Kommunalfinanzen im Überschuss? - Zwischen alten und neuen Risiken -

Herbsttagung des Fachverbandes der Kämmerer in NRW Mülheim an der Ruhr 16. November 2016

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Agenda

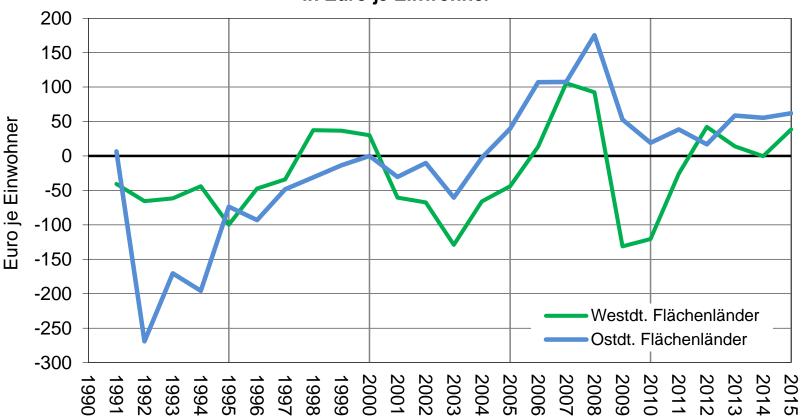
- Aktuelle Finanzlage der Kommunen
 - Zur Parallelität von Entspannung und Disparitätenverstärkung -
- Dilemmata der Kommunalfinanzierung
 - Zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems -
- Alte und neue Haushaltsrisiken
 - Zum Umgang mit veränderten Rahmenbedingungen -

Zur aktuellen Finanzlage der Kommune - Parallelität von Entspannung und Disparitätenverstärkung -

Kommunalfinanzen - wo stehen wir?

- 2015: hohe Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, ausgeprägte Tendenz zum Haushaltsausgleich, kommunaler Finanzausgleich hohem Niveau
- seit 2011: vergleichsweise gute konjunkturelle Rahmenbedingungen
- Niedrigzinspolitik als volkswirtschaftliches "Großexperiment", nur wenige Anzeichen für nachhaltige Strukturreformen
- mehrere Kreditinstitute arbeiten mit Kreditdeckelungen, öffentliche Banken konzentrieren sich auf "Hausländer", Anleihen nehmen zu
- Zinsänderungsrisiko mittelfristig hoch
- Frage nach dem "Plan B"
- Änderungen der Umfeldbedingungen mit hohem Unsicherheitspotential, z.B. Migrationsbewegungen
- Finanzhilfen, aber auch Aufgaben nehmen zu

Kommunaler Finanzmittelsaldo 1991-2015 - Kernhaushalte - in Euro je Einwohner

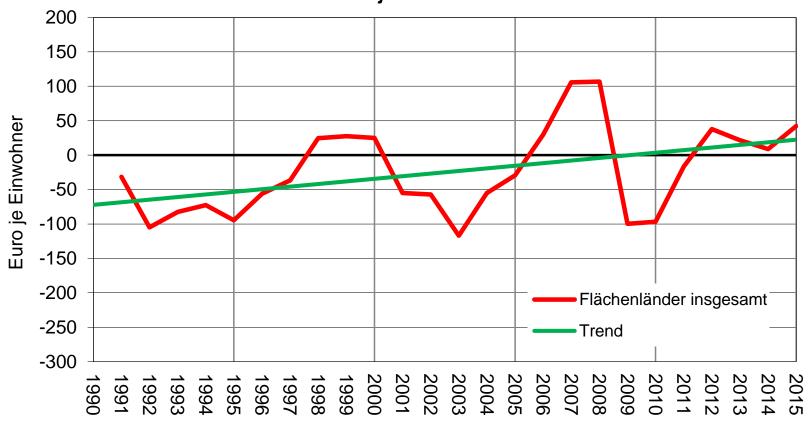


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Unterschiedliche Entwicklung in Ost und West.

2014/2015 noch vierteljährliche Kassenstatistik.

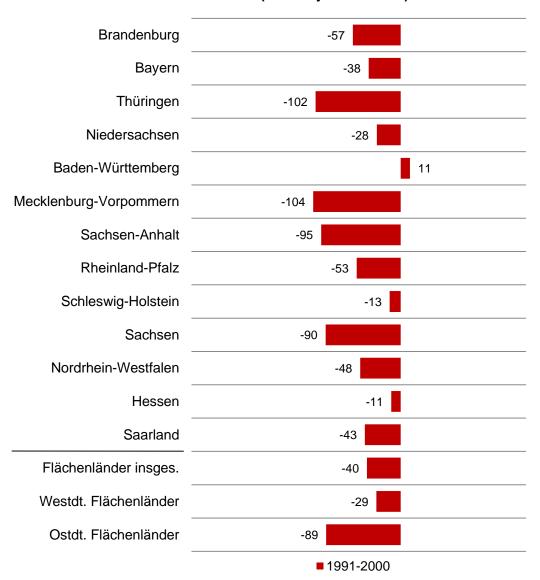
Kommunaler Finanzmittelsaldo 1991-2015 - Kernhaushalte - in Euro je Einwohner



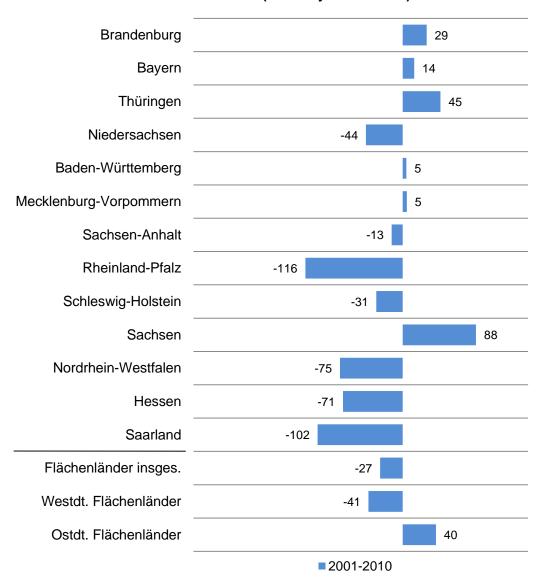
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Der Trend ist insgesamt positiv, die Schwankung war aber in der Vergangenheit enorm. 2014/2015 noch vierteljährliche Kassenstatistik.

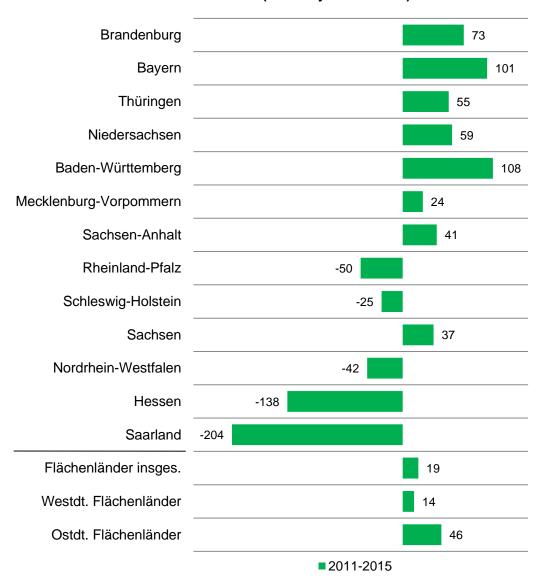
Kommunaler Finanzmittelsaldo im Durchschnitt 1991-2000 - Kernhaushalte (in Euro je Einwohner) -



Kommunaler Finanzmittelsaldo im Durchschnitt 2001-2010 - Kernhaushalte (in Euro je Einwohner) -



Kommunaler Finanzmittelsaldo im Durchschnitt 2011-2015 - Kernhaushalte (in Euro je Einwohner) -

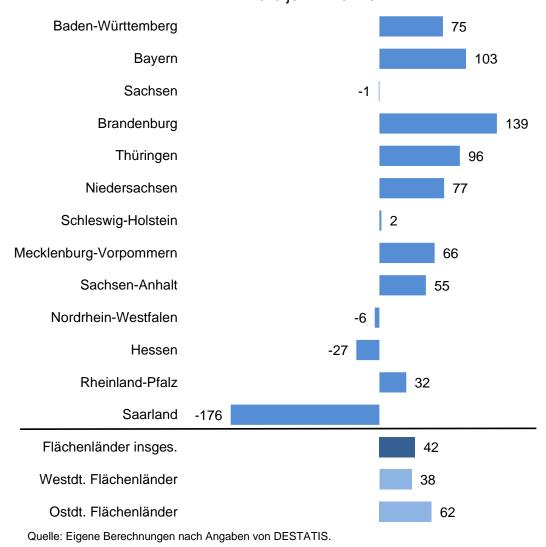


Aktuelle Finanzlage

Aktuell ist nur das Saarland deutlich vom Haushaltsausgleich entfernt (sortiert nach der Gesamtentwicklung 1991-2015,

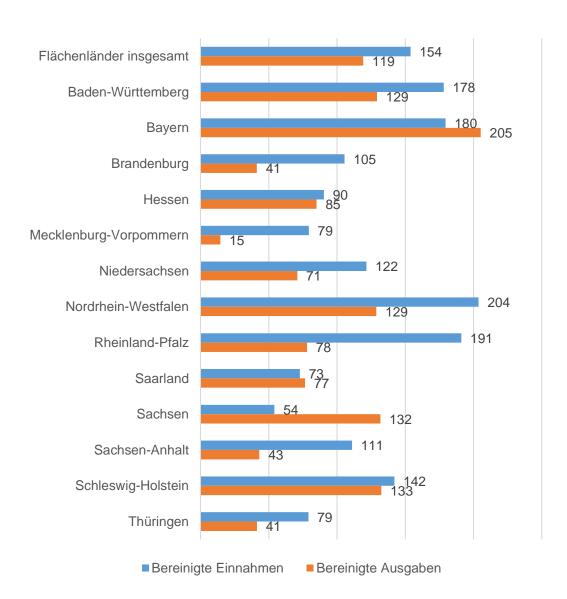
2015 vierteljährliche Kassenstatistik.)

Kommunaler Finanzmittelsaldo 2015 - Kernhaushalte - in Euro je Einwohner



Bereinigte Einnahmen und Ausgaben 2014-2015

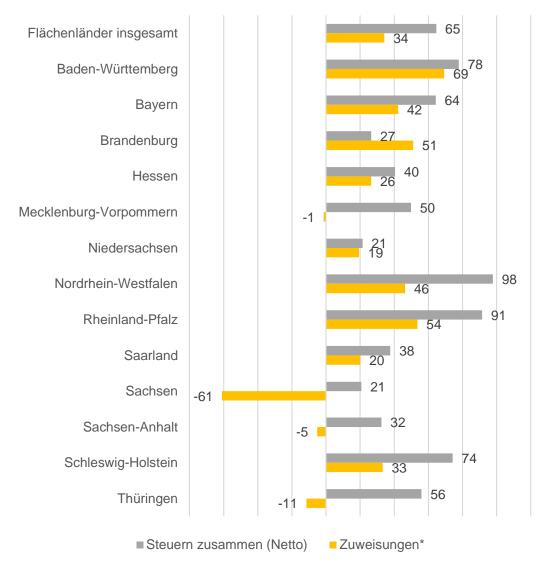
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Steuern und Zuweisungen 2014-2015

Kernhaushalte, in Euro je Einwohner

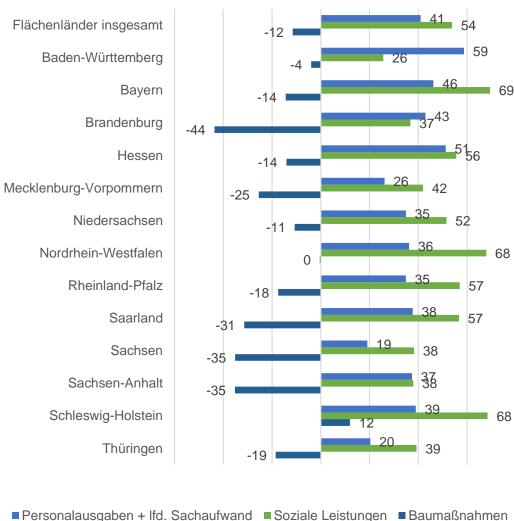


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

^{*} Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen vom Land, sonstige allgemeine Zuweisungen, Ausgleichsleistungen vom Land, Zuweisungen u. Zuschüsse für Ifd. Zweck

Personalausgaben + Ifd. Sachaufwand und soziale Leistungen und Baumaßnahmen 2014-2015

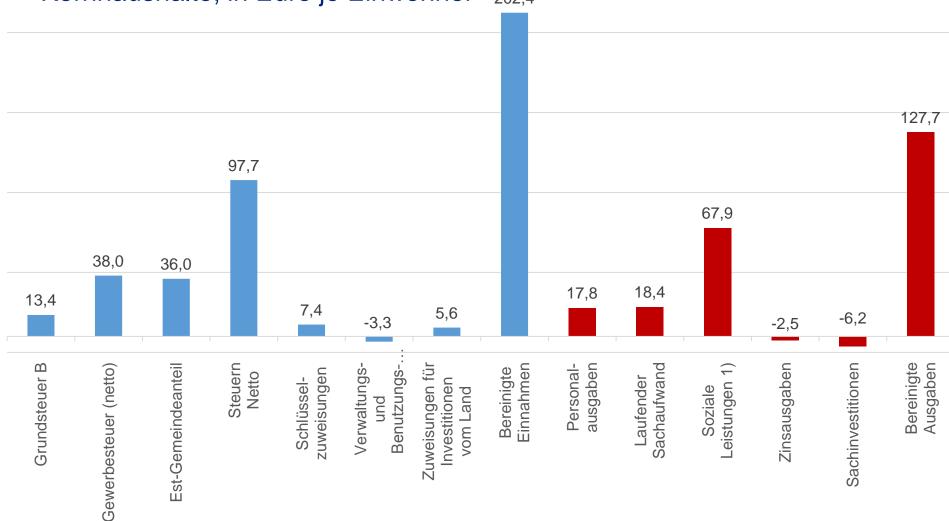
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner

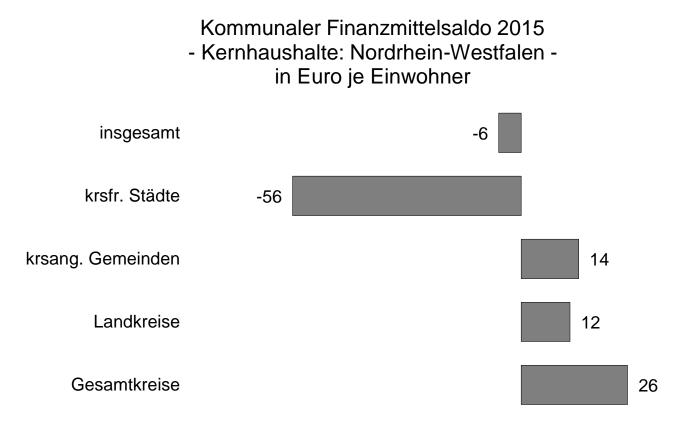


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Veränderung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Nordrhein-Westfalen 2014-2015

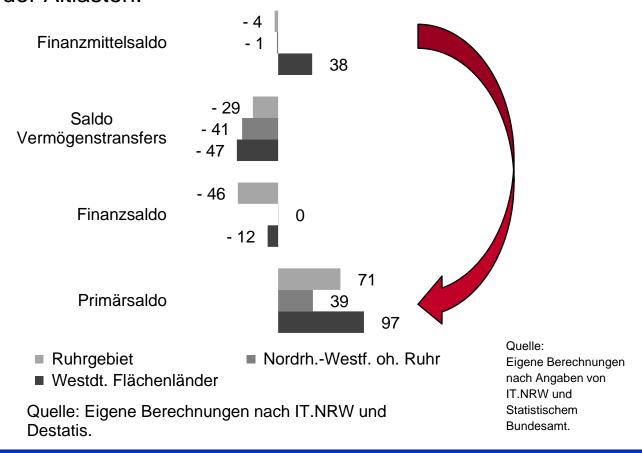
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner 202,4





Haushaltsergebnis im Ruhrgebiet

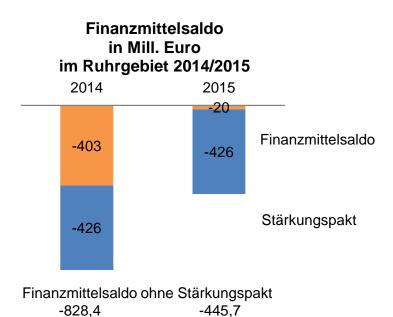
Ohne die Belastung aus dem Finanzsaldo (Zinsen u.ä.) und den Auszahlungen für Vermögenszukäufe (netto) sind die Haushalte der Ruhrgebietskommunen mit 71 Euro/Ew. deutlich im Überschuss. Insbesondere der Finanzsaldo belastet die Kommunen → Resultat der Altlasten.



Haushaltsverbesserung und Restlücke im Ruhrgebiet

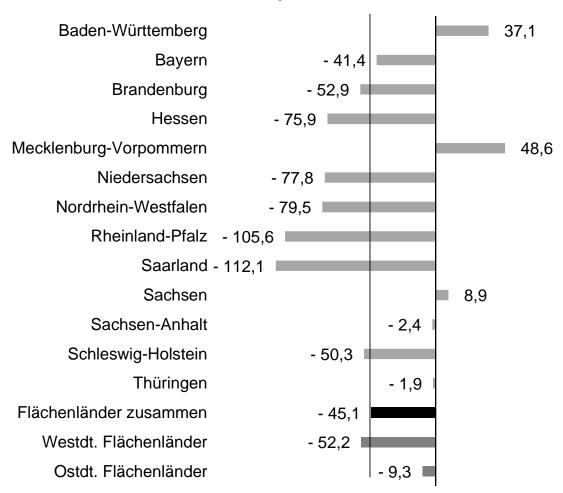
Bei konstanten Mittelzuflüssen aus dem Stärkungspakt ist die Verringerung des Haushaltsdefizites allein das Ergebnis einer verbesserten Haushaltssituation.

Ohne den Stärkungspakt betrüge das Defizit noch 446 Mio. Euro bzw. 88 Euro je Einwohner. Aus dieser Perspektiven wäre auch der Primärsaldo immer noch nicht positiv, sondern betrüge -17 Euro/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach IT.NRW und MIK NRW.

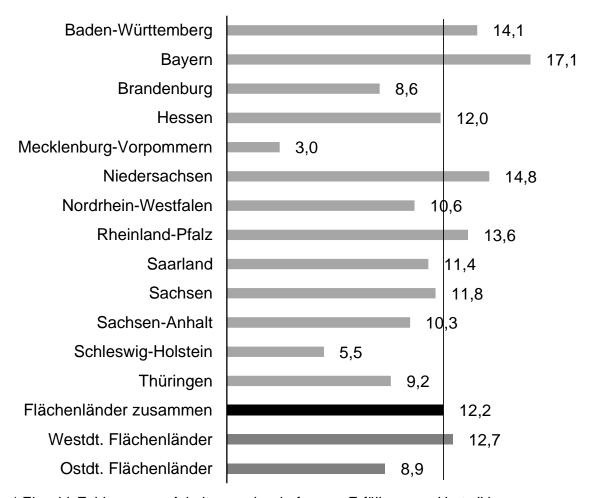
Finanzierungssaldo im 1. Halbjahr 2016 in Euro je Einwohner



^{*} Einschl. Zahlungen an Arbeitsgemeinschaften zur Erfüllung von Hartz IV.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

Änderung der Auszahlungen für soziale Leistungen* 2015/2016 jeweils 1. Halbjahr in %



^{*} Einschl. Zahlungen an Arbeitsgemeinschaften zur Erfüllung von Hartz IV.

Quelle: Statistisches Bundesamt, vierteljährliche Kassenstatistik.

Dilemmata der Kommunalfinanzierung - Zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems

Kommunalfinanzpolitische Hilfen der letzten Jahre

Strukturelle Entlastungen:

- Einführung des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen und wirksame Überprüfung durch die Landesverfassungsgerichte
- Sicherung der Gewerbesteuer als kommunale Einnahmenquelle
- Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (2005): Entlastung um 2,5 Mrd. Euro
- schrittweise Übernahme der Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund von 2012 bis 2014

Temporäre Entlastungen:

- Konjunktur- und Investitionsprogramme des Bundes
- Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen verschiedener Länder seit 2011

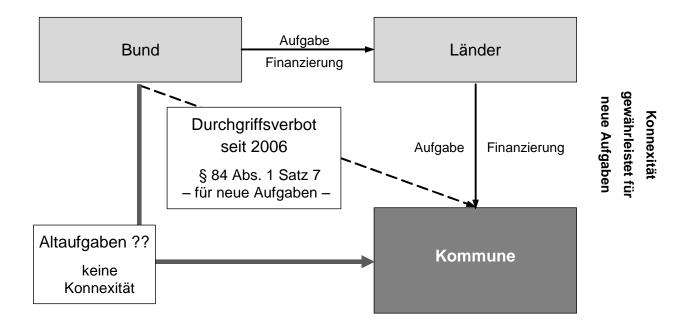
Kommunalfinanzpolitisches Dilemma 1

- Dilemma aus Steueraufkommensunterschieden und Ausgabenbelastungen
 - -> Steuersystem überzeichnet Wirtschaftskraftunterschiede
 - Lösungsoption 1: Gewerbesteuerreform
 - Lösungsoption 2: sachgerechter Kommunalfinanzausgleich
 - soziale Folgen des Strukturwandels (soziale Folgekosten) bringt insbesondere stukturschwache Kommunen in Finanzierungsprobleme
 - Lösungsoption 1: Soziallastenfinanzierung
 - Lösungsoption 2: Konnexität für "Altaufgaben"

Kommunalfinanzpolitisches Dilemma 2

- Kommunen in der Nicht-Zuständigkeitsfalle
 - Die Länder sind für die Finanzausstattung der Kommunen zuständig, verweisen aber auf die Begrenzung ihrer Leistungsfähigkeit.
 - -> Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen betont z.B. die Nachrangigkeit des kommunalen Finanzausgleichs und die (mangelnde) Leistungsfähigkeit des Landes.
 - -> Bundesgesetze bestimmen viele Aufgaben.
 - -> Bei der Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länderhaushalte an die Kommunen treten Sickereffekte auf.
 - -> Die Konnexitätsregel gilt nur für neue Aufgaben, alte Aufgaben betrifft sie nicht. Gerade diese belasten aber die kommunalen Kassen.

Aufgabenzuweisung Bund-Land-Kommune



noch kommunalfinanzpolitisches Dilemma 2

- Lösungsoption 1: Umsetzung des Konnexitätsprinzips bei ebenenübergreifenden Aufgaben auch für Altaufgaben
- Lösungsoption 2:
 Neuordnung der Soziallastenfinanzierung im föderalen Staat
 - -> Kostenübernahme durch den Bund bei Geldleistungen
 - -> bedarfsgerechte Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils
- Lösungsoption 3:
 Sicherung eines aufgabenangemessenen kommunalen
 Mindestausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes
 - (bei mangelnder Leistungsfähigkeit des Landes
 - -> Aufgaben- und Standardreduktion)

Kommunalpolitische Dilemma 3

- fiskalische Altlasten:
 Schuldenstand, insbesondere Liquiditätskredite drohen Konsolidierungsprozesse aufzuzehren
 - -> mangelnde Schuldendienstfähigkeit
 - -> Teilschuldenübernahme nach Haushaltsausgleich (Glättung von "Verschuldungsspitzen")

```
-> ....
```

->

Kommunalpolitische Dilemma 4

- Zuweisung neuer Aufgaben, massive Steigerung von "Altaufgaben" ohne hinreichende finanzielle Deckung
 - -> mitttelfristige Aufgabenkaskade (Recht auf Kindergartenplatz, Inklusion, Ganztagsbetreuung, U3 etc.)
 - -> aktuelles Beispiel: Unterbringung und Integration von Flüchtlingen
 - ->
 - ->

Alte und neue Risiken - Zum Umgang mit veränderten Rahmenbedingungen -

Wo liegen mögliche finanzielle Risiken für die Haushaltssicherung

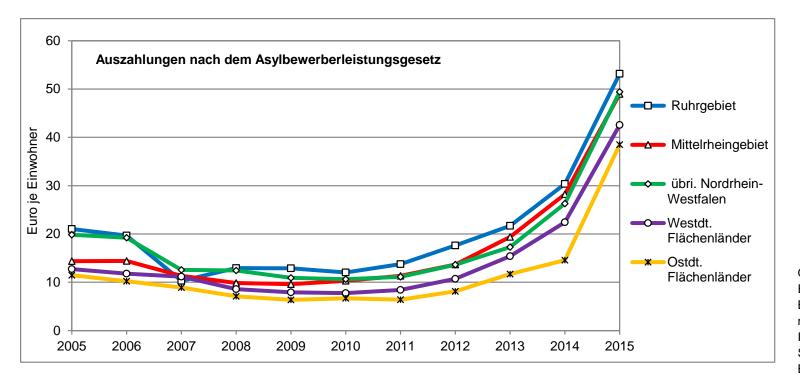
- Änderung finanzpolitischer Rahmenbedingungen
 - -> konjunkturelle Abschwächung
 - -> Zinsänderungsrisiko
 - -> Rückkehr der Finanz- und Staatsschuldenkrise
- Ausbleiben von Teilelementen der Reform, z.B.
 - -> kommunaler Konsolidierungsbeitrag (parteipolitische Fragmentierung und politische Entscheidungsfähigkeit)
 - -> Mitwirkung des Bundes (Grundsicherung im Alter, Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfe u.a.)
 - -> landesseitige Weitergabe von Bundesentlastungen
 - -> mangelnde Wirksamkeit von landesseitigen Konsolidierungshilfen
 - -> Schuldenbremse der Länder
- Eintritt von schwer vorhersehbaren Entwicklungen:
 Unterbringung und Integration von internationalen Migranten etc.

Zur Finanzierung von Flüchtlingen und Asylbewerbern

Flüchtlinge und Asylbewerber

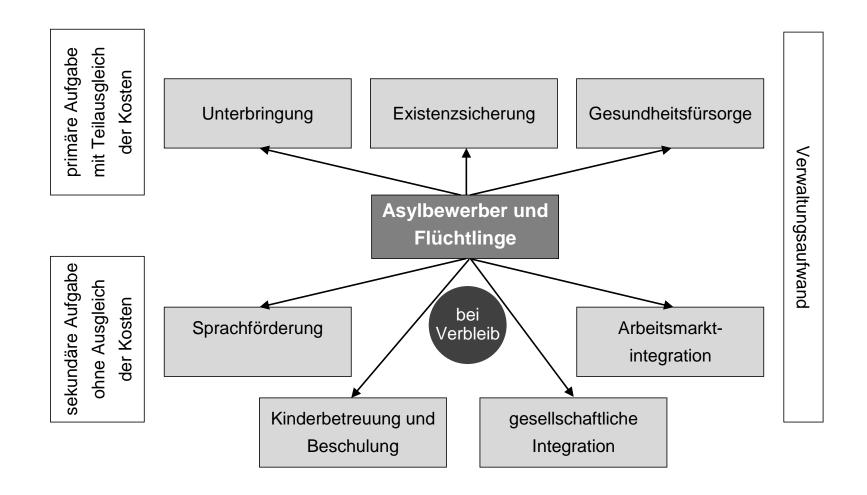
Der aktuell starke Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern erhöht den Druck auf die Soziallasten weiter.

Schon seit 2011 hat sich der Zustrom wieder deutlich erhöht und die wachsende Belastung war erkennbar. Neben den existenzsichernden Leistungen wird aber die Integration noch erhebliche Finanzmittel erfordern.



Quelle: Eigene Berechnun-gen nach Angaben von IT.NRW und Statistischem Bundesamt.

Asylbewerber und Flüchtlinge



Aktuell diskutierte Vorschläge "Flüchtlingsfinanzierung"

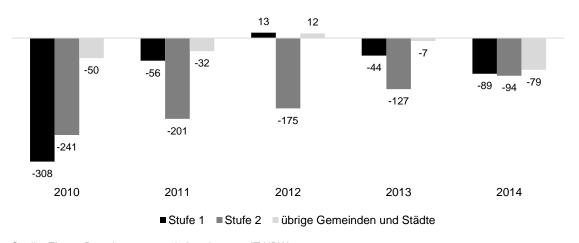
- Königsteiner Schlüssel
- Sonderbedarfsergänzungszuweisungen im LFA
- Rückkehr zur Mischfinanzierung (z.B. Wohnungsbau, Bildung, Infrastruktur)
- Gemeinschaftsaufgabe Asyl
- Spitzabrechnung (Spitzerstattung) vom Land
- Entlastung bei der Eingliederungshilfe für Behinderte
- Teilübernahme/Übernahme der Kosten der Unterkunft
- Stärkung der allgemeinen Finanzkraft von Ländern und Kommunen
- Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs/Anpassung der kommunalen Mindestausstattung
- bedarfsgerechte Aufstockung und Verteilung des Umsatzsteueranteils

Schlussfolgerungen für die Finanzierung kommunaler Flüchtlingskosten

- Präferenz für direkte Kostenbeteiligung durch den Bund (für kommunale Sozialpolitik und Integrationskosten)
- bei Ausgleichspauschalen (für Unterbringungskosten)
 - -> aktuelle und realistische Fallzahlen
 - -> auskömmliche Pauschalen
 - -> Zuschläge für Sonderlasten
- bedarfsgerechte Umsatzsteuerverteilung als ergänzende, aber nachrangige Präferenz

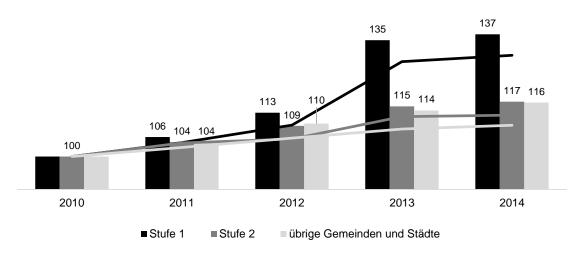
Zum Stärkungspakt

Finanzmittelsaldo der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2014 nach der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen in € je Einwohner



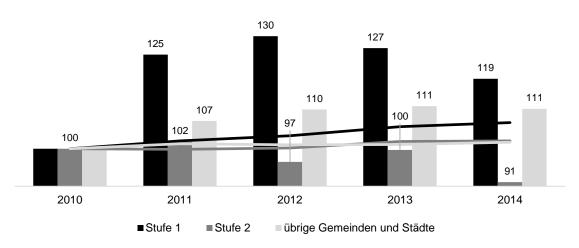
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Grundsteuer B-Einnahmen (Säulen) und -Hebesätze (Linien) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2014 nach der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen in € je Einwohner (2010 = 100)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Netto-Gewerbesteuereinnahmen (Säulen) und -hebesätze (Linien) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2014 nach der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen in € je Einwohner (2010 = 100)

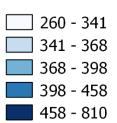


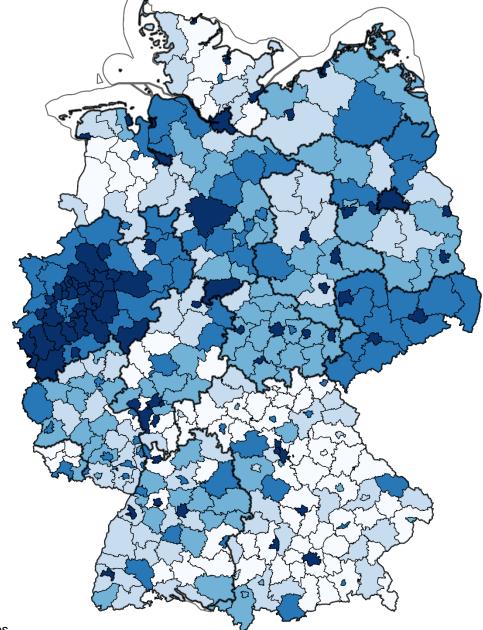
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Grundsteuer B: gewogener Durchschnittshebesatz auf Kreisebene (2014)

Klassifizierung:

Quintile



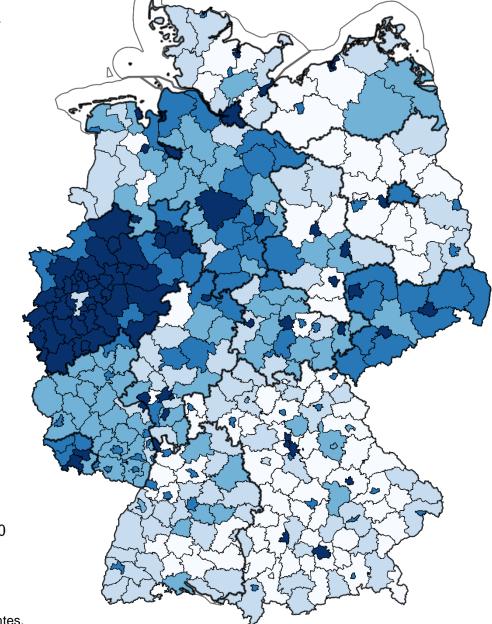


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Gewerbesteuer: gewogener Durchschnittshebesatz auf Kreisebene (2014)

Klassifizierung:

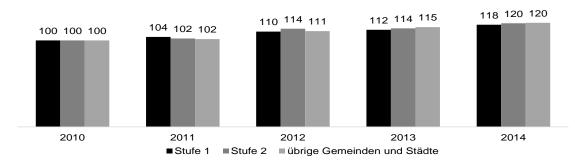
Quintile



223 - 340 340 - 360 360 - 3840 384 - 420 420 - 520

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Personal- und laufende Sachaufwendungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2010 bis 2014 nach der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen in € je Einwohner (2010 = 100)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Finanzielle Maßnahmen des Bundes

Aktuelle Beschlüsse zur finanziellen Entlastung der Kommunen

- Kompromiss zu 5 Mrd. Euro-Nettoentlastung
 - -> 1,6 Mrd. Euro über KdU, 2,4 Mrd. Euro über gemeindlichen Umsatzsteueranteil, 1 Mrd. Euro über Umsatzsteuer der Länder
 - -> keine Dynamisierung
 - -> späte Vollentlastung
 - -> Verzicht einer deutlichen Konzentration der Mittel auf finanzschwache Kommunen
- Bundesteilhabegesetz
 - -> bundesweite Mehrkosten von 30-154 Mio. Euro (2017-2019)
 - -> danach Rückgang auf 20 Mio. Euro (2020)
 - -> SGK: Mehrkosten sind zwingend durch den Bund zu tragen
- Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
 - -> 3,5 Mrd. Euro (2015-2020)

Aktuelle Beschlüsse zur finanziellen Entlastung der Kommunen

- Vereinbarung zu Integrationskosten
 - -> Kosten der Unterbringung für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund (2016-2018)
 - -> jährliche Integrationspauschale von 2 Mrd. Euro
 - -> 500 Mio. Euro für Wohnungsbau (2017 und 2018)
 - -> Weitergabe über die Länder bleibt teilweise unsicher
 - -> Finanzierung der geduldeten Flüchtlinge offen

Verteilung der Entlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Kosten der Unterkunft nach Ländern*

Modellrechung: 1,0 / 1,0 / 1,0 Mrd. Euro nach drei Schlüsseln

 Rangfolge nach Gesamten 	tlastung -
---	------------

Rang	kreisfreie Stadt/Kreis	Entlastung			
		Insgesamt	Gemanteil Ust	Gemanteil Ust	Kosten der
			normal	Arbeitslose SGB II	Unterkunft
		2 Mrd Euro	4 M. I. E	4.84.1.5	4 Mart E
		3 Mrd. Euro 1 Mrd. Euro 1 Mrd. Euro 1 Mrd. Euro			1 Mrd. Euro
			Euro je Ein		
1	Berlin	64,52	11,14	23,26	30,12
2	Bremen	63,43	14,88	23,85	24,70
3	Hamburg	57,22	21,94	15,08	20,20
4	Sachsen-Anhalt	46,23	9,67	20,24	16,32
5	Nordrhein-Westfalen	45,69	13,53	16,30	15,87
6	Mecklenburg-Vorpommern	44,01	8,58	19,45	15,98
7	Brandenburg	40,10	8,51	17,56	14,02
8	Sachsen	39,90	11,06	16,08	12,76
9	Saarland	39,60	12,30	14,05	13,25
10	Hessen	36,34	14,42	10,27	11,65
11	Schleswig-Holstein	34,10	9,10	12,23	12,77
12	Niedersachsen	33,79	10,62	11,54	11,63
13	Thüringen	33,63	9,41	13,60	10,62
14	Rheinland-Pfalz	27,62	10,12	9,15	8,34
15	Baden-Württemberg	26,04	12,90	6,27	6,87
16	Bayern	23,61	12,73	5,28	5,59
21	Deutschland	36,82	12,27	12,27	12,27

Basis der Schätzung: Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer 2015 (Realsteuervergleich), der Zahl der Arbeitslosen im SGB II am 30.06.2015 und der laufenden Kosten für Unterkunft 2015 nach dem SGB II (Bundesagentur für Arbeit).

Kommunalscharfe Verteilung der Entlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Kosten der Unterkunft*

	Unterkuntt*				
Rang	kreisfreie Stadt/Kreis	Entlastung			
		Insgesamt	Gemanteil Ust	Gemanteil Ust	Kosten der
			normal	Arbeitslose SGB II	Unterkunft
		3 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro
		Euro je Einwohner			
1	Bremerhaven, Stadt	73,59	11,41	33,47	28,71
2	Frankfurt am Main, Stadt	73,30	39,76	13,45	20,09
3	Gelsenkirchen, Stadt	72,34	11,75	31,16	29,42
4	Essen, Stadt	69,95	17,09	25,70	27,16
5	Dortmund, Stadt	67,54	13,56	27,89	26,09
6	Düsseldorf, Stadt	67,14	29,13	17,55	20,45
7	Offenbach am Main, Stadt	66,73	15,07	23,25	28,41
8	Duisburg, Stadt	65,39	12,71	29,06	23,62
9	Berlin, Stadt	64,52	11,14	23,26	30,12
10	Mönchengladbach, Stadt	62,85	13,15	23,21	26,49
11	Köln, Stadt	62,82	20,57	20,09	22,16
12	Ludwigshafen am Rhein, Stadt	62,63	25,33	17,83	19,47
13	Herne, Stadt	61,88	10,91	28,62	22,35
14	Krefeld, Stadt	61,59	15,46	22,87	23,26
15	Frankfurt (Oder), Stadt	61,47	13,02	25,23	23,22
16	Wilhelmshaven, Stadt	61,44	10,93	26,50	24,01
17	Bremen, Stadt	61,35	15,59	21,88	23,88
18	Uckermark	61,29	7,51	31,32	22,46
19	Oberhausen, Stadt	61,04	11,74	26,87	22,44
20	Brandenburg an der Havel, Stadt	60,34	10,97	27,27	22,10

Kommunalscharfe Verteilung der Entlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Kosten der Unterkunft*

Rang	kreisfreie Stadt/Kreis	Entlastung			
		Insgesamt	Gemanteil Ust normal	Gemanteil Ust Arbeitslose SGB II	Kosten der Unterkunft
		3 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro	1 Mrd. Euro
			Euro je Einwohner		
383	Roth	13,34	7,23	3,28	2,83
384	Kelheim	13,26	8,61	2,68	1,97
385	Fürth	13,14	5,51	4,06	3,57
386	Forchheim	13,06	5,90	3,69	3,47
387	Trier-Saarburg	12,94	4,67	4,43	3,84
388	Erding	12,93	7,50	2,17	3,26
389	Bayreuth	12,77	5,86	3,70	3,22
390	Dachau	12,73	6,76	2,68	3,29
391	Landsberg am Lech	12,70	7,04	2,46	3,20
392	Neumarkt i.d.OPf.	12,59	8,34	2,06	2,18
393	Ebersberg	12,21	6,78	2,41	3,03
394	Aichach-Friedberg	11,94	7,07	2,50	2,37
395	Bamberg	11,76	6,24	3,18	2,34
396	Schweinfurt	11,68	5,41	3,79	2,48
397	Unterallgäu	11,63	8,17	1,82	1,65
398	Pfaffenhofen a.d.llm	11,58	7,96	1,68	1,94
399	Würzburg	11,55	6,25	2,48	2,82
400	Straubing-Bogen	11,50	5,60	3,13	2,76
401	Regensburg	10,49	5,28	2,49	2,72
402	Eichstätt	9,31	7,00	1,08	1,22

... die drei zentrale kommunalfinanzpolitische "Baustellen"

- strukturelle Entlastungen im Sozialbereich
- Ergänzung des Haushaltsausgleichs um Rückführung der Liquiditätskredite
- Stärkung der kommunalen Investitionskraft



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

Kontakt zur Fortsetzung des Diskurses:
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie

martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de www.m-junkernheinrich.de