

Inhaltsübersicht

Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen – Zusammenfassung zentraler Ergebnisse –	21
1 Begründungen und Ziele von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen ..	38
1.1 Problemstellung und Ursachendiskussion	38
1.2 Ziele und Begründung	53
2 Strukturmaßnahmen für alle Gemeinden	71
2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen: Korrespondenz von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben	71
2.2 Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen	82
2.3 Reaktionsschemata auf exogene Einflüsse	97
3 Hilfsmaßnahmen für Kommunen mit Haushaltsnotlagen	103
3.1 Instrumente und Verfahren: Alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen	103
3.2 Kriterien zur Identifizierung von Empfängergemeinden	115
3.3 Finanzierung der Hilfsmaßnahmen	127
4 Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“	131
4.1 Ziel 1: Vermeidung neuer Liquiditätskredite	131
4.2 Ziel 2: Abbau der Liquiditätskredite	135
4.3 Zur interkommunalen Verteilung und Verwendung der Konsolidierungshilfen	141
4.4 Verpflichtende Teilnahme an dem Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“	143
5 Modellrechnungen zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen	145
5.1 Finanzierungsbedarfe	146
5.1.1 Haushaltsausgleich und Erwirtschaftung von Zinsen	147
5.1.2 Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung	171
5.2 Finanzierungsmöglichkeiten	187
5.2.1 Strukturelle Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Gemeindefinanzen	190
5.2.2 Zeitlich befristete Konsolidierungshilfe	212
5.2.3 Gesamtwirkung der externen Maßnahmen	234
5.2.4 Eigenbeitrag der Gemeinden	251

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	5
Inhaltsübersicht	7
Verzeichnis der Abbildungen	13
Verzeichnis der Tabellen	17
Verzeichnis der Übersichten	19
Verzeichnis der Abkürzungen	20
Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land	
Nordrhein-Westfalen – Zusammenfassung zentraler Ergebnisse –	21
1 Begründungen und Ziele von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen ...	38
1.1 Problemstellung und Ursachendiskussion	38
1.1.1 Finanzielle Situation in den Kommunen des Landes	
Nordrhein-Westfalen	38
1.1.2 Ursachenanalyse	45
1.1.2.1 Ziele und Grenzen der Ursachenanalyse	45
1.1.2.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der	
kommunalen Finanzlage	48
1.2 Ziele und Begründung	53
1.2.1 Ziele kommunaler Konsolidierungsmaßnahmen	53
1.2.1.1 Hauptziele	54
1.2.1.2 Nebenziele	55
1.2.2 Begründung eines Bail-Outs für Kommunen	57
Exkurs: Zum Nachweis unzureichender institutioneller Kongruenz ...	62
1.2.3 Bail-Out auf anderen Staatsebenen? Das Beispiel	
Konsolidierungshilfen im Rahmen der „Schuldenbremse“	65
1.2.4 Fazit	67
1.2.5 Aktuelle landespolitische Diskussion	68
2 Strukturmaßnahmen für alle Gemeinden	71
2.1 Fiskalische Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft	
tragfähiger Gemeindefinanzen: Korrespondenz von Einnahmen,	
Ausgaben und Aufgaben	71
2.1.1 Kommunale Aufgaben und ihre Finanzierung	72
2.1.1.1 Die Soziallasten als Kernproblem der	
Kommunalfinanzen	72
2.1.1.2 Solidarbeitrag	77
2.1.1.3 Weitere Aufgabenübertragungen und Zunahme von	
Standards	78
2.1.2 Kommunale Einnahmen	79
2.1.2.1 Struktur der Einnahmen	79
2.1.2.2 Höhe der Einnahmen	80
2.1.3 Zwischenfazit zu den fiskalischen Rahmenbedingungen der	
nordrhein-westfälischen Kommunen	81

2.2	Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen	82
2.2.1	Grundsätzliche Strategien zur Steuerung politischen Verhaltens	82
2.2.2	Haushaltsrechtlicher Rahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen	85
2.2.2.1	Zielvorgaben	86
2.2.2.2	Prozessvorgaben	88
2.2.2.3	Sanktionspotenzial	89
2.2.3	Überwachung durch die Kommunalaufsicht	91
2.2.4	Berichtssystem	92
2.2.4.1	Rolle des Berichtssystems	92
2.2.4.2	Eckdaten des Berichtssystems	94
2.2.4.3	Anforderungen an das Berichtssystem	95
2.3	Reaktionsschemata auf exogene Einflüsse	97
2.3.1	Risiken durch konjunkturelle Schwankungen und lokale Wirtschaftsstrukturen	97
2.3.2	Risiken durch politische Entscheidungsprozesse	99
3	Hilfsmaßnahmen für Kommunen mit Haushaltsnotlagen	103
3.1	Instrumente und Verfahren: Alternative Möglichkeiten einer Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen	103
3.1.1	Möglichkeiten der Ausgestaltung finanzieller Hilfsmaßnahmen	104
3.1.1.1	Art der Hilfe: Hilfe zum Haushaltsausgleich oder Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite	104
3.1.1.2	Empfänger der Hilfen	105
3.1.1.3	Institutionelle Form der Hilfe: Fondslösung oder zweckgebundene Zuweisungen	107
3.1.2	Ansätze zur Vermeidung von Fehlanreizen	108
3.1.2.1	Anknüpfungspunkte einer Fehlanreizvermeidung in der Übersicht	109
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	127
4	Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“: Ein Vorschlag für die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen	131
4.1	Ziel 1: Vermeidung neuer Liquiditätskredite	131
4.1.1	Baustein 1: Strukturmaßnahmen von Bund und Land	132

4.1.2	Baustein 2: Strukturelle Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen selbst	132
4.1.3	Baustein 3: Temporäre Hilfe zum Haushaltsausgleich	133
4.1.4	Lückenschluss mittels Bürgerbeitrag	133
4.2	Ziel 2: Abbau der Liquiditätskredite	135
4.2.1	Separierung der Alt-Liquiditätskredite: Transparenz und Verantwortung	136
4.2.2	Hilfe zum Abbau der Liquiditätskredite sowie verbindliche Vorgaben für eigene Tilgungsleistungen	136
4.2.3	Reduzierung der Zinssteigerungsrisiken	140
4.3	Zur interkommunalen Verteilung und Verwendung der Konsolidierungshilfen	141
4.4	Verpflichtende Teilnahme an dem Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Liquiditätskreditabbau“	143
5	Modellrechnungen zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen	145
5.1	Finanzierungsbedarfe	146
5.1.1	Haushaltsausgleich und Erwirtschaftung von Zinsen	147
5.1.1.1	Abgrenzung der kommunalen Haushalte	148
5.1.1.2	Sachlicher Bezug und Datengrundlage	149
5.1.1.3	Inhaltliche Abgrenzung	150
	Exkurs: Pensionsrückstellungen	151
5.1.1.4	Konjunkturelle Bereinigung	154
5.1.1.5	Preisbereinigung der Finanzdaten	159
5.1.1.6	Schätzung des strukturellen Haushaltsdefizits und Darstellung nicht erfasster Bestandteile bzw. aktueller Entwicklungen	159
5.1.1.6.1	Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2004 bis 2007 – Lückenvariante 1 –	160
	Exkurs: Zinsniveau und Zinsentwicklung	166
5.1.1.6.2	Strukturelles Haushaltsdefizit auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2001 bis 2008 – Lückenvariante 2 –	169
5.1.1.7	Resümee: Strukturelle Lücke und Inflationseinfluss	169
5.1.2	Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung	171
5.1.2.1	Vollständiger Abbau der Liquiditätskredite – Tilgungsvariante 1 –	176
5.1.2.2	Abbau der höchsten Liquiditätskredite bis auf 2 000 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 4 –	180
5.1.2.3	Abbau hoher Lasten auf 450 Euro je Einwohner – Tilgungsvariante 5 –	182
5.1.3	Zwischenfazit zum Finanzbedarf für Haushaltsausgleich und Tilgung	183

5.2	Finanzierungsmöglichkeiten	187
5.2.1	Strukturelle Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Gemeindefinanzen	190
5.2.1.1	Beteiligung des Bundes	190
5.2.1.1.1	Leistungen für Unterkunft und Heizung ..	191
5.2.1.1.2	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	193
5.2.1.1.3	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	194
5.2.1.1.4	Fazit Bundesbeteiligung	195
5.2.1.2	Kommunaler Finanzausgleich: Ein erster Beitrag von Land und kommunaler Solidargemeinschaft	197
5.2.1.2.1	Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs	199
5.2.1.2.2	Soziallastenansatz	200
5.2.1.2.3	Steuerkraftvorwegausgleich	203
5.2.1.3	Zwischenresümee: Konsolidierungsfortschritt nach Bundesbeitrag und Finanzausgleich	205
5.2.2	Zeitlich befristete Konsolidierungshilfe	212
5.2.2.1	Verteilung der Konsolidierungshilfen auf die empfangsberechtigten Kommunen	214
5.2.2.2	Konsolidierungshilfe des Landes und ihre Wirkung auf den Landeshaushalt	216
5.2.2.3	Konsolidierungsbeitrag der kommunalen Solidargemeinschaft	220
5.2.2.3.1	Vorwegentnahme aus dem kommunalen Finanzausgleich	220
5.2.2.3.2	Abundanzumlage	223
5.2.2.3.3	Steuerkraftabhängige Finanzausgleichsumlage	228
5.2.2.3.4	Finanzkraftabhängige Finanzausgleichsumlage	231
5.2.2.3.5	Fazit zum kommunalen Konsolidierungsbeitrag	233
5.2.3	Gesamtwirkung der externen Maßnahmen	234
5.2.3.1	Übersicht über die Konsolidierungsmodelle: der kompensatorische Ansatz	235
5.2.3.2	Konsolidierungsmodell 1: „Hohe Bundesbeteiligung“	238
5.2.3.3	Konsolidierungsmodell 2: „Mittlere Bundesbeteiligung – Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“	243
5.2.3.4	Konsolidierungsmodell 3: „Mittlere Bundesbeteiligung – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“	245

5.2.3.5	Konsolidierungsmodell 4: „Geringe Bundesbeteiligung“	250
5.2.3.6	Zwischenfazit Haushaltskonsolidierung und Abbau von Liquiditätskrediten	253
5.2.4	Eigenbeitrag der Gemeinden	254
5.2.4.1	Ausgabenreduktion	254
5.2.4.2	Einnahmenerhöhung	255
5.2.4.3	Bürgerbeitrag: Ein zeitlich befristeter Sonderbeitrag des Einwohners	255
	Literatur	258
	Anhang	265
	Anhang 1: Berichtssystem	265
	Im separaten Tabellenanhang	
	Anhang 2: Konsolidierungsmodell 1	3
	Anhang 3: Konsolidierungsmodell 2	120
	Anhang 4: Konsolidierungsmodell 3	228
	Anhang 5: Konsolidierungsmodell 4	336
	Anhang 6: Strukturelle Lücke auf Basis der Jahre 2001 bis 2008	444