



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

**Kommunalfinanzen nach/in der Krise?
Speyerer Kommunaltage am 6./7. Oktober 2011**



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Anmerkungen zum Umgang des Landes NRW mit Kommunen in einer schwierigen Haushaltssituation

von Johannes Winkel, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW,
Abteilung Kommunale Angelegenheiten



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Annäherung an das Thema aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln:

- (1) Perspektive des Ministeriums mit seinem Blick auf die Gesamtheit der kommunalen Haushalte
- (2) Perspektive der Aufsichtsbehörde mit ihrem Blick auf den einzelnen zu konsolidierenden Haushalt



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

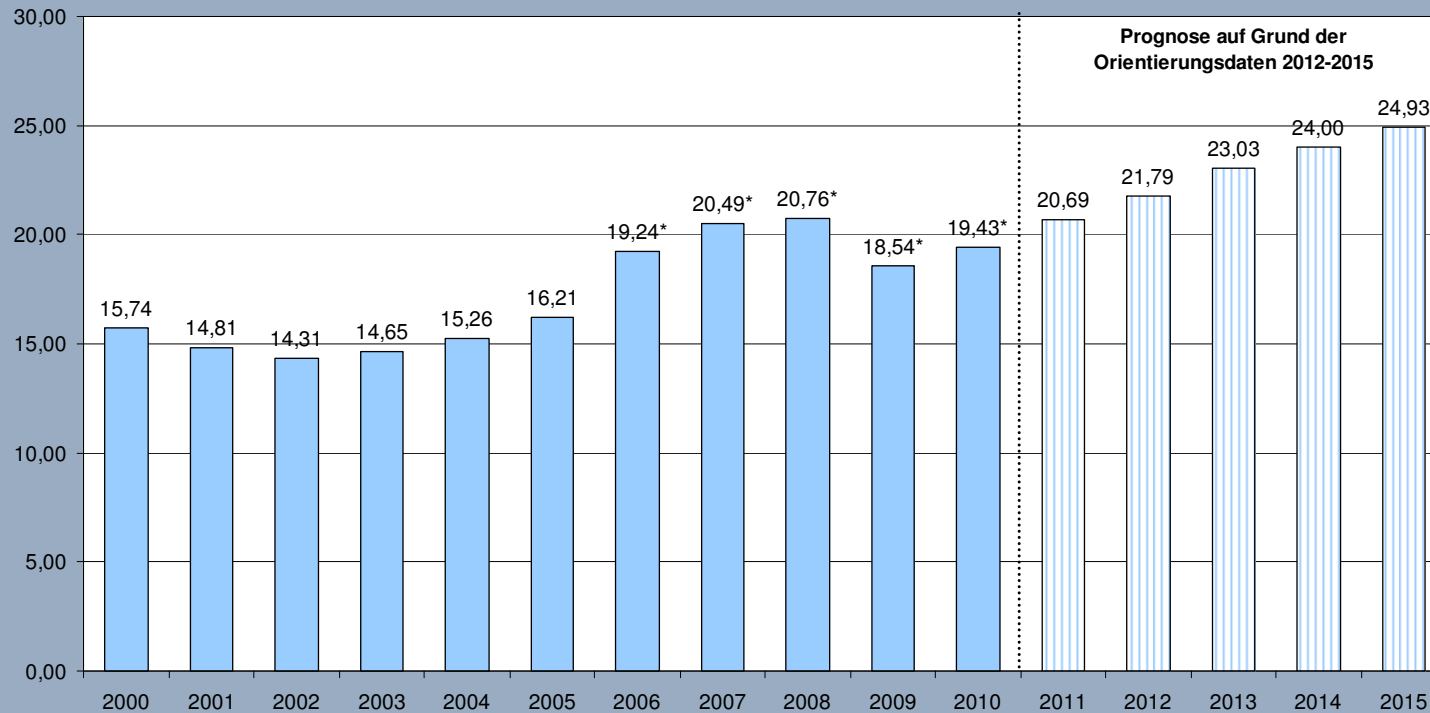
Annäherung an das Thema aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln:

- (1) *Perspektive des Ministeriums mit seinem Blick auf die Gesamtheit der kommunalen Haushalte*
- (2) Perspektive der Aufsichtsbehörde mit ihrem Blick auf den einzelnen zu konsolidierenden Haushalt



Ausgewählte Daten zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

Steuereinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen
- in Mrd. Euro (brutto) -
(*ab 2006 Umstellung auf NKF)

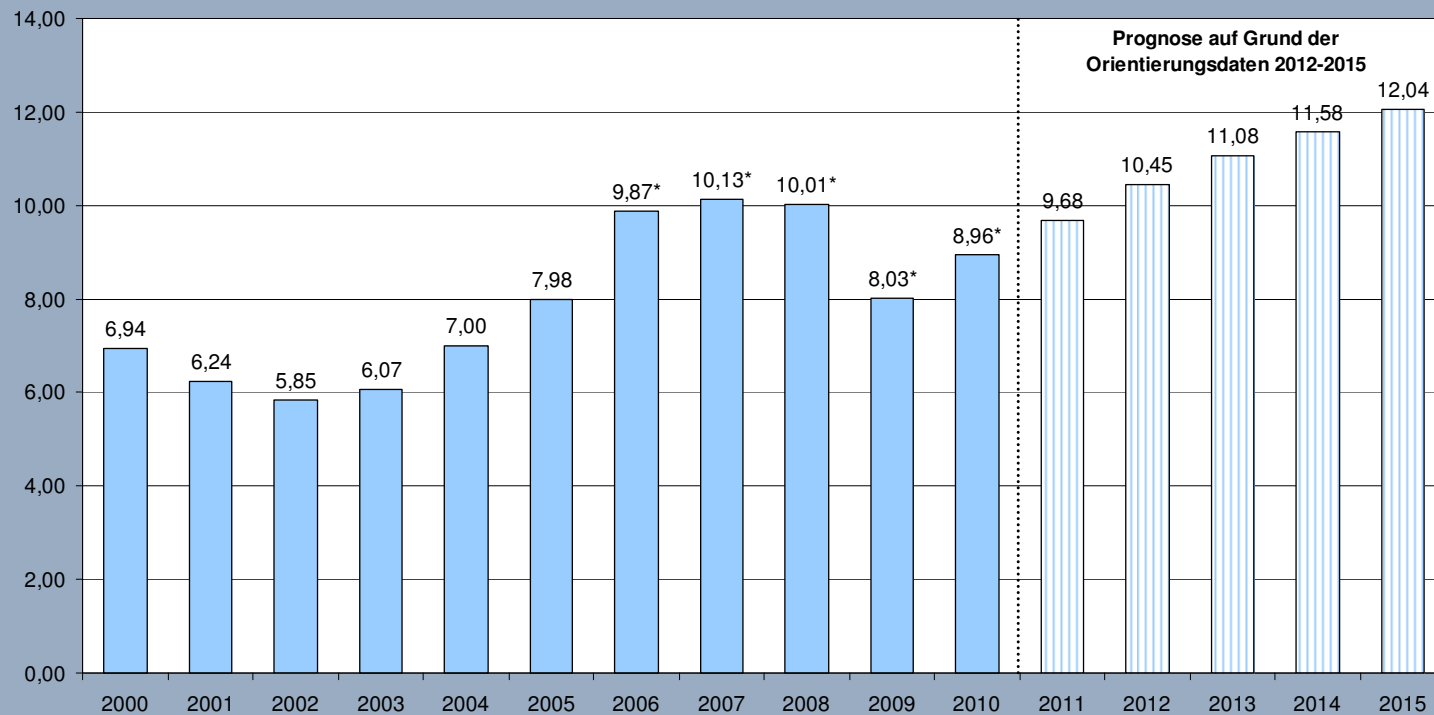




Ausgewählte Daten zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

- in Mrd. Euro (brutto) -
(*ab 2006 Umstellung auf NKF)

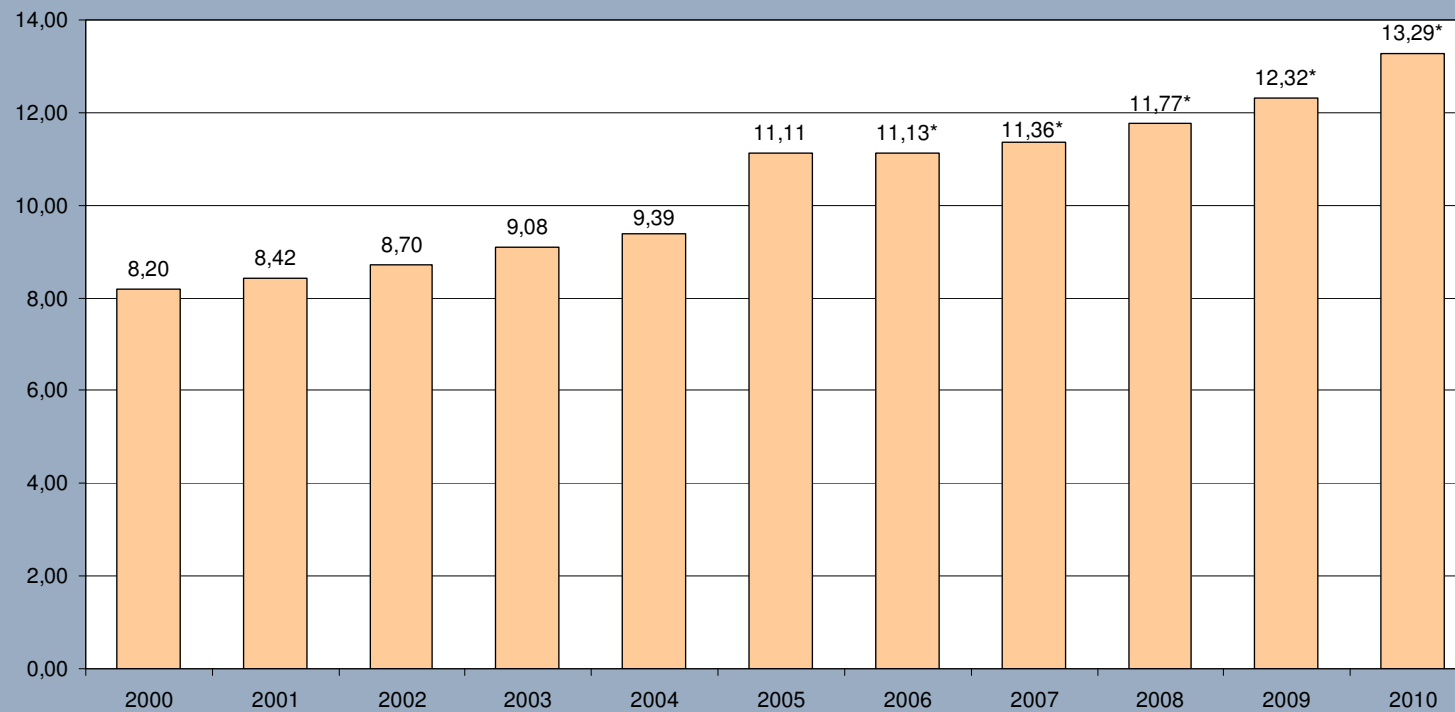




Ausgewählte Daten zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

Soziale Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

- in Mrd. Euro -
(*ab 2006 Umstellung auf NKF)



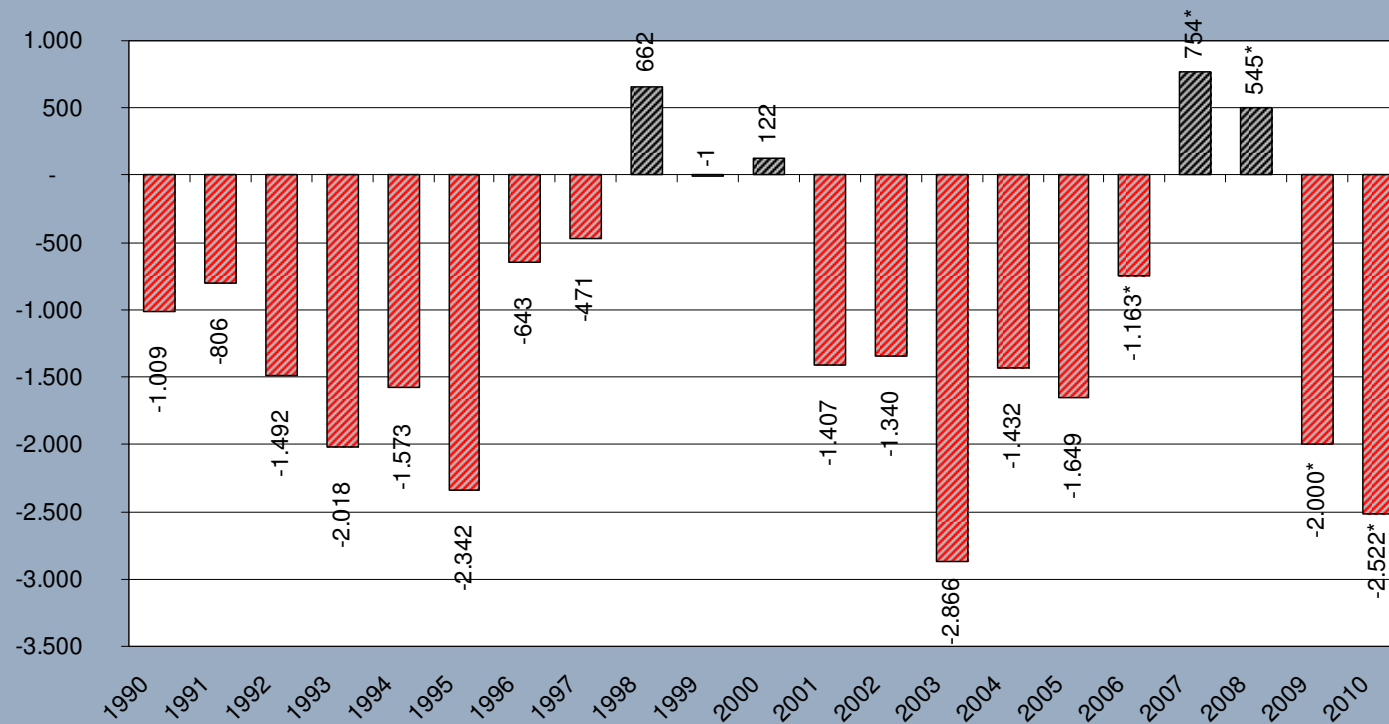


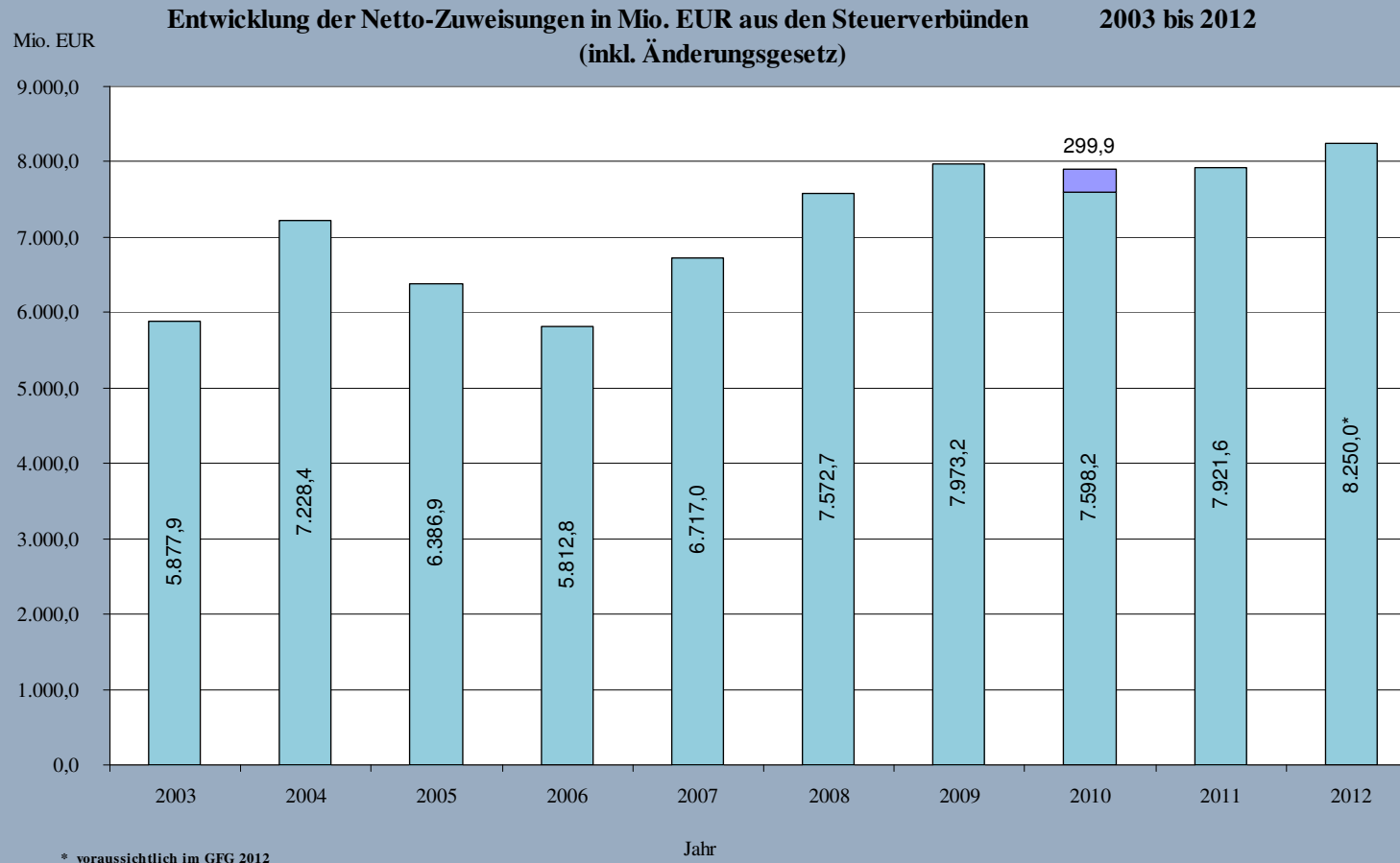
Ausgewählte Daten zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

Finanzierungssaldo (Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag*) der Kommunen in NRW

- in Mrd. Euro -

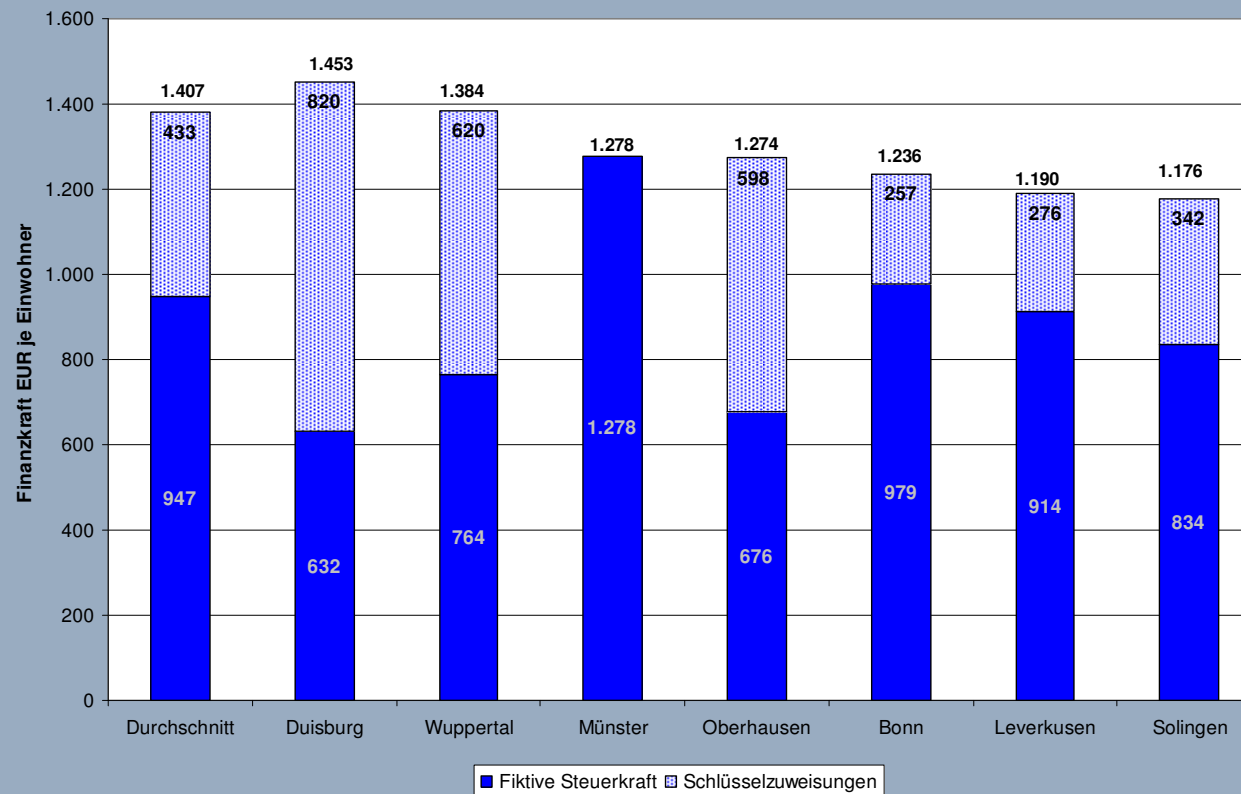
(*ab 2006 Umstellung auf NKf)







Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs NRW in 2011 am Beispiel der kreisfreien Städte





Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Erstes Zwischenergebnis:

1. Die Ertragssituation der Kommunen insgesamt ist zu volatil und wird anwachsenden Belastungen nicht gerecht.
2. Das Finanzausgleichssystem in NRW erfüllt seinen Zweck im Hinblick auf die Herstellung einer annähernd gleichen und dabei bedarfsgerechten Finanzkraft.
3. Die Möglichkeiten des Landes zur Aufstockung des Finanzausgleichssystems sind erschöpft.



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

**Annäherung an das Thema
aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln:**

- (1) Perspektive des Ministeriums mit seinem Blick auf die Gesamtheit der kommunalen Haushalte

- (2) *Perspektive der Aufsichtsbehörde mit ihrem Blick auf den einzelnen zu konsolidierenden Haushalt*



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Ausgangslage bei Betrachtung individueller Haushalte:

1. Alle Kommunen in NRW haben nach Durchführung des Finanzausgleichs eine ihrem jeweiligen Bedarf entsprechende, annähernd vergleichbare Finanzkraft.
2. Das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen in NRW ist höchst unterschiedlich.



Ausgabeverhalten kreisfreier Städte in NRW auf der Grundlage der Kassenstatistik 2010

Bezeichnung der Körperschaft/-sgruppe	Personalauszahlungen		Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen		Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke		Summe	
	Euro je Einwohner	Rang	Euro je Einwohner	Rang	Euro je Einwohner	Rang	Euro je Einwohner	Rang
Düsseldorf	789,39	1	802,70	1	17,51	21	1.609,60	1
Hagen	626,95	6	710,62	4	171,16	2	1.508,73	2
Oberhausen	488,70	19	782,47	2	171,70	1	1.442,87	3
Mönchengladbach	545,69	12	745,38	3	88,88	15	1.379,95	4
Mülheim an der Ruhr	638,93	5	537,94	8	89,50	14	1.266,37	5
Leverkusen	531,71	15	604,58	7	104,61	8	1.240,89	6
Dortmund	527,56	16	606,89	6	104,50	9	1.238,94	7
Remscheid	710,84	2	339,67	20	167,68	3	1.218,19	8
Gelsenkirchen	461,77	20	690,16	5	63,61	20	1.215,53	9
Essen	526,30	17	518,78	11	154,12	5	1.199,20	10
Krefeld	590,48	8	535,30	9	65,29	19	1.191,07	11
Bochum	578,18	10	476,39	12	122,68	6	1.177,25	12
Bonn	674,15	3	343,18	19	113,43	7	1.130,76	13
Köln	645,29	4	354,62	17	102,00	10	1.101,91	14
Wuppertal	543,46	13	387,97	16	164,20	4	1.095,63	15
Münster	587,63	9	395,31	15	91,76	12	1.074,70	16
Bottrop	614,64	7	346,45	18	76,15	17	1.037,23	17
Hamm	534,68	14	414,58	14	77,33	16	1.026,59	18
Solingen	455,96	21	425,75	13	92,38	11	974,08	19
Bielefeld	422,54	22	535,11	10	13,04	22	970,68	20
Herne	564,63	11	280,21	21	91,12	13	935,96	21
Duisburg	514,53	18	125,52	22	66,78	18	706,84	22



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Rechtliche Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden:

1. Unterrichtsrecht
2. Beanstandungs- und Aufhebungsrecht
3. Anordnungsrecht und Ersatzvornahme
4. Bestellung eines Beauftragten



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Rechtliche Grenzen der Aufsichtsbehörden:

- Art. 78 LVerf NRW sichert das Recht der Kommunen, „**alle**“ Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“
- Art. 78 LVerf NRW kennt keinen „übertragenen Wirkungskreis“, sondern nur Selbstverwaltungsaufgaben
- Innerbehördliche Abläufe sind „aufsichtsfreie Zone“



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Rechtliche Grenzen in der OVG-Rechtsprechung:

- „Weiterführung notwendiger Aufgaben“ (§ 82 GO NRW) setzt keine rechtliche Verpflichtung voraus
- keine einschränkende Auslegung des Rechts des § 82 GO NRW „bei längerem haushaltslosen Zustand“
- „Weiterführung notwendiger Auflagen“ ist zu messen am jeweiligen Haushaltssicherungskonzept



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Rechtliche Grenzen durch Ausgliederung:

- Finanzwirksames kommunales Handeln im Durchschnitt zu mehr als 50 % nicht mehr im Kernhaushalt
- Anzeige- und Genehmigungspflichten nur in Bezug auf den Gesellschaftsvertrag
- Operatives Geschäft kommunaler Unternehmen der Aufsicht nicht oder nur indirekt zugänglich



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

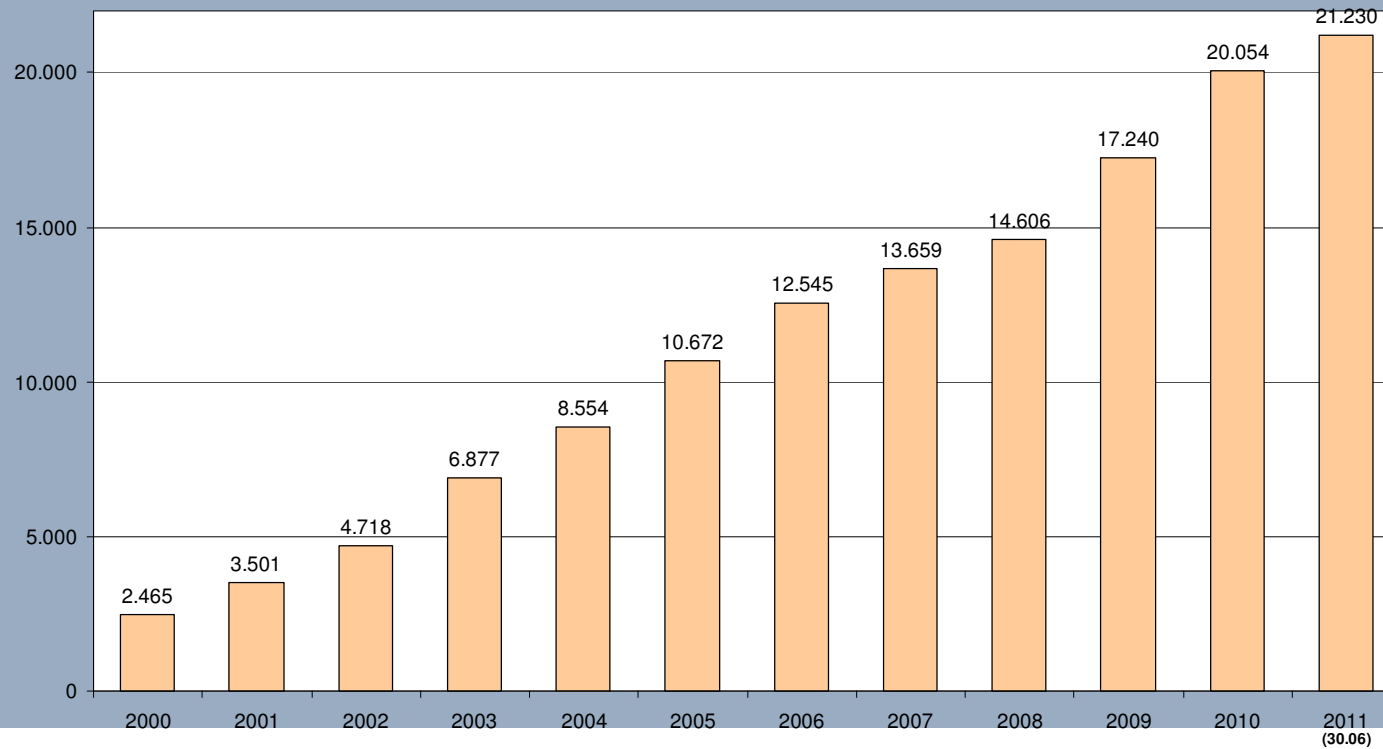
Tatsächliche Grenzen der Aufsichtsbehörden:

- Vergleichbarkeit von Leistungen nicht (mehr) gewährleistet
- Benchmark gegen den Willen einer Kommune nicht möglich
- Effizientes Verhalten nicht messbar
- Opportunitätsprinzip als Einfallstor politischer Einflussnahme



Kommunale „Kassenkredite“ in NRW

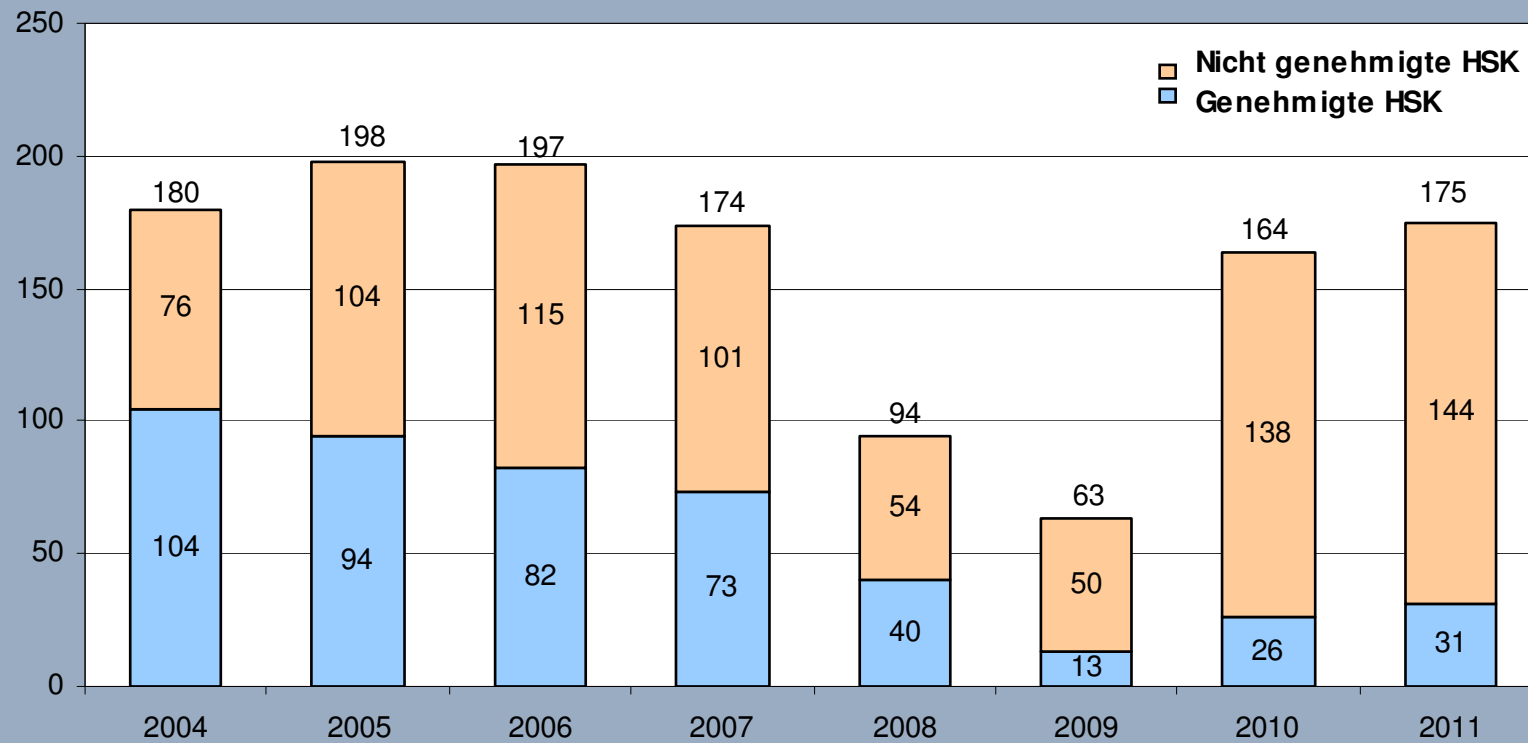
Kredite zur Liquiditätssicherung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen
- in Mio. Euro -





Anmerkungen zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

HSK-Kommunen in Nordrhein-Westfalen





Stand der „Kassenkredite“ einzelner Kommunen in NRW:

	Gemeinde (GV)	Einwohner	Kredite zur Liquiditätssicherung am 30.06.2011	
			Tsd. Euro	Euro pro Einwohner
1.	Oberhausen	213.586	1.458.500	6.828,63
2.	Hagen	189.498	1.027.150	5.420,37
3.	Remscheid	111.044	559.500	5.038,54
4.	Wuppertal	350.034	1.529.392	4.369,27
5.	Essen	575.027	2.068.793	3.597,73
6.	Mülheim an der Ruhr	167.634	577.000	3.442,02
7.	Duisburg	490.322	1.686.500	3.439,58
8.	Mönchengladbach	257.866	856.000	3.319,55
9.	Waltrop	29.688	89.100	3.001,21
10.	Solingen	160.232	478.598	2.986,91
11.	Herten	62.425	182.619	2.925,41
12.	Witten	98.352	252.757	2.569,92
13.	Heimbach	4.417	11.000	2.490,38
14.	Dorsten	77.036	188.722	2.449,79
15.	Oer-Erkenschwick	30.433	73.785	2.424,51
16.	Werl	31.701	75.060	2.367,75
17.	Herne	165.139	389.037	2.355,82
18.	Castrop-Rauxel	75.573	172.903	2.287,89
19.	Altena	18.544	42.020	2.265,96
20.	Wülfrath	21.346	46.090	2.159,19
			11.764.526	



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Zweites Zwischenergebnis:

1. Haushaltsprobleme finden sich zwar fast überall,
2. die Probleme stellen sich aber in höchst unterschiedlicher Dimension.
3. Für manche Kommunen erscheint der Weg aus der Krise ohne staatliche Hilfe aussichtslos.



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

Staatliche Hilfe in Form des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“:

- Kabinett-Beschluss vom 20.09.2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen
- Einbringung des Gesetzentwurfes am 28.09.2011 (Landtagsdrucksache 15/2859)



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspakt Stadtfinanzen“ - Reaktionen der Opposition:

- **CDU:** Zins- und Entschuldungshilfe von 700 Mio. EUR jährlich mit Eigenbeiträgen der Empfängerkommunen ohne eindeutiges Konsolidierungsziel
- **FDP:** Gesetzentwurf weist in die richtige Richtung, soll aber nachgebessert werden
- **Linke:** Landesregierung versucht sich als IWF



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspakt Stadtfinanzen“ - Finanzielle Ausstattung

- 350 Mio. Euro von 2011 - 2020 jährlich aus dem Landeshaushalt
- Kommunale Komplementärmittel ab 2012
 - 2012: 65 Mio. Euro
 - 2013: 115 Mio. Euro
 - 2014 bis 2020: 310 Mio. Euro jährlich
- Gesamtvolumen ab 2014: 660 Mio. Euro jährlich



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspakt Stadtfinanzen“ – Kommunalanteil

- ab 2012: Abschöpfung von 65 Mio. Euro, orientiert an Entlastung der Kommunen durch Reduktion der „Sonderbedarfsergänzungszuweisungen – Ost“
- ab 2013: zusätzliche Abschöpfung von 50 Mio. Euro, orientiert an der Erhöhung der Grunderwerbsteuer
- ab 2014: Solidaritätsumlage von 195 Mio. Euro der abundanten Kommunen nach vollständiger Übernahme der Grundsicherung durch den Bund



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspakt Stadtfinanzen“ – Teilnehmer / Mittelaufteilung

- Stufe 1: Gemeinden, die bereits im Jahr 2010 überschuldet waren oder denen die Überschuldung bis 2013 droht, **müssen** teilnehmen
- Stufe 2: Gemeinden, denen die Überschuldung bis 2016 droht, **können** eine Teilnahme **beantragen**
- Für die Gemeinden der Stufe 1 stehen ab sofort jährlich 350 Mio. EUR zur Verfügung, für Gemeinden der Stufe 2 aufwachsend ab 2014 jährlich 310 Mio. EUR



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspakt Stadtfinanzen“ - Rechtspflichten

- Stufe 1: Haushaltsausgleich bis 2016 unter Einschluss der Stärkungspaktmittel, bis 2021 originärer Haushaltsausgleich
- Stufe 2: Haushaltsausgleich bis 2017 unter Einschluss der Stärkungspaktmittel, bis 2021 originärer Haushaltsausgleich
- Darstellung der Konsolidierungsmaßnahmen in einem genehmigungspflichtigen Haushaltssanierungsplan
- Einhaltung des Plans ist Zahlungsvoraussetzung



Die Konsolidierung kommunaler Haushalte – Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aufsicht

„Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ - Evaluation

bis Ende 2013 für Gemeinden der
Stufe 1

bis Ende 2014 für Gemeinden der
Stufe 2





Vielen Dank für Ihr Interesse!

Johannes Winkel
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes NRW
Haroldstr. 5
40213 Düsseldorf
Tel. 0211 / 871 2450
johannes.winkel@mik.nrw.de