

7 Öffentliche Haushalte

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

2014 wies der Landeshaushalt ein Defizit in Höhe von –1,9 Milliarden Euro auf. Damit fiel das Defizit niedriger aus als in den Vorjahren.

Mit Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise konnten im Landeshaushalt ab dem Jahr 2011 wieder jährlich steigende Steuereinnahmen verbucht werden. Im Jahr 2014 nahm das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt 46,4 Milliarden Euro an Steuern ein, gegenüber dem Vorjahr war dies eine Zunahme um 3,9 %.

Die Schulden des Landes (Kernhaushalt und Extrahaushalte) fielen 2014 höher aus als 2010. Die Schuldenstandsquote, die diese ins Verhältnis zum BIP des Landes setzt, ist dagegen gesunken. Das Schuldenvolumen im Jahr 2014 entsprach 29,8 % des Wertes der im Land produzierten Waren und Dienstleistungen. Im Jahr 2010 (30,9 %) lag die Schuldenstandsquote noch auf einem höheren Niveau.

Im Jahr 2014 tätigten die nordrhein-westfälischen Kommunen Sachinvestitionen in Höhe von 3,1 Milliarden Euro. Damit fiel das Investitionsvolumen wieder deutlich höher aus als in den beiden Vorjahren (2013: 2,8 Milliarden Euro; 2012: 2,6 Milliarden Euro) und lag damit etwa auf dem Niveau des Jahres 2007.

Die kommunalen Sozialausgaben sind seit 2010 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2014 beliefen sich die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände auf insgesamt 16,5 Milliarden Euro. Gegenüber 2010 war dies ein Anstieg um 26,4 %.

Den kommunalen Sozialausgaben stehen Einzahlungen aus aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen des Bundes gegenüber, deren Umfang insbesondere im Zuge der seit 2012 schrittweise erfolgten Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund erheblich gestiegen ist.

Im Zeitraum 2010 bis 2014 prozentual am stärksten gestiegen sind die kommunalen Ausgaben für Asylbewerberleistungen (+168,4 %). Gemessen an den gesamten Sozialausgaben blieb der Anteil der Asylbewerberleistungen aber weiterhin gering (2014: 3,1 %).

Über den Zeitraum 2010 bis 2014 sind die kommunalen Schulden der Kernhaushalte um insgesamt 14,3 % angewachsen. Damit legte auch die Verschuldung je Einwohner weiter zu, von 2 423 Euro im Jahr 2010 auf 2 811 Euro im Jahr 2014.

2014 lag das Volumen der kommunalen Investitionskredite mit 23,1 Milliarden Euro auf dem Niveau des Jahres 2010. Im Gegensatz dazu stiegen die Liquiditätskredite seit 2010 um 30,7 % auf 26,4 Milliarden Euro im Jahr 2014 an. Seit 2012 ist die kommunale Verschuldung in Form von Liquiditätskrediten höher als durch Investitionskredite.

Zum Jahresende 2014 waren insgesamt 174 Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung. Hierzu zählten Kommunen, die verpflichtet sind, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen sowie Kommunen, die am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ teilnehmen.

II.7 Öffentliche Haushalte

7.1 Einleitung

Eine zentrale Rahmenbedingung sozialpolitischen Handelns ist die Lage der öffentlichen Haushalte – sowohl auf Landes- als auch auf Gemeindeebene. Die Höhe der Einnahmen und der Ausgaben sowie der Schuldenstand setzen im Zusammenspiel mit den Ausgaben für andere Politikfelder den Spielraum für Ausgaben im sozialen Bereich.

Generell wird die Einnahme- und Ausgabeseite der öffentlichen Haushalte maßgeblich durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst, dies hat in der jüngsten Vergangenheit die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich vor Augen geführt. Darüber hinaus sind politische und steuergesetzliche Rahmenseetzungen von wesentlicher Bedeutung, wobei diese von den betroffenen Verwaltungsebenen zum Teil nicht oder nur bedingt beeinflussbar sind, wie beispielsweise die Umsetzung von sozialgesetzlichen Leistungen auf kommunaler Ebene.

Mit dem absehbaren Inkrafttreten der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 für die Bundesländer werden sich die Rahmenbedingungen für die Fiskalpolitik nochmals bedeutend verändern. Denn dann sind neben dem Bund auch die Länder gesetzlich verpflichtet, strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen, d. h. nur noch unter bestimmten Ausnahmetatbeständen – wie Naturkatastrophen, Notständen oder bei einer von der Normallage abweichenden Konjunkturentwicklungen – dürfen die Länder Kredite zum Zweck des Haushaltsausgleichs aufnehmen.

Das vorliegende Kapitel gliedert sich in zwei Teile: Während Kapitel II.7.2 einen Blick auf den Landeshaushalt wirft, widmet sich Kapitel II.7.3 der Haushaltsslage in den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Der Abschnitt zum Landeshaushalt nimmt zunächst in Kapitel II.7.2.1 die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Blick, wobei im Detail die Entwicklung der Steuereinnahmen betrachtet wird. Kapitel II.7.2.2 geht näher auf die Verschuldung des Landes ein.

Der Abschnitt zu den kommunalen Finanzen beginnt in Kapitel II.7.3.1 mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Dabei liegt der Fokus auf den Sozialausgaben sowie der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen. Kapitel II.7.3.2 widmet sich der kommunalen Verschuldung und nimmt hier als Krisenindikator die Verbreitung der Liquiditätskredite in den Blick. Das abschließende Kapitel II.7.3.3 beschreibt, wie sich die Zahl der Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept und/oder einer Teilnahme am Programm „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in den jüngsten Jahren verändert hat.

7.2 Landeshaushalt

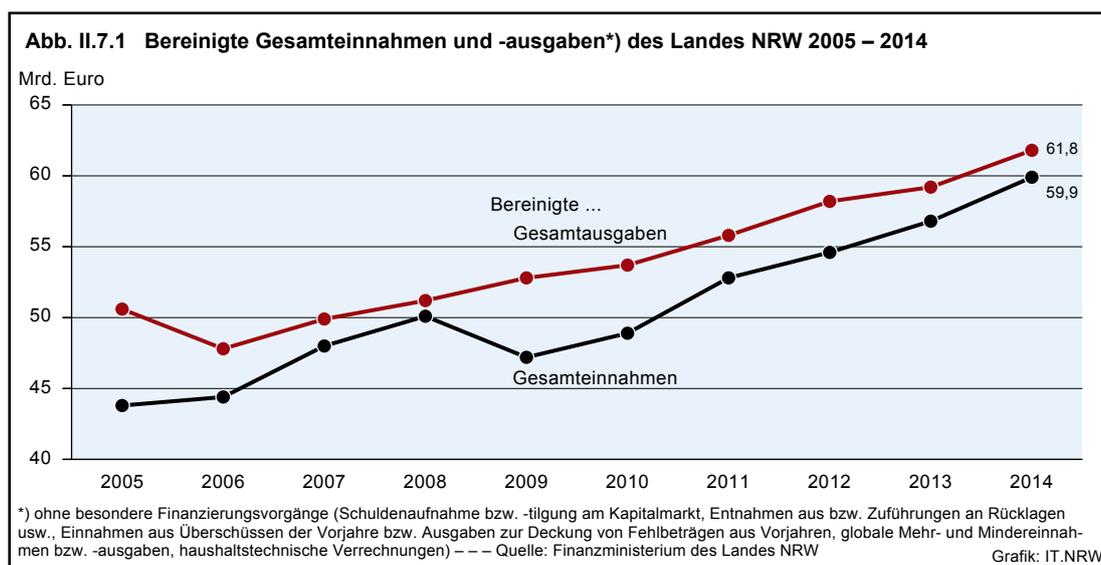
7.2.1 Einnahmen und Ausgaben

An den bereinigten Ausgaben und Einnahmen kann abgelesen werden, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung erforderlich waren und welche Einnahmen zu deren Deckung bereitstanden.

Zu den bereinigten Ausgaben zählen im Wesentlichen Personalausgaben (Entgelte, Bezüge und Versorgungsbezüge), sächliche Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse, Baumaßnahmen, Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Ausgenommen sind Tilgungsausgaben am Kreditmarkt und haushaltstechnische Verrechnungen. Die bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts beliefen sich im Jahr 2014 auf 61,8 Milliarden Euro, gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Ausgabenanstieg um 4,4 %. Über einen längeren Zeitraum gesehen (2014 gegenüber 2010) haben sich die Ausgaben um 15,1 % erhöht.

Der prozentual größte Ausgabenposten im Landeshaushalt sind die Personalausgaben für die Landesbediensteten. Im Jahr 2014 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben bei 37,4 % und damit niedriger als noch 2010 (38,1 %) und 2005 (40,0 %).

Die bereinigten Einnahmen umfassen in erster Linie Steuereinnahmen, Verwaltungseinnahmen (Gebühren, Entgelte), Mieten und Pachten sowie Zuweisungen (insbesondere vom Bund), ausgenommen sind Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt und haushaltstechnische Verrechnungen. 2014 verzeichnete der Landeshaushalt 59,9 Milliarden Euro an bereinigten Einnahmen, gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies einen Anstieg um 5,5 %.



Nachdem die Einnahmen 2009 infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich eingebrochen waren (–5,6 % gegenüber dem Vorjahr), nahm das Land ab 2010 – parallel zur wirtschaftlichen Erholung – wieder jährlich mehr Finanzmittel ein. Über den gesamten Zeitraum 2010 bis 2014 stiegen die bereinigten Einnahmen um 22,6 %.

Entwicklung und Struktur der Steuereinnahmen

Steuereinnahmen sind die Haupteinnahmequelle der öffentlichen Haushalte. Dabei besitzen die Bundesländer keine Steuerautonomie, die ertragsstärksten Steuereinnahmen sind die Anteile an den Gemeinschaftssteuern (Umsatz-, Einkommen-, Körperschaftsteuer).

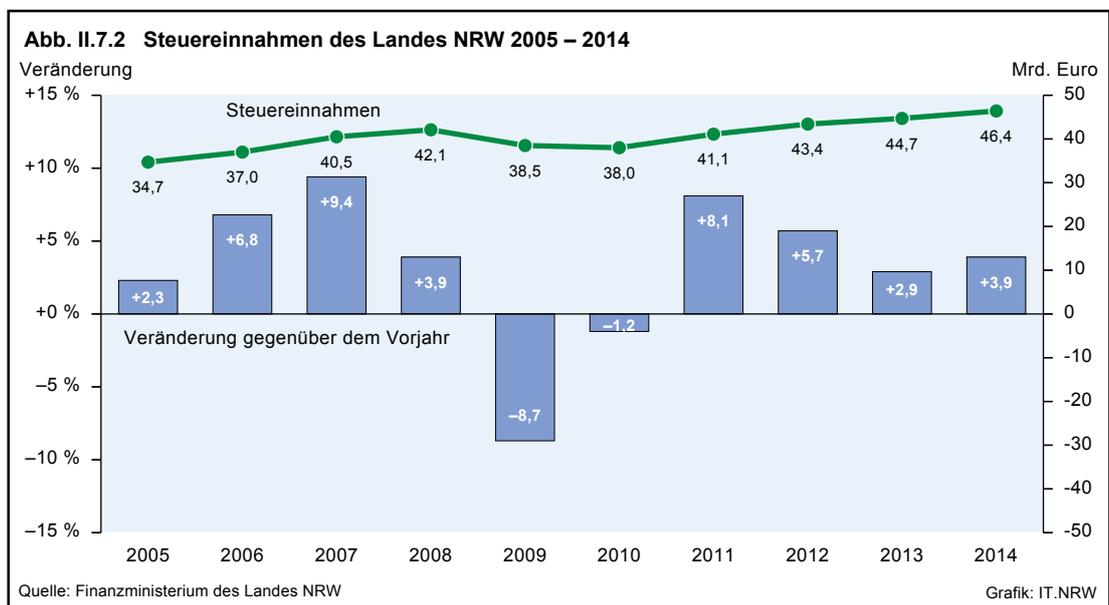
II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Im Jahr 2014 nahm das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt 46,4 Milliarden Euro an Steuern ein; gegenüber dem Vorjahr war dies eine Zunahme der Steuereinnahmen um 3,9 %.

Noch 2009 und 2010 waren die Steuereinnahmen infolge der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise eingebrochen (–8,7 % bzw. –1,2 %, jeweils gegenüber dem Vorjahr). Die wirtschaftliche Eintrübung hatte insbesondere einen Einbruch der Steuern auf Gewinne zur Folge (vgl. Abb. II.7.3). Mit Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung konnten im Landeshaushalt ab dem Jahr 2011 jedoch wieder jährlich steigende Steuereinnahmen verbucht werden.

Die steigenden Steuereinnahmen sind auch vor dem Hintergrund von Selbstanzeigen und dem Ankauf von sogenannten Steuer-CDs durch die NRW-Finanzverwaltungen zu sehen. Das Land hat dadurch seit 2010 schätzungsweise rund 2 Milliarden Euro an Mehreinnahmen verbucht (FM NRW 2015).



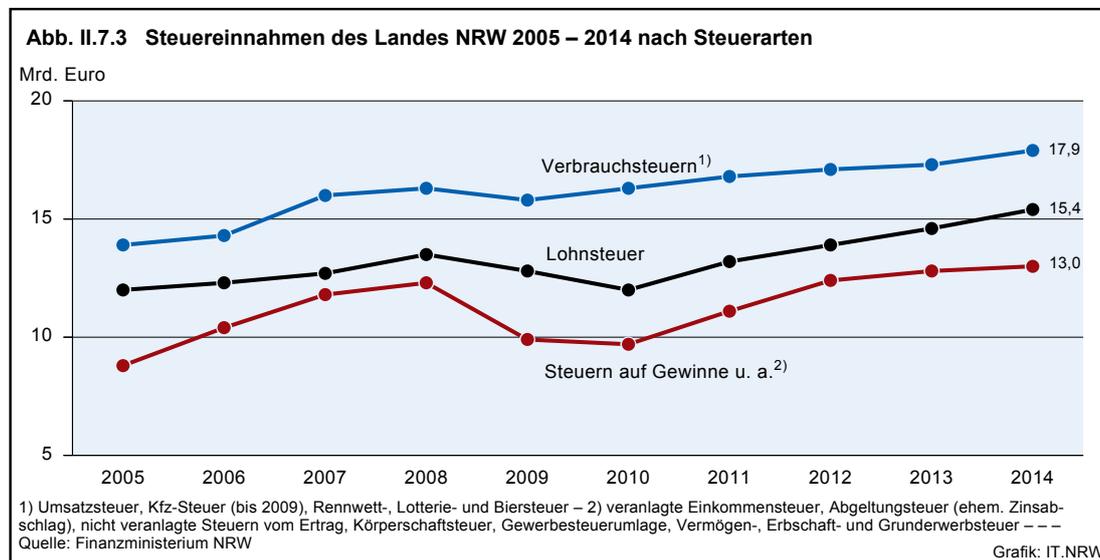
Das Steueraufkommen des Landes setzt sich aus verschiedenen Steuerarten zusammen. Abbildung II.7.3 verdeutlicht die Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren. Die Steuerarten werden dafür in drei Gruppen zusammengefasst: (1) Verbrauchsteuern⁴⁴⁾ (2) Lohnsteuer (3) Steuern auf Gewinne⁴⁵⁾. Dabei wird deutlich, dass die Verbrauchsteuern 2014 mit 17,9 Milliarden Euro die wichtigste Einnahmequelle für den Landeshaushalt waren, gefolgt von der Lohnsteuer mit 15,4 Milliarden Euro und den Steuern auf Gewinne mit 13,0 Milliarden Euro.

Im Zeitverlauf wird deutlich, dass die Steuern auf Gewinne im Jahr 2009 infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark eingebrochen waren (–20,1 % gegenüber dem Vorjahr). Auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer gingen 2009 (–5,3 %) zurück. Der Grund ist, dass sich eine negative bzw. unterdurchschnittliche Entwicklung des BIP auf die Beschäftigung und somit auf die Bruttolohn- und Gehaltssumme als Steuerbasis auswirkt.

44) Umsatzsteuer, Kfz-Steuer (bis 2009), Rennwett-, Lotterie-, und Biersteuer. Die Umsatzsteuer wird in der vorliegenden Darstellung den Verbrauchsteuern zugeordnet, da sie bei wirtschaftlicher Betrachtung den Endabnehmer belastet, der die erworbene Ware oder Leistung konsumiert. Juristisch (nach § 21 Abs. 1 UStG) gilt jedoch nur die Einfuhrumsatzsteuer als Verbrauchsteuer im Sinne der Abgabenordnung.

45) Veranlagte Einkommensteuer, Abgeltungssteuer (vormals Zinsabschlag), nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuerumlage, Vermögen-, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer.

In den Jahren 2011 und 2012 stiegen die Steuern auf Gewinne mit zweistelligen Prozentwerten wieder deutlich an, auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer nahmen dank zunehmender Beschäftigung wieder kräftiger zu.



Insgesamt hat sich die Zusammensetzung der Steuereinnahmen im Landeshaushalt seit 2010 verschoben, denn die Steuern auf Gewinne haben in den jüngsten Jahren wieder stärker an Gewicht gewonnen. Stellten die Steuern auf Gewinne 2010 noch 25,5 % der gesamten Steuereinnahmen, waren es 2014 28,1 %. Auch der Anteil der Einnahmen über die Lohnsteuer nahm seit 2010 (31,7 %) bis 2014 (33,2 %) zu. Folglich war der relative Anteil der Verbrauchsteuern am gesamten Steueraufkommen seit 2010 (42,8 %) rückläufig und betrug 2014 38,7 %.

Finanzierungssaldo

Die Kennzahl Finanzierungssaldo bildet den Saldo aus bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben ab. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor, sind hingegen die Ausgaben höher als die Einnahmen, ein Finanzierungsdefizit. Ein Defizit wird in der Regel über die Aufnahme von Schulden am Kreditmarkt finanziert. Die ab 2020 auch für die Bundesländer geltende Schuldenbremse verpflichtet die Landesregierungen ab 2020 zu (strukturell) ausgeglichenen Haushalten.

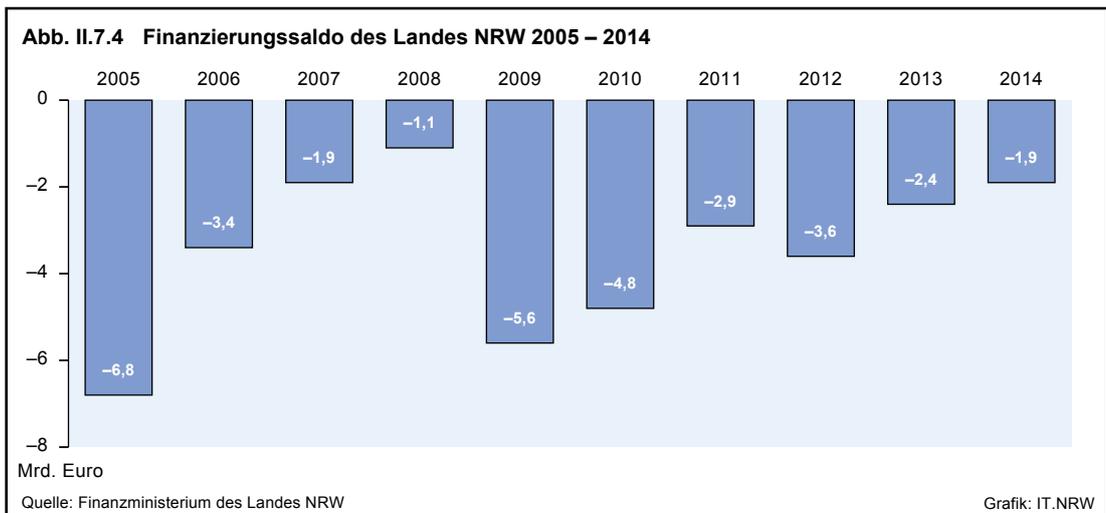
In den vergangenen Jahren – so auch für den hier betrachteten Zeitraum 2005 bis 2014 – weist der Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen Jahr für Jahr ein Defizit aus, d. h. die Ausgaben waren stets größer als die Einnahmen.

2014 wies der Landeshaushalt ein Defizit in Höhe von 1,9 Milliarden Euro auf. Dies war das niedrigste Finanzierungsdefizit seit 2009. Damals war das Defizit infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sprunghaft auf 5,6 Milliarden Euro angestiegen⁴⁶⁾, nach 2009 war es – insbesondere infolge der steigenden Steuereinnahmen – tendenziell wieder rückläufig.

46) Sondereffekte wegen Zuführungen zum „Risikofonds WestLB“ und zum Sondervermögen „Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds“

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen



7.2.2 Verschuldung

Die Aufsummierung der jährlichen Netto-Schuldenaufnahmen ergibt den Schuldenstand. Die Schulden des Landes werden dominiert von den Schulden am Kreditmarkt (Wertpapiersschulden und Kredite), der übrige Teil sind Kredite beim Bund. Durch die Aufnahme von Schulden entstehen auch zukünftige Lasten für den Haushalt, da Schulden durch die laufenden Einnahmen getilgt werden müssen. Die öffentlichen Haushalte profitieren jedoch derzeit auch von der Niedrigzinsphase, d. h. die derzeit günstigeren Konditionen für die Aufnahme von (neuen) Schulden entlasten den Schuldendienst.

Zum Jahresende 2014 belief sich der Schuldenstand des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts (Kernhaushalt) auf insgesamt 140,1 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Anstieg um 1,9 %. Im gesamten betrachteten Zeitraum ab 2005 hat sich die Schuldensumme von Jahr zu Jahr (mit Ausnahme von 2008) erhöht. Gegenüber dem Schuldenstand 2010 in Höhe von 126,8 Milliarden Euro hat sich die Schuldensumme bis 2014 um 10,5 % erhöht.

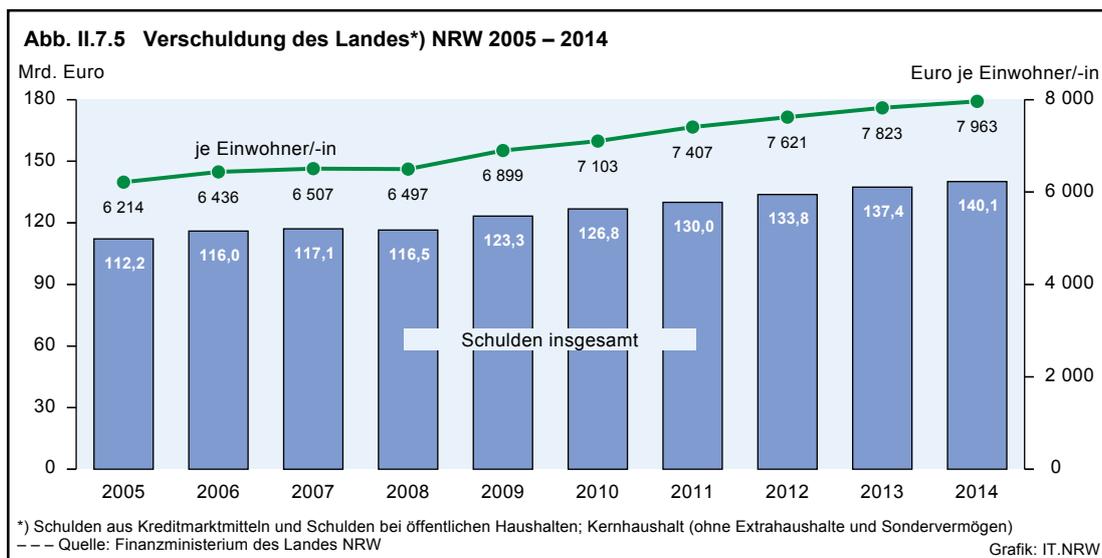
Werden die Schulden des Landes rechnerisch auf seine Einwohnerinnen und Einwohner umgelegt, ergibt sich der durchschnittliche Schuldenstand pro Kopf. Ende des Jahres 2014 belief sich diese Pro-Kopf-Verschuldung auf fast 8 000 Euro. Auch diese auf den Landeshaushalt bezogene Pro-Kopf-Verschuldung ist im Zeitraum 2010 bis 2014 weiter angestiegen, und zwar um 860 Euro bzw. 12,1 %.

Die in Abb. II.7.5 dargestellten Schulden geben aber nur einen Teil der Schulden auf Landesebene wieder. Eine umfassendere Betrachtung schließt nicht nur den Kernhaushalt, sondern auch die sogenannten Extrahaushalte (wie die Landesbetriebe) ein, und berücksichtigt neben den Krediten und Wertpapiersschulden auch die Kassenkredite. Eine Darstellung der Schulden in dieser umfassenden Betrachtung ist nach einheitlicher Systematik erst ab dem Berichtsjahr 2010 möglich, da in der amtlichen Statistik das Erhebungs- und Veröffentlichungsprogramm der jährlichen Schuldenstatistik grundlegend verändert wurde.⁴⁷⁾

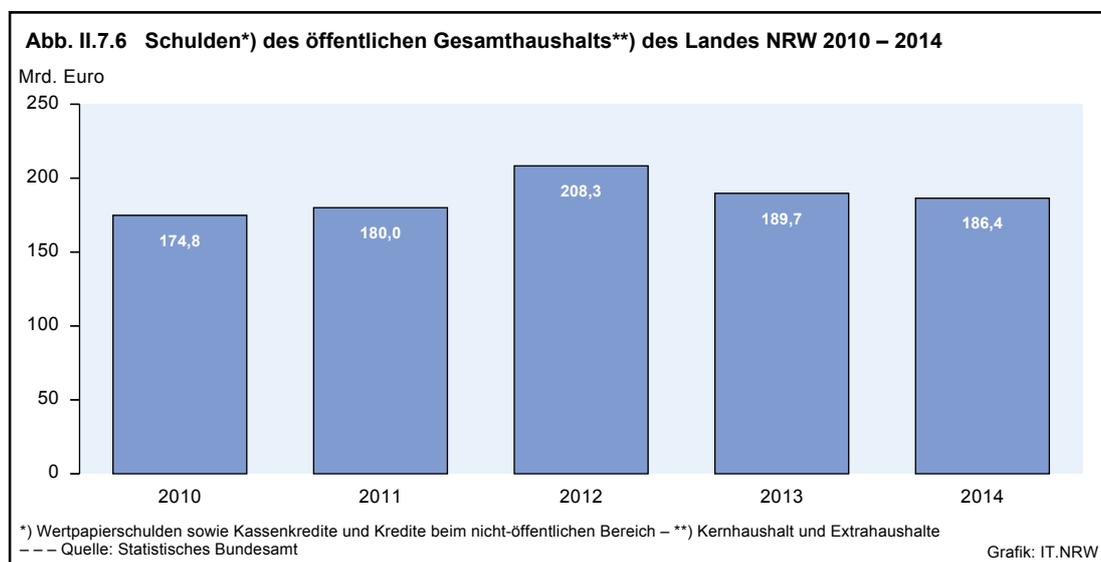
47) Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Fachserie 14, Reihe 5, Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2014

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen



Diese umfassendere Schuldenbetrachtung weist für das Land im Jahr 2014 mit 186,4 Milliarden Euro einen deutlich höheren Wert aus als bei der ausschließlichen Berücksichtigung des Kernhaushaltes. Gegenüber 2010 (174,8 Milliarden Euro) lag der Schuldenstand im Jahr 2014 um 6,7 % höher. Zwischenzeitlich war die Schuldensumme im Jahr 2012 auf 208,3 Milliarden Euro angestiegen – dies war auf einen kurzfristigen Anstieg der Wertpapierschulden in den Extrahaushalten zurückzuführen.



Die Schuldenstandsquote, also der Schuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Extrahaushalte) im prozentualen Verhältnis zum nominalen BIP des Landes, erreichte im Jahr 2014 einen Wert von 29,8 %, d. h. das Schuldenvolumen entsprach 29,8 % des Wertes der im Jahr 2014 im Land produzierten Waren und Dienstleistungen. Im Jahr 2010 (30,9 %) und auch in den Folgejahren 2011 (30,6 %), 2012 (34,9 %) und 2013 (31,3 %) lag die Schuldenstandsquote noch auf einem höheren Niveau.

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

7.3 Gemeindehaushalte

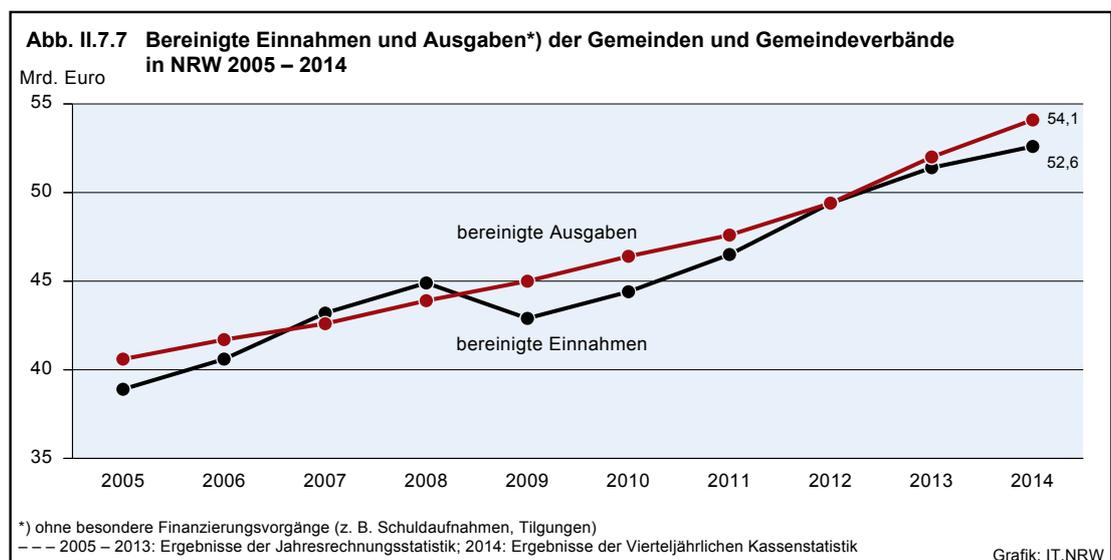
7.3.1 Einnahmen und Ausgaben

Es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich des Einflusses auf die Höhe der jeweiligen Einnahmen und Ausgaben. Bund und Länder haben eine Gesetzgebungskompetenz und damit generell die Möglichkeit, sowohl ihre Aufgaben als auch ihr Ausgabenniveau per Gesetz zu verändern. Die Kommunen können dies nicht in gleichem Maße, da sie keine Gesetzgebungskompetenz haben (sie können ihr Ortsrecht nur über Satzungen gestalten). Die Kommunen haben Pflichtaufgaben in der Erbringung sozialer Leistungen (bspw. nach dem Sozialhilfegesetz sowie in der Kinder- und Jugendhilfe), wodurch auch ihr finanzieller Handlungsspielraum enger ist als bei Bund und Ländern.

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände setzen sich im Wesentlichen aus laufenden Zuweisungen (insbesondere des Landes), Steuern (insbesondere Gewerbesteuer, Grundsteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer) sowie Gebühren und Abgaben zusammen.

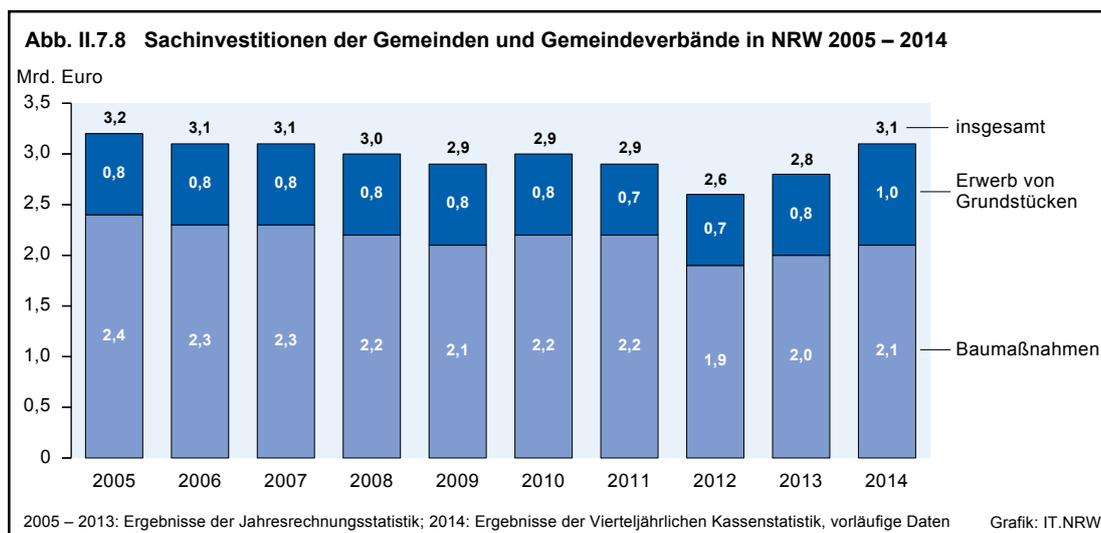
Die Höhe der Einnahmen ist vonseiten der Kommunen begrenzt steuerbar (Bogumil/Holtkamp 2013: 21): Dies gilt in erster Linie für die konjunkturabhängigen Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer. Zuweisungen von Bund und Ländern sind regelmäßig mit diesen Verwaltungsebenen zu verhandeln. Der größte Einfluss auf die Einnahmen liegt für die Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer vor, d. h. mit diesem Instrument können Einnahmesteigerungen generiert werden.

Die bereinigten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW beliefen sich im Jahr 2014 auf insgesamt 52,6 Milliarden Euro und waren damit um 2,4 % höher als im Vorjahr. Den Einnahmen standen im Jahr 2014 Ausgaben in Höhe von 54,1 Milliarden Euro gegenüber. Damit fielen die Ausgaben um 4,1 % höher aus als 2013.



Der Vergleich der zurückliegenden fünf Jahre zeigt, dass die Einnahmen stärker gestiegen waren als die Ausgaben. Waren die Einnahmen 2009 infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich eingebrochen, so stiegen sie in der nachfolgenden Phase wirtschaftlicher Erholung wieder kräftiger an – bereits 2010 war wieder in etwa das Vorkrisenniveau erreicht. 2014 lagen die Einnahmen schließlich um fast ein Fünftel (18,6 %) höher als noch 2010. Die Ausgaben waren von 2010 bis 2014 etwas weniger stark gestiegen (16,6 %), wobei in den Jahren 2013 und 2014 wieder ein größerer Ausgabenanstieg zu verzeichnen war als in den Vorjahren.

Ein wesentlicher Teil der staatlichen Investitionen in die Infrastruktur wird auf kommunaler Ebene realisiert. Im Jahr 2014 tätigten die nordrhein-westfälischen Kommunen Sachinvestitionen in Höhe von 3,1 Milliarden Euro. Damit fiel das Investitionsvolumen wieder deutlich höher aus als in den beiden Vorjahren (2013: 2,8 Milliarden Euro; 2012: 2,6 Milliarden Euro) und lag damit etwa auf dem Niveau des Jahres 2007. Die Sachinvestitionen setzen sich zusammen aus den Baumaßnahmen und dem Erwerb von Grundstücken. Im Jahr 2014 hatten die kommunalen Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken mit 1,0 Milliarden Euro den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich erreicht, in den Vorjahren lag der entsprechende Wert geringer, bei jährlich 0,7 bis 0,8 Milliarden Euro. Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen 2014 mit 2,1 Milliarden Euro höher als in den beiden Vorjahren, jedoch niedriger als im Schnitt der Jahre 2005 bis 2011.



Zwischen den Kommunen bestehen zum Teil deutliche regionale Unterschiede in der Investitionstätigkeit. Dabei wird in Studien ein negativer Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Investitionen und der (relativen) Höhe der Sozialausgaben aufgezeigt (vgl. Arnold u. a. 2015).

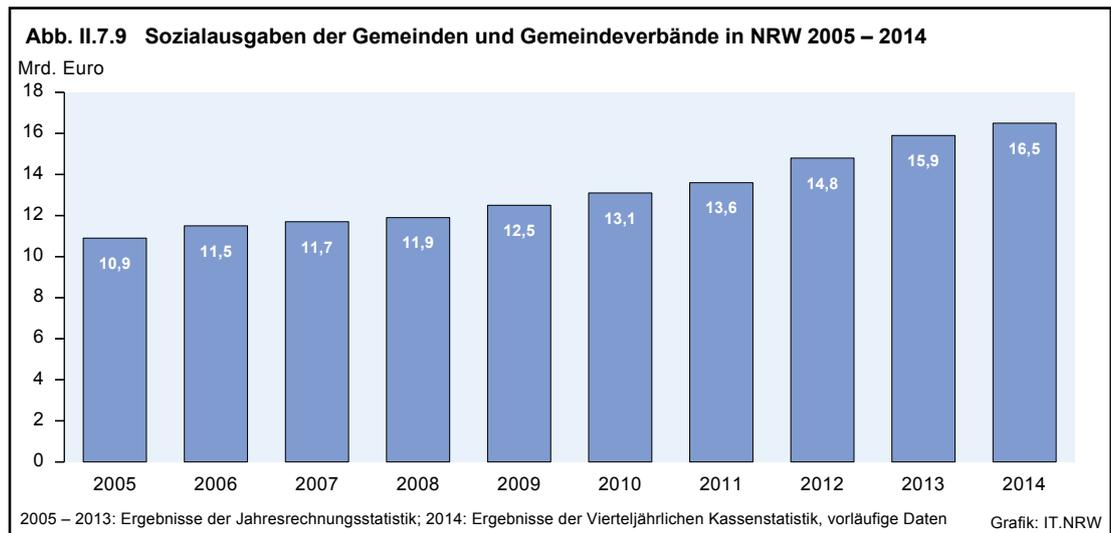
Zudem wird in Deutschland häufig ein Investitionsrückstand in den Kommunen konstatiert, der sich in erster Linie in den Bereichen Straßen/Verkehrsinfrastruktur und Schulen bemerkbar macht. Die Gründe für diesen „Investitionsstau“ werden in den kommunalen Steuermindereinnahmen seit der Jahrtausendwende (infolge von Steuerreformen) sowie steigenden kommunalen Sozialausgaben gesehen, die spiegelbildlich zu sinkenden Investitionsausgaben führten (vgl. Lindner/Rietzler 2015 sowie Gornig u. a. 2015).

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Sozialausgaben

Die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich im Jahr 2014 auf insgesamt 16,5 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Anstieg um 4,2 %. Auch in den Vorjahren sind die Sozialausgaben stetig gestiegen, wie Abb. II.7.9 verdeutlicht. Im Zeitraum 2010 bis 2014 war ein Anstieg der Sozialausgaben um 26,4 % zu verzeichnen.



Eine Studie der Bertelsmann Stiftung (2015a) zeigt, dass die Entwicklung der Sozialausgaben in den Kommunen unterschiedlich verläuft. Relativ hohe Sozialausgaben treten insbesondere in wirtschafts- und strukturschwachen Kommunen auf, d. h. regionale Unterschiede in der relativen Höhe der Sozialausgaben sind insbesondere auf die wirtschaftlichen und soziodemografischen Strukturen vor Ort zurückzuführen.

Die kommunalen Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II beliefen sich im Jahr 2014 auf insgesamt 5,45 Milliarden Euro, gegenüber 2010 ist dies ein Ausgabenanstieg um 22,2 %. Der größte Ausgabenposten innerhalb des SGB II sind die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU). Diese summierten sich 2014 auf 3,68 Milliarden Euro und waren gegenüber 2010 um 3,4 % angestiegen. Die Ausgaben für kommunale Eingliederungsleistungen wie Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung waren im Zeitraum 2010 bis 2014 rückläufig (–33,3 %), ebenso die Kosten für einmalige Leistungen (–12,5 %).

Leistungen nach dem SGB II werden teilweise auch von sogenannten Optionskommunen bzw. zugelassenen kommunalen Trägern erbracht. Die Optionskommunen tragen den gesamten Leistungskatalog nach dem SGB II, also auch die originär in Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) liegenden Leistungen wie das Arbeitslosengeld und die Eingliederungsleistungen nach §§ 16b - 16g SGB II. In den Optionskommunen wird beispielsweise das Arbeitslosengeld kommunal ausgezahlt. Die eigentlich vom Bund zu tragenden Leistungen werden den optierenden Kommunen erstattet. Zum 01.01.2012 hatten in Nordrhein-Westfalen neben den damals schon bestehenden zehn Optionskommunen acht weitere den Status einer Optionskommune erhalten. Die Veränderungen in der Höhe der Ausgaben sowohl im Bereich SGB II als auch für die gesamten kommunalen

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Ausgabenart	2005	2010	2014	Veränderung 2014 gegenüber 2010	
	Mrd. Euro			Mrd. Euro	Prozent
Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	3,71	4,46	5,45	+0,99	+22,2
darunter					
Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) (SGB II)	2,71	3,56	3,68	+0,12	+3,4
Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16a SGB II)	0,01	0,06	0,04	-0,02	-33,3
Einmalige Leistungen an Arbeitssuchende (SGB II)	0,05	0,08	0,07	-0,01	-12,5
Bildung und Teilhabe (SGB II)	-	-	0,16	-	-
Leistungen der Optionskommunen (SGB II)					
Arbeitslosengeld II	0,87	0,61	1,30	+0,69	+113,1
Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16b – 16g SGB II)	0,07	0,15	0,20	+0,05	+33,3
Asylbewerberleistungen (AsylbLG)	0,33	0,19	0,51	+0,32	+168,4
Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	1,30	1,93	2,57	+0,64	+33,2
Sozialhilfe (SGB XII)	4,78	5,93	7,21	+1,28	+21,6
Sonstige soziale Leistungen	0,78	0,56	0,78	+0,22	+39,3
Insgesamt	10,90	13,08	16,53	+3,45	+26,4

Quelle: 2005 und 2010: Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik, 2014: Ergebnisse der Vierteljährlichen Kassenstatistik (vorläufige Daten).

len Sozialausgaben 2014 gegenüber 2010 sind daher vor dem Hintergrund dieser Erweiterung des Kreises der optierenden Kommunen im Rechtskreis SGB II zu interpretieren.

Prozentual am stärksten gestiegen sind die Ausgaben für Asylbewerberleistungen (+168,4 %) infolge der erhöhten Zahl von Menschen, die auch nach Nordrhein-Westfalen flüchten und hier Asyl suchen. Bei diesem Posten ist angesichts der aktuellen Flüchtlingszahlen mit weiteren deutlichen Ausgabesteigerungen zu rechnen. Gemessen an den gesamten Sozialausgaben bleibt der Anteil der Asylbewerberleistungen aber weiterhin eher gering (2014: 3,1 %).

Zu den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII zählen die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (einschließlich der Kosten der Unterkunft und Heizung), sowie Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII (u. a. Hilfe zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege). Diese Leistungen machten im Jahr 2014 insgesamt 43,6 % des kommunalen Sozialbudgets aus. Im Zeitraum 2010 bis 2014 ist hier ein Anstieg der Ausgaben um 21,6 % erfolgt.

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (hierunter fallen auch die Leistungen für Tageseinrichtungen und Tagespflege) haben im Zeitraum 2010 bis 2014 ebenfalls im Ausgabenvolumen zugenommen (+33,2 %).

Auch die Ausgaben für sonstige soziale Leistungen, zu denen u. a. Leistungen für Schwerbehinderte nach dem SGB IX, Unterhaltsvorschussleistungen sowie das Elterngeld zählen, sind 2014 gegenüber 2010 deutlicher gestiegen (+39,3 %).

Den kommunalen Sozialausgaben stehen jedoch Einzahlungen gegenüber, deren Umfang zwischen 2010 und 2014 deutlich gestiegen ist. So beteiligt sich der Bund anteilig an den von den Kommunen im Rahmen des SGB II getätigten Kosten der

II.7 Öffentliche Haushalte

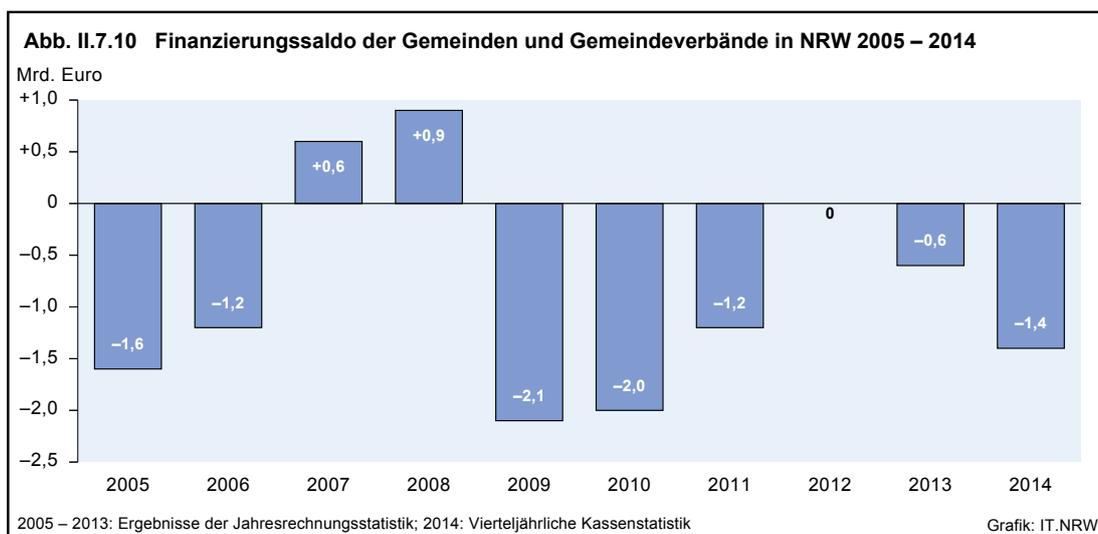
Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Unterkunft (KdU). Der Finanzierungsanteil des Bundes variiert zum Teil je nach Bundesland und Jahr. Für Nordrhein-Westfalen wurde die Beteiligungsquote des Bundes im Zeitraum 2011 - 2013 auf 30,4 % angehoben, im Jahr 2014 betrug sie 27,6 %.⁴⁸⁾ Darüber hinaus übernimmt der Bund Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ab dem Jahr 2012 wurde die Kostenübernahme schrittweise angehoben; seit 2014 werden die Kosten vollständig vom Bund getragen.

Allein die kommunalen Einzahlungen aus aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen des Bundes nach dem SGB II (Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung, Bildungs- und Teilhabepaket, Kostenerstattungen bei Optionskommunen) sowie nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) summierten sich im Jahr 2014 in Nordrhein-Westfalen auf 3,91 Milliarden Euro.⁴⁹⁾

Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die jährlichen Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte gegenüber. Liegen die Ausgaben höher als die Einnahmen, liegt ein negativer Finanzierungssaldo bzw. ein Finanzierungsdefizit vor. Dies bedeutet, dass der laufende Haushalt durch die Verringerung von Rücklagen oder die Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen werden muss.



Wie Abbildung II.7.10 verdeutlicht, fiel der Finanzierungssaldo in allen Haushaltsjahren 2010 bis 2014 negativ aus. Die Haushaltslage zu Beginn des Jahrzehnts war noch deutlich durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt, die verminderte (Steuer-)Einnahmen und höhere Sozialausgaben zur Folge hatte (2010: –2,0 Milliarden Euro). In den Folgejahren konnten auch die Gemeinden – dank gesamtwirtschaftlicher Erholung und steigender (Steuer-)Einnahmen – die Haushaltsdefizite begrenzen. Im

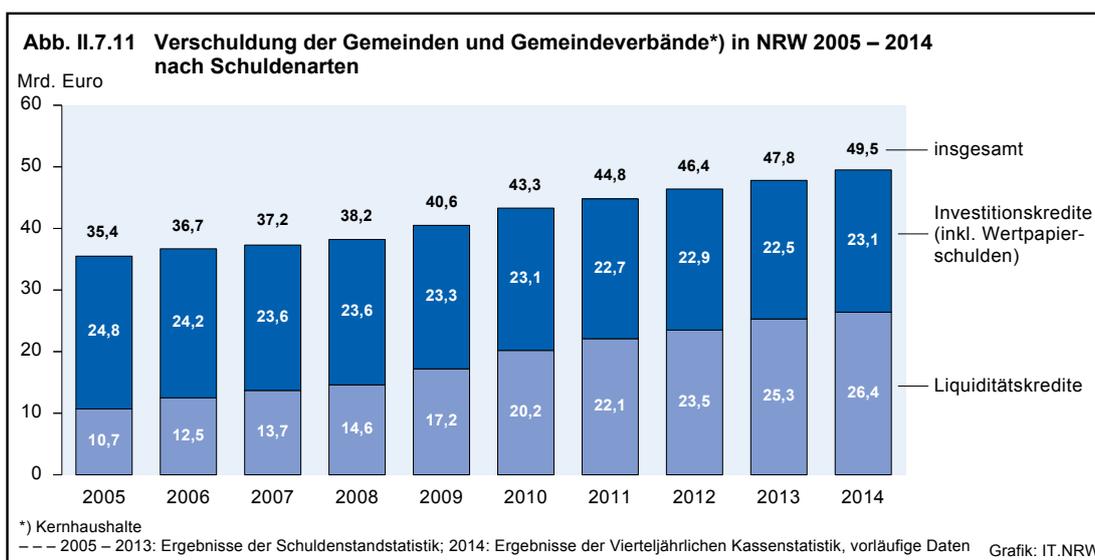
48) Die Quote wurde in 2014 einmalig nach § 46 Absatz 5 SGB II um 0,16 Prozentpunkte für Nordrhein-Westfalen zwecks Entlastung von Kosten der Armutzuwanderung aus Südosteuropa erhöht. Nach § 46 Absatz 6 SGB II wurde außerdem die Quote für die Refinanzierung der Leistungsausgaben im Bildungs- und Teilhabepaket angehoben (2011 und 2012 um 5,4 Prozentpunkte, 2013 um 3,4 Prozentpunkte und 2014 um 3,7 Prozentpunkte).

49) Hinzu kommen im Sozialbereich weitere – im Rahmen der vierteljährlichen Kassenstatistik jedoch nicht konkret bezifferbare – Einzahlungen aus Zuweisungen für laufende und investive Zwecke des Sozialbereichs und Einzahlungen aus Kostenersatz von Privaten (z. B. Ersatz von sozialen Leistungen durch unterhaltspflichtige Personen).

Jahr 2012 waren die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Summe beinahe ausgeglichen, der Finanzierungssaldo belief sich auf –26,7 Millionen Euro. In den Jahren 2013 und 2014 fiel der Finanzierungssaldo jedoch mit –0,6 bzw. –1,4 Milliarden Euro wieder deutlicher negativ aus, da die kommunalen Ausgaben stärker gestiegen waren als die Einnahmen.

7.3.2 Verschuldung

Es gibt unterschiedliche Definitionen des kommunalen Schuldenstands (Salomon-Kirsch 2014). So ist es möglich, den Fokus allein auf die Kernhaushalte zu legen. Aufgrund von erfolgten Ausgliederungen aus den kommunalen Kernhaushalten und kommunalen Beteiligungen an Zweckgesellschaften wird die Verschuldung der kommunalen Haushalte dann jedoch unter Umständen nicht mehr vollständig erfasst (Schmidt 2011).⁵⁰⁾ In den Kernhaushalten sind im Durchschnitt 80,2 % (Stand 2014) der kommunalen Schulden zu verorten. Dies ist zu berücksichtigen, wenn im Folgenden die Schulden ausschließlich der kommunalen Kernhaushalte betrachtet werden.



2014 belief sich der Schuldenstand in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände auf 49,5 Milliarden Euro. In den Jahren 2009 und 2010 nahm der Schuldenstand jeweils um mehr als 6 % gegenüber dem Vorjahr zu; dies war auf Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen. Aber auch in den Jahren 2011 bis 2014 stieg der Schuldenstand um jeweils 3 % bis 4 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr an.

Es sind zwei Arten von Schulden zu unterscheiden: (1) Investitionsschulden werden zweckgebunden für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sowie zur Umschuldung am Kreditmarkt aufgenommen. Investitionsschulden unterliegen der aufsichts-

50) Eine umfassendere Definition kommunaler Verschuldung berücksichtigt neben den Schulden aus dem Kernhaushalt auch die der Eigenbetriebe sowie der Anstalten öffentlichen Rechts (AöR). Daten hierzu nach Gemeinden und Gemeindeverbänden finden sich in der Landesdatenbank NRW: <https://www.landesdatenbank.nrw.de>; Themenbereich: Öffentliche Haushalte/Schulden (Code 71327k). Zudem liegt eine Modellrechnung vor, die für das Haushaltsjahr 2012 die kommunale Verschuldung unter zusätzlicher Berücksichtigung der kommunalen Beteiligung an sogenannten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) in privater Rechtsform betrachtet (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014).

II.7 Öffentliche Haushalte

behördlichen Kontrolle (§ 86 GO NRW). (2) Liquiditätskredite (früher auch Kassenkredite genannt) sind dagegen kurzfristige Kredite, die zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen in Anspruch genommen werden, d. h. sie dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft.

In der zeitlichen Entwicklung hat sich in den kommunalen Haushalten die Struktur der Schuldenarten verschoben: Während 2010 noch die Investitionskredite gegenüber den Liquiditätskrediten dominierten, kehrte sich dieses Verhältnis ab 2012 um. 2014 lag das Volumen der kommunalen Investitionskredite mit 23,1 Milliarden Euro auf dem Niveau des Jahres 2010. In den Jahren 2011 bis 2013 fielen die Investitionskredite sogar unter die 23 Milliarden-Grenze. Im Gegensatz dazu stiegen die Liquiditätskredite seit 2010, von damals 20,2 Milliarden Euro, kontinuierlich auf 26,4 Milliarden Euro im Jahr 2014 an. Dies entspricht einem Anstieg um 30,7 %.

Die Liquiditätskredite hatten auch in den Vorjahren bereits deutlich höhere Steigerungsraten aufgewiesen als die Investitionskredite. Die Finanzierung der Kommunen über Liquiditätskredite als Massenphänomen gab es bereits vor der Finanzkrise (Bogumil/Holtkamp 2013: 61). Liquiditätskredite werden häufig – entgegen ihrer Bestimmung – zur Überbrückung kurzfristiger Kassenanspannungen zweckentfremdet und als dauerhaftes Finanzierungsinstrument genutzt. Daher werden Liquiditätskredite häufig als „Krisenindikator“ kommunaler Verschuldung betrachtet. Gleichwohl ist es möglich, dass in der derzeitigen Niedrigzinsphase Liquiditätskredite genutzt werden, um (teurere) Investitionskredite zu tilgen (Bertelsmann Stiftung 2015b: 60 – 62).

Über den gesamten Zeitraum 2010 bis 2014 sind die kommunalen Schulden der Kernhaushalte aus Liquiditäts- und Investitionskrediten um insgesamt 14,3 % angewachsen. Damit legte auch die Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner weiter zu, von 2 423 Euro im Jahr 2010 auf 2 811 Euro im Jahr 2014.⁵¹⁾

Bezogen auf die Verschuldung durch Liquiditätskredite in den Kernhaushalten ist die durchschnittliche Verschuldung von 1 132 Euro je Einwohner im Jahr 2010 auf 1 501 Euro je Einwohner im Jahr 2014 angestiegen. Zwischen den Kommunen bestehen deutliche Unterschiede: 2014 reichte die Spanne von Kommunen, die keine Belastung durch Liquiditätskredite in den Kernhaushalten aufweisen, bis hin zu einer Verschuldung von bis zu 7 487 Euro je Einwohner. Ein wesentlicher Faktor für die regionalen Unterschiede im Verschuldungsgrad kann in der kommunalen Finanzbelastung durch die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft nach SGB II gesehen werden. Die Höhe dieser Ausgaben ist von der örtlichen Arbeitsmarktlage, der Verbreitung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie generell von der Einkommenssituation der Einwohner/-innen abhängig (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015a: 64).

7.3.3 Kommunen in der Haushaltssicherung

Gemäß Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sind Gemeinden verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) zu erstellen, sofern bei Aufstellung der Haushaltssatzung erkennbar ist, dass die allgemeinen Rücklagen bedeutend verringert bzw. aufgebraucht werden.

51) Werden die Schulden aus den kommunalen Kernhaushalten ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt Nordrhein-Westfalens gesetzt, so stieg die entsprechende Quote von 7,7 % im Jahr 2010 leicht auf 7,9 % im Jahr 2014 an.

Mit dem HSK soll „im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde“ (§ 76 GO NRW) erreicht werden. Die betroffenen Kommunen haben im aufzustellenden HSK einen nächstmöglichen Termin zu nennen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird.

Das HSK ist genehmigungspflichtig durch die jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörde – also bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden durch den Kreis, bei den kreisfreien Städten durch die Bezirksregierung. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn aus dem HSK hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr wieder ein Haushaltsausgleich gegeben ist. Die Genehmigung des HSK kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. D. h. die Kommunalaufsichtsbehörden prüfen auch die Möglichkeit von Einsparzielen in der pflichtigen und freiwilligen Aufgabenwahrnehmung. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben können Einsparpotenziale z. B. in der Reduzierung von Standards bestehen. Insbesondere stehen aber die freiwilligen Leistungen auf dem Prüfstand. „Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Erhalt freiwilliger Aufgaben ist sehr groß. Gleiches gilt für den Aufbau neuer freiwilliger Leistungen“ (Seuberlich/Garske 2011).

Legt eine HSK-pflichtige Kommune keinen genehmigungsfähigen Haushalt vor, dann befindet sie sich in der sogenannten „vorläufigen Haushaltsführung“ (§ 82 GO NRW), die für die betroffene Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Einschränkungen verbunden ist (z. B. hinsichtlich der Besetzung von Stellen).

Der Ende 2011 vom Landtag verabschiedete Stärkungspakt Stadtfinanzen sieht besondere Konsolidierungshilfen für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen vor.⁵²⁾ Zunächst nahmen in einer ersten Stufe 34 akut von Überschuldung betroffene Kommunen verpflichtend am Stärkungspakt teil. In einer zweiten Stufe sind 2012 weitere 27 Kommunen freiwillig in den Konsolidierungspakt einbezogen worden.

Die am Stärkungspakt beteiligten Kommunen sind überwiegend Städte und Gemeinden, die sich bereits über Jahre im Nothaushaltsrecht befanden. Im Rahmen des Stärkungspaktes müssen die Kommunen mit der jeweils zuständigen Bezirksregierung einen Haushaltssanierungsplan vereinbaren. Hier ist vorgegeben, dass der kommunale Haushalt mit dem Geld aus dem Stärkungspakt innerhalb von fünf Jahren (Stufe 1) bzw. sieben Jahren (Stufe 2) ausgeglichen sein muss. Bis spätestens zum Jahr 2021 muss ein Haushaltsausgleich dann aus eigener Kraft erreicht werden (vgl. MIK NRW o. J.).

Zum Jahresende 2014 befanden sich in Nordrhein-Westfalen insgesamt 174 Gemeinden und Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung. Von diesen 174 Kommunen hatten 171 ein genehmigtes HSK bzw. – im Fall von Gemeinden, die Konsolidierungshilfen aus dem Stärkungspakt erhalten – einen genehmigten Haushaltssanierungsplan. Weitere drei Kommunen befanden sich in der vorläufigen Haushaltsführung. Im Jahr 2010 befanden sich in Nordrhein-Westfalen insgesamt 164 Kommunen in der Haushaltssicherung, davon 26 Kommunen mit genehmigtem HSK und 138 Kommunen, für die Vorschriften des § 82 GO NRW über die vorläufige Haushaltsführung galten.

52) www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html (Zugriff am 08.04.2016)

II.7 Öffentliche Haushalte

Information und Technik Nordrhein-Westfalen
