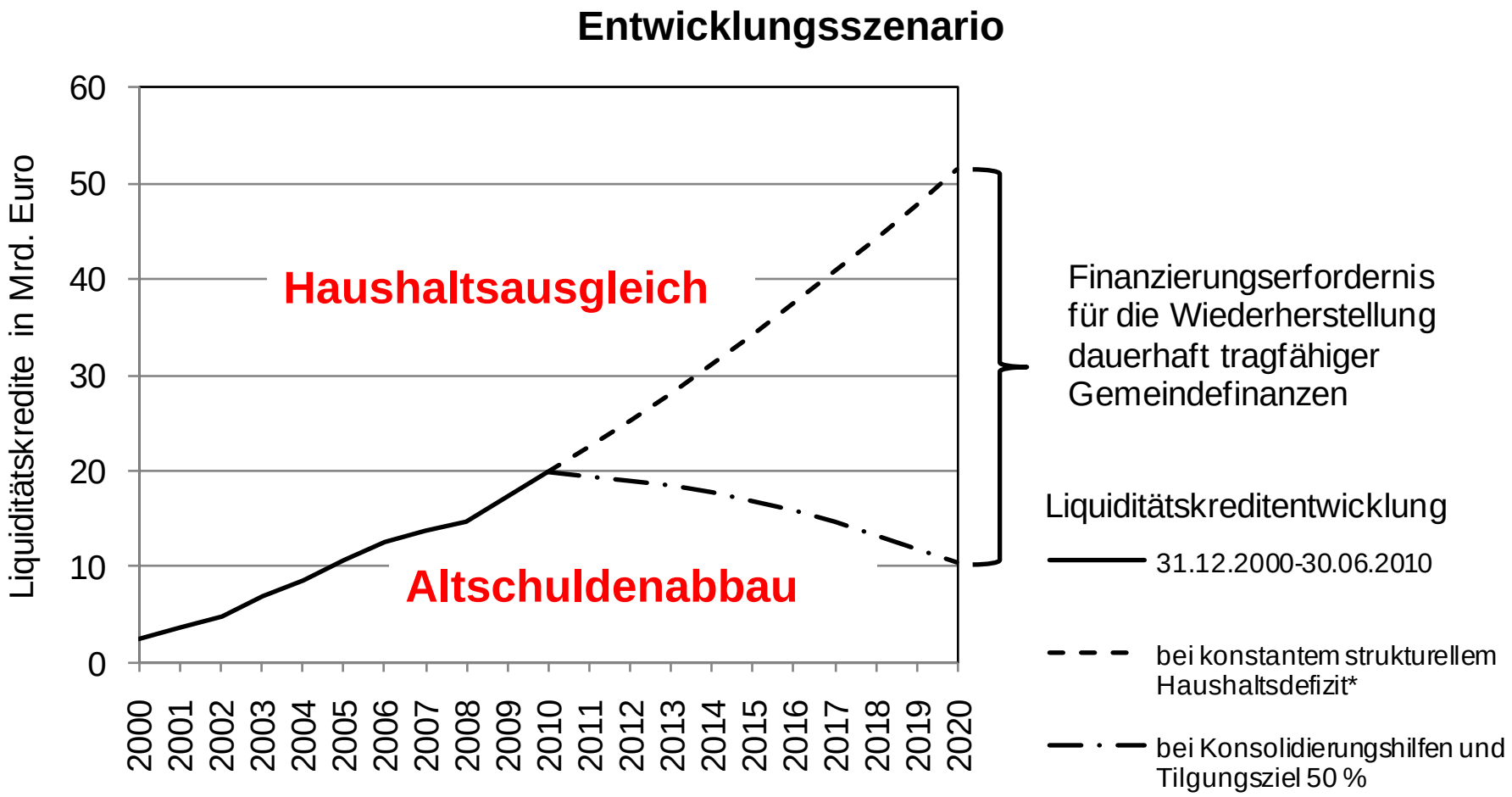
Konsequenz

-> Aufbau neuer Schulden

-> bei steigenden Zinsen

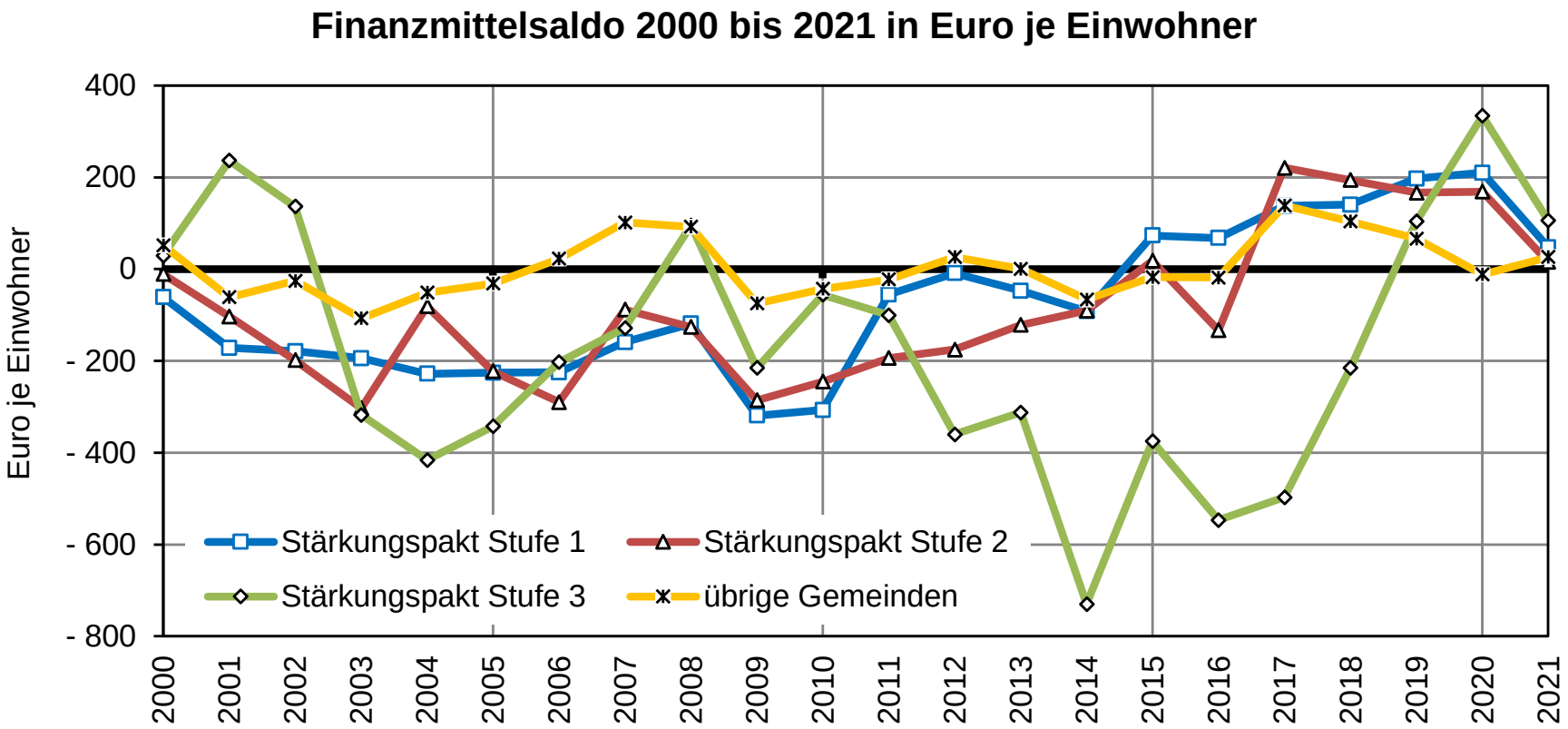
Handlungsfeld 3: Abbau alter und neuer Schulden

Liquiditätskredite: Entwicklungsperspektiven in NRW



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

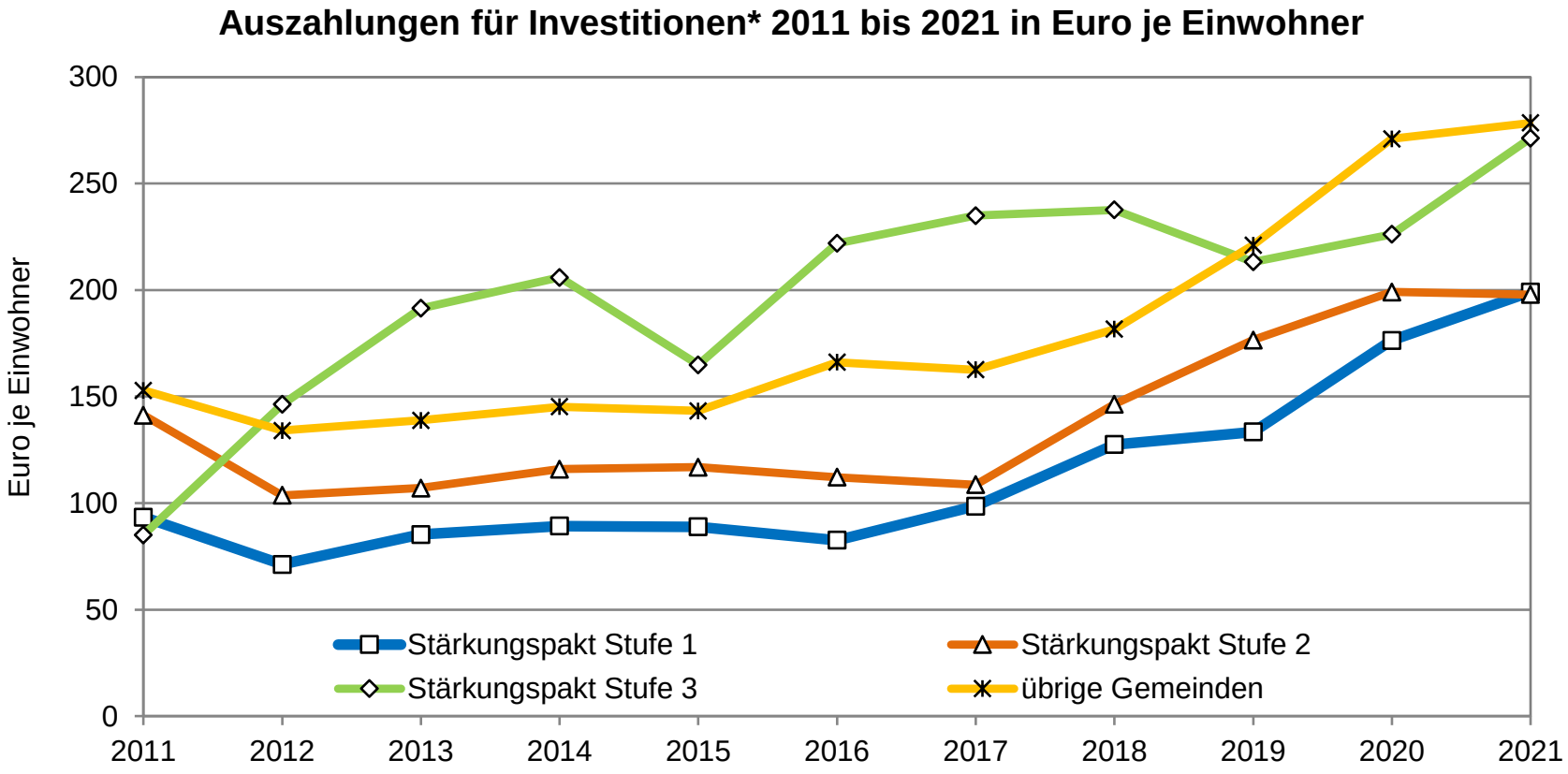
Finanzmittelsaldo 2000 bis 2021



Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Stufe 3 wird geprägt von Mülheim an der Ruhr.

Investitionen* 2011 bis 2021



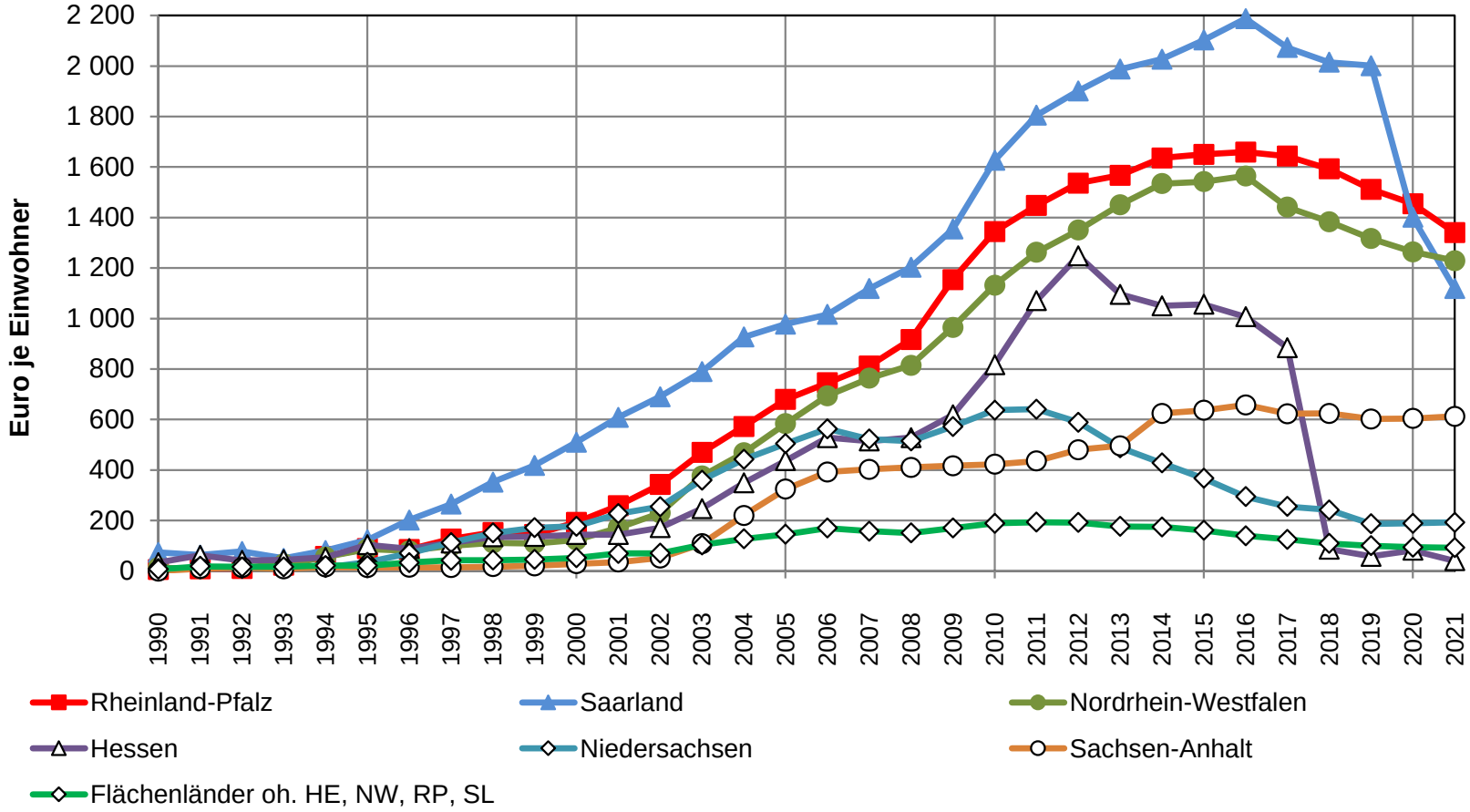
* Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte.

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Stufe 3 wird geprägt von Mülheim an der Ruhr.

Kommunale Liquiditätskredite 1990-2021 (jew. 31.12.) im Ländervergleich

in Euro je Einwohner

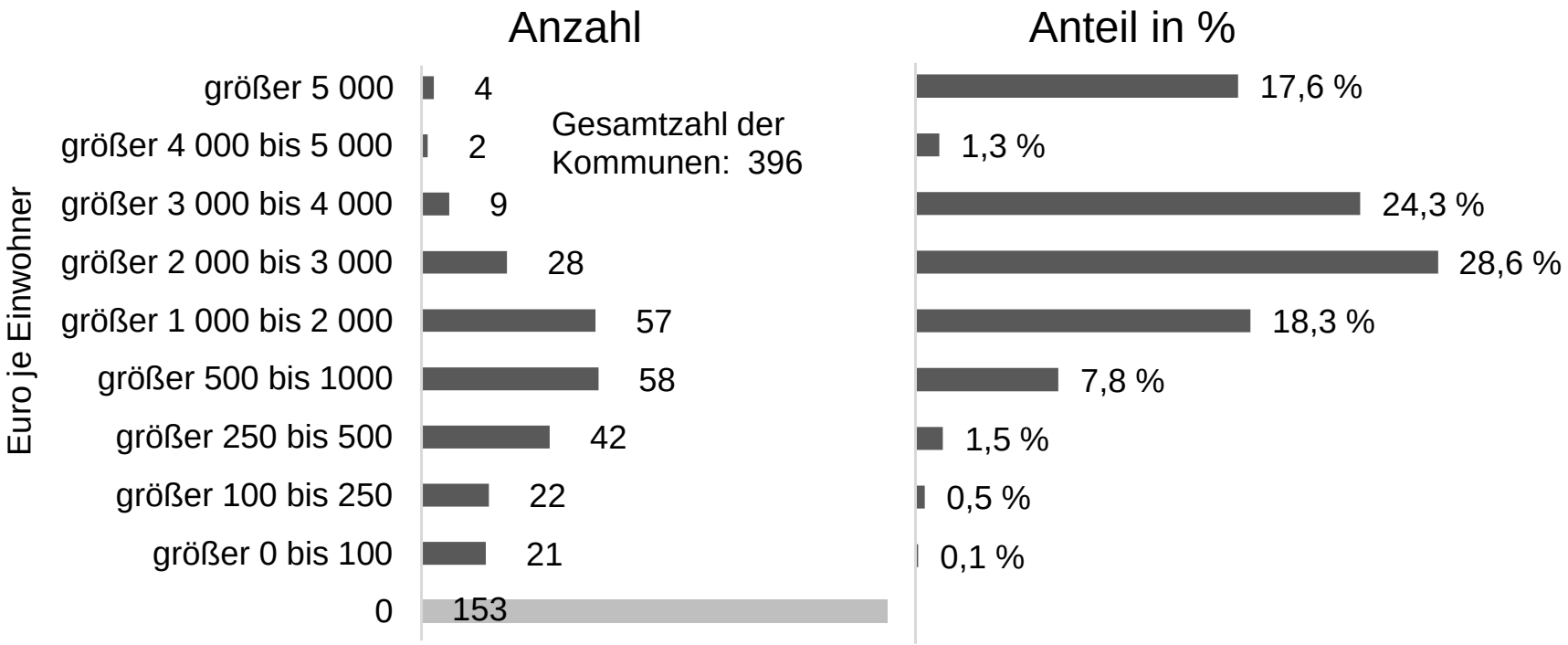


* Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich; oh. Schulden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden.
Quelle: Angaben von DESTATIS und eigene Berechnungen.

Finalisierung des Stärkungspaktes

Nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden nach Höhe des Entschuldungsbetrages* am 31.12.2017 in Euro je Einwohner:

Anzahl und Anteil am Entschuldungsvolumen



* Liquiditätskredite einschl. Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung abzüglich Sockelbetrag.

Zum Schluss:
Kann Kommune Krise?

Kann Kommune Krise?
- Zum Handlungsbedarf -

- Krisen-Isolierung kauft Zeit und löst nicht das Finanzierungsproblem
- zurück zu einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung
- Haushaltsausgleich qualifizieren:
  hinreichendes Investitionsniveau und entwicklungsverträgliche Hebesätze als Nebenbedingung
- Finalisierung des Stärkungspaktes = Altschuldenabbau

Verschlankung - klare Regelungen - Nutzung technischer Optionen - mehr Schnelligkeit

- Wir brauchen Verschlankungen und Vereinfachungen, z.B. im Förderwesen, im Sozialbereich, bei der Familienkasse.
- Wir brauchen aber auch klare Regelungen für Schnittstellenprobleme, z.B. bei Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im Schulsystem.
- Ungewollte Nebenwirkungen von Politik müssen wir vermeiden. Das Konnexitätsprinzip darf nicht zur Modernisierungsfalle werden.
- Es ist mehr Schnelligkeit gefordert, z.B. im Bau- und Planungsrecht.
- Wir müssen neue Techniken auch tatsächlich nutzen, Digitalisierung als Daueraufgabe.
- All dieses würde uns auch beim Handlungsbedarf im multiplen Krisenumfeld helfen: Energieinfrastruktur, Flüchtlingsunterbringung und -integration, Hilfszahlungen und Digitalisierung.
- Wichtig: Ein schlankerer Staat fördert kommunale Ideen, ermöglicht neue Lösungsansätze und stärkt Entscheidungsfreude … … …

TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Zur Fortsetzung des Diskurses:

junkernheinrich@arcor.de
https://www.ru.uni-kl.de/stadt-regional-und-umweltoekonomie