

I: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2018 „Kommunalfinanzpolitik am Scheideweg – Die Chance der guten Lage nutzen“ – Kurzfassung ausgewählter Ergebnisse –

– Kommunalfinanzen verbessern sich weiter –

Die Verbesserung der Kommunalfinanzen in Deutschland hat sich auch im Jahr 2017 weiter fortgesetzt, und das mit einem nochmals deutlich gestiegenen Überschuss (vgl. Abb. 1).¹ Gegenüber 2016 (66 Euro/Ew.) hat sich der kommunale Finanzmittelsaldo im Bundesdurchschnitt auf 131 Euro je Einwohner verdoppelt. Zudem zeigen sich erstmals seit vielen Jahren wieder Überschüsse in alle Flächenländern (vgl. Abb. 3). Auch wenn die Durchschnittsbetrachtung die Not vieler Kommunen immer noch verdeckt und die Altlasten noch nicht beseitigt sind, so ist die Zwangslage auch dort kleiner geworden.

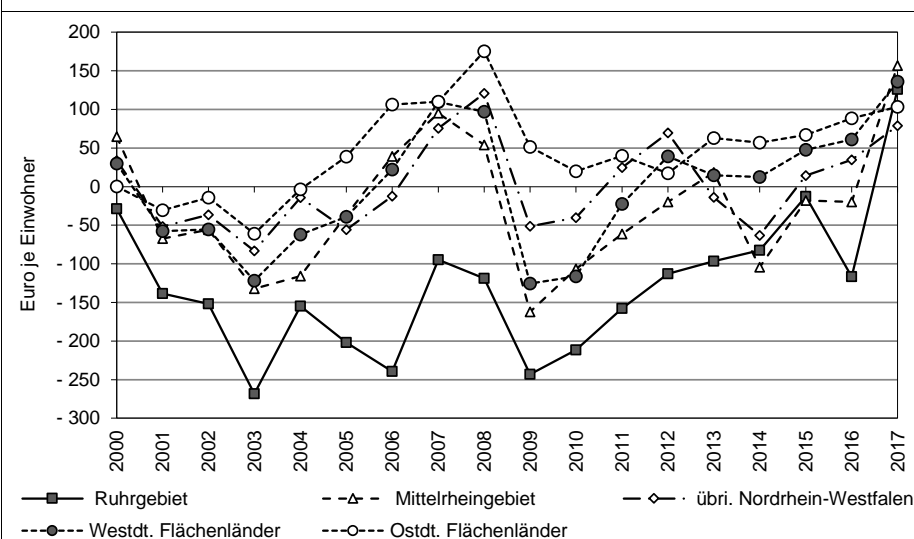
Aufgrund der guten Konjunktur sprudelten die Steuerquellen abermals. Die jüngste Steuerschätzung vom November 2018 dämpft zwar die Erwartung auf weitere Steuerzuwächse. Gleichwohl wird der Grundtrend fortgeschrieben. Zum positiven Ergebnis hat

aber vor allem auch eine Entlastung im Sozialbereich beigetragen. Die außerordentlich günstigen Rahmenbedingungen wie das niedrige Zinsniveau und immer noch geringe Energiekosten belebten die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin und entlasten die Kommunen. Zudem ist der massive Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen deutlich abgeebbt.

– Ruhrgebietskommunen seit 1998 erstmals wieder mit einem Überschuss –

Waren die Kommunen des Ruhrgebietes im Jahr 2016 aufgrund einer Sonderentwicklung in Essen entgegen dem Trend nochmals kräftig ins Minus gerutscht (-117 Euro/Ew.),² so erreichten sie 2017 ohne große Störeffekte einen positiven Finanzmittelsaldo von 645 Mio. Euro bzw. 126 Euro je Einwohner. Sie lagen damit nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abb. 1). Nach den dramatischen Verlusten in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends – dreimal wurde

Abbildung 1:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2017 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich*



* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

ein Spitzenwert von rd. -250 Euro je Einwohner erreicht: 2003, 2006 und 2009 – brauchte es acht Jahre der kontinuierlichen Erholung, um das Ziel „Haushaltsausgleich“ zu erreichen. Der erzielte Überschuss ist dabei ein besonderer Erfolg.

Zwar hatte der Primärsaldo, also der Abschluss der laufenden Verwaltungstätigkeit ohne Investitionsbereich, Zinsen und Vermögenstransfers bereits im Jahr 2014 den positiven Bereich erreicht. Nun konnten damit aber auch diese bisher nicht gedeckten Verpflichtungen voll-

1 Überschuss (analog Defizit oder Fehlbetrag) bezeichnet hier den positiven Finanzmittelsaldo der kommunalen Finanzrechnung. Aufgrund der etwas anderen Abgrenzung des Finanzmittelsaldos gegenüber dem Finanzierungssaldo ergeben sich leichte Abweichungen zu anderen Veröffentlichungen. Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG. (2018): Stadtfinanzen 2018. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin, S. 10 f. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 112). Zur Abgrenzung des Finanzmittelsaldos siehe *Anhang 9*.

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer (2017): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2017. Konsolidierung schreitet voran – Tragfähigkeit aber nicht gesichert. Essen, S. 9.

Gegenüber dem vorläufigen Endergebnis auf Basis der vierteljährlichen Kassenstatistik von -139 Euro je Einwohner ist der Finanzmittelsaldo 2016 nach Vorlage der Jahresrechnungsstatistik um 22 Euro je Einwohner besser ausgefallen. Vgl. auch Fußnote 4.

umfänglich bedient werden. Diese Faktoren lassen für das Ruhrgebiet aber dennoch eine besondere Bedeutung erkennen.

– Besondere Faktoren im Ruhrgebiet –

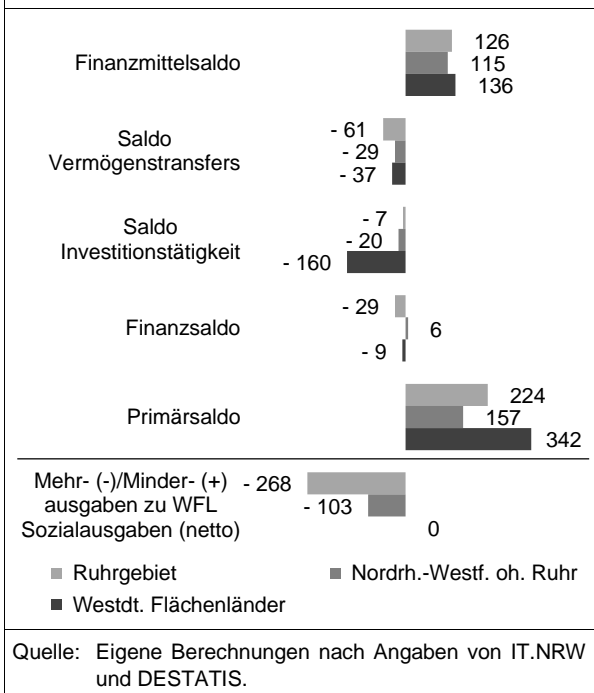
Der Primärsaldo der Ruhrgebietskommunen war im Jahr 2017 mit 224 Euro je Einwohner im Überschuss (vgl. Abb. 2). Das waren 42,5 % mehr als im übrigen Nordrhein-Westfalen (157 Euro/Ew.), aber immer noch rd. ein Drittel weniger als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (342 Euro/Ew.). Zum Finanzmittelsaldo bestand im Ruhrgebiet eine Differenz von 98 Euro je Einwohner.

Knapp ein Drittel dieser Differenz (-61 Euro/Ew.) entfiel darauf, dass mehr *Anlagevermögen* gekauft als verkauft wurde. Das war weniger als halb so viel wie noch 2016 (-133 Euro/Ew.), aber immer noch mehr als doppelt so viel wie im übrigen Nordrhein-Westfalen (-29 Euro/Ew.) und auch 65,8 % mehr als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (37 Euro/Ew.). Diese Mehrausgaben, die – ebenso wie Mehreinnahmen – in die haushaltsrechtlich relevante Ergebnisrechnung nicht einfließen, allenfalls darauf entfallende Abschreibungen, erhöhen das Vermögen und stellen somit keine Belastung im eigentlichen Sinne dar.

Als tatsächlich belastend zeigt sich hingegen für das Ruhrgebiet der *Finanzsaldo* aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden. Mit -29 Euro je Einwohner war er deutlich überdurchschnittlich. Im Vergleich zum Vorjahr (-44 Euro/Ew.) ist er aber um exakt ein Drittel kleiner geworden. Im übrigen Nordrhein-Westfalen fiel der Finanzsaldo sogar positiv aus (6 Euro/Ew.) und im westdeutschen Durchschnitt betrug er nur ein Drittel des Ruhrgebietsniveaus (-9 Euro/Ew.). Der – mittlerweile – geringe Wert darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich hier ein enorm hohes Risiko verbirgt (s. u. S. 4).

Der Überschuss im Primärsaldo soll vor allem dazu dienen, *Investitionen* zu finanzieren. Ein hoher negativer Investitionssaldo stellt also keine Belastung für einen Haushalt dar, sondern bildet vielmehr die aus eigenen Finanzmitteln mögliche Investitionskraft ab. Wenn alle laufenden Aufgaben und die Zinsen bezahlt sind, ergibt sich hier ein Spielraum, um die Infrastruktur zu erneuern, umzubauen und auszubauen. Der Saldo der Investitionstätigkeit fällt im Ruhrgebiet mit -7 Euro je Einwohner im Jahr 2017 aber äußerst gering aus. Angesichts des Überschusses wäre mehr möglich gewesen. Das dies nicht stattgefunden hat liegt auch daran, dass Liquiditätskredite im Umfang von 570 Mio. Euro abgebaut wurden. Denn Tilgung ist ebenfalls eine Möglichkeit, Überschüsse zu verwenden.

Abbildung 2:
Haushaltsergebnis 2017 der Ruhrgebietskommunen im Vergleich in Euro je Einwohner



Mit Blick auf den Primärsaldo lässt sich eine weitere Belastung der laufenden Verwaltungstätigkeit im Ruhrgebiet herausarbeiten. Die *Nettoaussgaben für soziale Transferleistungen* fallen im Ruhrgebiet im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 268 Euro je Einwohner höher aus (Mehrausgaben; vgl. Abb. 2). Dieser Betrag stärkt andernorts die Investitionskraft oder ermöglicht die kostenfreie Kindertagesbetreuung. Im Ruhrgebiet reduziert die weit überdurchschnittliche Sozialausgabenbelastung dagegen die Investitionsmöglichkeiten und trug in der Vergangenheit auch wesentlich zum Aufbau der Liquiditätskredite bei.

Einschränkend bleibt festzuhalten, dass der Primärsaldo im Ruhrgebiet auch im Jahr 2017 aus Mitteln des Stärkungspakts Stadtfinanzen (rd. 84 Euro/Ew.) gestützt wurde. Ohne diese zeitlich begrenzt zufließenden Finanzmittel hätte der Primärsaldo nur bei rd. 140 Euro je Einwohner gelegen. Die bereinigte Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer beträgt rd. 200 Euro, was wieder nah an die Mehrbelastung aus Soziallasten heranreicht. Hier liegt also ein entscheidender Schlüssel für die weitere Entwicklung der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet.

– Räumliche Disparitäten bleiben –

Nicht nur das Ruhrgebiet fällt beim Finanzmittelsaldo deutlich hinter den westdeutschen Durchschnitt zurück. Seit Jahren bestehen räumlichen Ungleichgewichte in Deutschland. Unter den westdeutschen Flä-

chenländern erzielte Bayern im Jahr 2017 vor Schleswig-Holstein die höchsten Überschüsse (187 bzw. 174 Euro/Ew.; vgl. Abb. 3), gefolgt von Hessen (165 Euro/Ew.). Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz lagen mit rd. 120 Euro je Einwohner nahezu gleichauf. Und auch die saarländischen Kommunen (51 Euro/Ew.) verbuchten noch einen Überschuss. Die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer erreichten 2017 im Mittel einen Überschuss von 83 Euro je Einwohner; aber auch hier waren die Unterschiede erheblich. Der höchste Überschuss wurde in Mecklenburg-Vorpommern (181 Euro/Ew.) erzielt, womit das bayerische Niveau erreicht wurde. In Sachsen (39 Euro/Ew.) fiel er am geringsten aus. Die verbesserte kommunale Finanzlage hat also die räumlichen Disparitäten nicht wesentlich verändert.

Abbildung 3:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2017 im Vergleich der Flächenländer in Euro je Einwohner

| | |
|------------------------|-----|
| Bayern | 187 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 181 |
| Schleswig-Holstein | 174 |
| Brandenburg | 169 |
| Hessen | 165 |
| Nordrhein-Westfalen | 123 |
| Baden-Württemberg | 122 |
| Rheinland-Pfalz | 119 |
| Thüringen | 97 |
| Sachsen-Anhalt | 97 |
| Niedersachsen | 84 |
| Saarland | 51 |
| Sachsen | 39 |
| Flächenländer insges. | 131 |
| Westdt. Flächenländer | 136 |
| Ostdt. Flächenländer | 103 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

– Erstmals Abbau von Kassenkrediten –

Durch die 2017 weiter verbesserte Haushaltslage konnten die Ruhrgebietskommunen erstmals ihren Gesamtbestand an Liquiditätskrediten zurückführen

(vgl. Abb. 4). Einschließlich der seit 2012 zur Umschuldung von Liquiditätskrediten und einer langfristigen Zinssicherung aufgenommenen Wertpapierschulden³ nahm das Volumen um 3,6 % auf 14,9 Mrd. Euro ab – das entsprach einem absoluten Rückgang um 570 Mio. Euro – was dem Volumen des Finanzmittelsaldos nahe kommt.

Mit 2 923 Euro je Einwohner entsprachen die Liquiditätskredite fast dem Achtfachen des Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer (376 Euro/Ew.; vgl. Abb. 4). Der Abstand hat sich leicht vergrößert, weil der Abbau von Liquiditätskrediten außerhalb Nordrhein-Westfalens mit -7,1 % zumindest prozentual deutlich stärker ausfiel. Dabei sind aber das viel niedrigere Ausgangsniveau und der noch höhere Überschuss zu berücksichtigen. 32,5 % der gesamtdeutschen Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte entfallen auf das Ruhrgebiet. Bezogen auf Nordrhein-Westfalen betrug dieser Anteil 58,3 %.

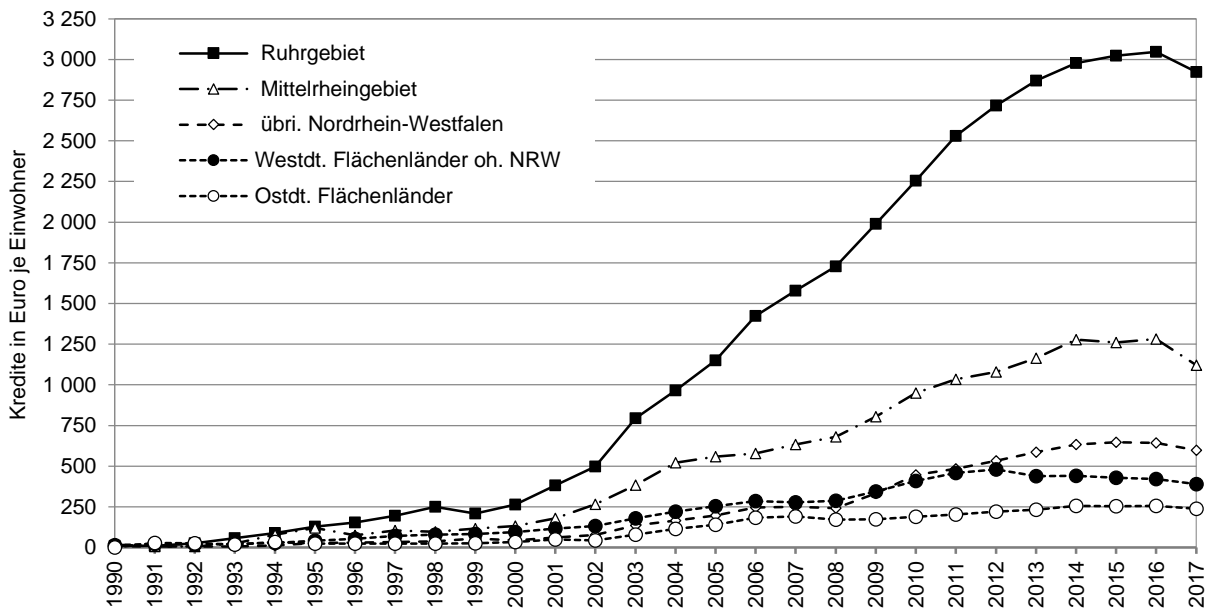
Fünf Städte – Dortmund, Duisburg, Hagen, Oberhausen und Mülheim an der Ruhr – sowie der Kreis Recklinghausen mit seinen Gemeinden haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Essen überschritt weiter die Zwei-Milliarden-Grenze. Von diesen konnten aber Duisburg, Essen, Hagen und der Gesamtkreis Recklinghausen ihren Kreditbestand um -5,8 bis -7,9 % deutlich reduzieren. In Dortmund stagnierten die Kredite (0,1 %) und auch in Oberhausen (-0,4 %) wurden Liquiditätskredite leicht abgebaut. Ferner konnten aber auch alle anderen Städte und Gesamtkreise das Liquiditätskreditvolumen reduzieren. Gelsenkirchen lag dabei mit -11,5 % an der Spitze. Das zeigt, dass die Konsolidierung auf breiter Front tatsächliche Erfolge erzielt. Lediglich Mülheim an der Ruhr und Bochum verzeichneten noch einen größeren Zuwachs (5,2 bzw. 5,0 %).

Gemessen an der Einwohnerzahl lagen Oberhausen (7 651 Euro/Ew.) und Mülheim a. d. Ruhr (6 238 Euro/Ew.) vor Hagen (5 754 Euro/Ew.) mit Abstand an der Spitze; dann folgt Essen (3 859 Euro/Ew.). Unter den kreisangehörigen Städten weisen nur Herten und Waltrop (4 833 bzw. 4 056 Euro/Ew.) einen ähnlich hohen Schuldenstand auf, während fünf Städte überhaupt keine Liquiditätskredite aufgenommen hatten und zwei weitere unter 25 Euro je Einwohner lagen. Die Schuldenproblematik ist also hoch konzentriert.

3 Die zu Liquiditätszwecken aufgenommenen Wertpapierschulden (Anleihen) wurden erstmals zum 31.12.2017 separat erhoben. Auf Basis der daraus abzuleitenden Aufteilung der Wertpapierschulden nach Investitions- und Liquiditätszwecken wurde auch für die Vorjahre das zu Liquiditätszwecken aufgenommene

Anleihevolumen ermittelt und den Liquiditätskrediten zugeschlagen. Da es sich um langfristige Kredite handelt und die Werte seit 2012 vielfach stabil sind, dürfte die Zweckbindung auch für die Vorjahre plausibel sein. Zumal nur wenige Städte Anleihen aufgenommen haben, konnte das auch auf einzelgemeindlicher Ebene plausibilisiert werden.

Abbildung 4:
Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2017 (jew. 31.12.)



* Einschließlich der seit 2012 aufgenommenen Anleihen (Wertpapiersschulden), die Liquiditätszwecken dienen. Auf Basis der seit 2017 bekannten Aufteilung zwischen Investitions- und Liquiditätszwecken wurden die Wertpapiersschulden auch für die der Vorjahre aufgeteilt. Da es sich um langfristige Kredite handelt und die Werte seit 2012 vielfach stabil sind, dürfte die Zweckbindung auch für die Vorjahre plausibel sein.

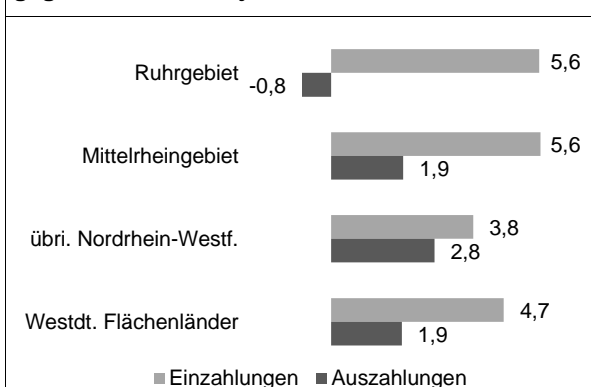
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

– Zins- und Kreditrisiken –

Die Verschuldung kann selbst eine starke Triebfeder für Haushaltsdefizite sein. Können die laufenden Ausgaben nur mit Hilfe von Liquiditätskrediten gedeckt werden, dann gilt das für die Zinsen auf diese Kredite erst recht. Es kommt zur „Verschuldungsfalle“ bzw. „Vergeblichkeitsfalle“, weil die Zinsen und Zinseszinsen die Konsolidierung zusätzlich belasten. Bei hohen Zinssätzen, wie sie noch bis Ende 2008 bestanden, war dieser Effekt besonders dramatisch. Bei einer gegenüber 2017 noch deutlich geringeren Verschuldung, aber wesentlich höheren Zinssätzen hatte der Finanzsaldo im Jahr 2008 ein Spitzenwert von -117 Euro je Einwohner. Der aktuelle Wert von -29 Euro je Einwohner erscheint da fast „unproblematisch“, zumal der Überschuss im Jahr 2017 ihn voll decken konnte. Da knapp zwei Drittel der Verschuldung der Kernhaushalte im Ruhrgebiet auf die Liquiditätskredite entfällt, ist ein entsprechender Anteil des Finanzsaldos auf diese zurückzuführen. Die Ersparnis durch niedrige Zinsen ist also erheblich. Bezogen auf das Verhältnis von Zinsauszahlungen und Verschuldung im Kernhaushalt (2017: 1,6 %) lässt sich gegenüber dem Höchststand im Jahr 2008 (4,5 %) eine Entlastung der Kommunen im Ruhrgebiet um 671 Mio. Euro ableiten; bezogen auf die Liquiditätskredite ergibt sich eine Entlastung um 437 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht

67,8 % des Überschusses der Ruhrgebietskommunen im Jahr 2017 von 645 Mio. Euro. Mit anderen Worten: steigende Zinssätze sind für die weitere Konsolidierung der Kommunalhaushalte ein großes fiskalisches Risiko. Dafür muss dringend eine Lösung gefunden werden, die sowohl eine langfristige Zinssicherung beinhaltet als auch einen zügigen Abbau des Grundproblems erfordert.

Abbildung 5:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen* 2017 gegenüber dem Vorjahr in %



* Bereinigt um Zahlungen an/von gleiche/r Ebene.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

– Einzahlungen steigen stärker als die Auszahlungen –

Die Verbesserung des Haushaltsergebnisses der Ruhrgebietskommunen gegenüber dem Vorjahr um 1 271 Mio. Euro (248 Euro/Ew.) resultiert aus einem Einzahlungszuwachs um 5,6 %, dem auf der Auszahlungsseite ein Rückgang um 0,8 % gegenüberstand (vgl. Abb. 5). Letzterer unterscheidet das Ruhrgebiet von den Vergleichsräumen. Er wird aber ganz wesentlich von dem nicht mehr wirksamen Sondereffekt in der Stadt Essen (Vermögenszukauf) erzeugt. Der Einnahmenezuwachs fiel im Ruhrgebiet leicht überdurchschnittlich aus. Im Mittelrheingebiet überwogen die Einnahmenezuwächse ebenfalls deutlich (5,6 zu 1,9 %), im westdeutschen Durchschnitt fiel die Differenz geringer aus (3,8 zu 2,8 %).

Differenziert nach einzelnen Ein- und Auszahlungsarten haben – jenseits der o. g. Vermögenstransfers – folgende Komponenten den Finanzmittelsaldo im Ruhrgebiet im Jahr 2017 wesentlich be- bzw. entlastet (vgl. Abb. 6):

- *Entlastend* wirkten auf der Einzahlungsseite weiterhin die Zuwächse bei den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen. Auf der Auszahlungsseite wirkten der Rückgang der reinen Sozialausgaben sowie der Zinsausgaben positiv auf die Haushalte. Bei den Sozialausgaben wirken sowohl wachsende Bundeszuschüsse als auch ein deutlicher Rückgang bei den Asylbewerberleistungen. Die Minderung der Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand dürfte allerdings der Vorläufigkeit der Kassenstatistik geschuldet sein.⁴
- *Eine steigende Belastung* ergab sich aus wachsenden Personalausgaben und vor allem steigenden Kostenerstattungen und Zuweisungen an ausgelagerte Aufgabenträger. Hier ist beispielsweise der Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu nennen, der bei beiden Auszah-

lungsarten eine Rolle spielt. Im Weiteren haben die Umlagen an die Gemeindeverbände zugenommen, was, da es keine entsprechenden Einzahlungszuwächse gab, als Umlagezuwachs der Landschaftsverbände zu deuten ist⁵ und im Kontext steigender Sozialausgaben in Einrichtungen steht. Für das gesunkene Gebührenaufkommen gilt wiederum das, was auch für den laufenden Sachaufwand herausgestellt wurde: Der Wert ist vorläufig.

- *Problematisch* sind die nur wenig gestiegenen Investitionen. Angesichts des 2015 angelaufenen Investitionsförderungsprogramms des Bundes für fi-

Abbildung 6:
Entwicklung der Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2016/2017 in Mio. Euro*

| | | |
|--|--------|---------|
| Finanzmittelsaldo | | 1 271,1 |
| Einzahlungen | | |
| Steuereinnahmen | | 552,3 |
| Schlüsselzuweisungen | | 189,6 |
| Sonstige allgem. Zuweisungen | | 24,9 |
| Umlagen von Gemeinden /GV | | 27,2 |
| Zuweisungen f. lfd. Ausgaben von Bund/Land | -57,5 | |
| Gebühren | -0,4 | |
| Konzessionsabgaben | -21,1 | |
| Investitionszuweisungen von Bund/Land | | 45,9 |
| Beiträge | | 4,1 |
| Auszahlungen | | |
| Personal | | 153,6 |
| lfd. Sachaufwand | -417,9 | |
| Zuweisungen/ Kostenerstattungen | | 389,0 |
| reine Sozialausgaben | -186,6 | |
| Investitionen | | 54,2 |
| Unterhaltungsaufwand | | 22,1 |
| Umlagen an Gemeinden/GV | | 68,8 |
| Zinsen | -59,0 | |

* grau/schwarz: Ent-/Belastung des Finanzmittelsaldos.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

4 Im Jahr 2016 wurde aus einer Minderausgabe von 311,0 Mio. Euro nach Abschluss aller Buchungsvorgänge und Nachkorrekturen in der Jahresrechnungsstatistik eine Mehrausgabe von 194,3 Mio. Euro. Dies wurde durch Korrekturen bei anderen Positionen ausgeglichen (z. B. reine Sozialausgaben von 568,0 auf 439,1 Mio. Euro; Gebühren von -43,8 auf 105,9 Mio. Euro).

Die Veränderung des Finanzierungssaldos änderte sich von -644,9 auf -532,1 Mio. Euro. Im Detail und auf kleinräumiger Ebene müssen die Angaben deshalb unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit vorsichtig interpretiert werden.

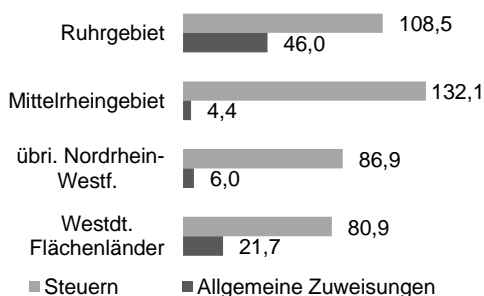
5 Vgl. zu möglichen Änderungen nach dem Jahresabschluss die vorherige Fußnote.

nanzschwache Kommunen sowie des NRW-Programms „Gute Schule 2020“ wäre im zweiten Programmjahr ein stärkerer Zuwachs zu erwarten gewesen. Hier behindern scheinbar immer noch personelle Engpässe in den Planungsabteilungen und Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft die Projektumsetzung. Der minimale Anstieg ist ein Hinweis auf den weiteren Substanzverzehr an der Infrastruktur.

Die für das Ruhrgebiet dargestellte Entwicklung ist im regionalen Vergleich nochmals anders zu bewerten:

- Die Zuwächse aus *Steuern und Allgemeinen Zuweisungen* stützen weiterhin die Einnahmenseite, und das stärker als im Vorjahr. Im Ruhrgebiet ist 2017 dabei ein überdurchschnittlicher Steuerzuwachs (108,5 Euro/Ew.) festzustellen, der nur vom Mittelrheingebiet übertroffen wurde (vgl. Abb. 7). Zu den Steuererhöhungen hat die Anhebung der Realsteuerhebesätze bei der Grundsteuer B um 11 %-Punkte nur wenig beigetragen. Zum Hebesatzniveau der übrigen westdeutschen Kommunen ohne Nordrhein-Westfalen hat sich der Abstand dadurch aber auf 274 %-Punkte verstärkt. Der Zuwachs an allgemeinen Zuweisungen (46,0 Euro/Ew.) blieb hinter dem Steuerzuwachs zurück. Im übrigen Nordrhein-Westfalen stagnierten hingegen die allgemeinen Zuweisungen. Im westdeutschen Durchschnitt fiel der Zuwachs weniger als halb so stark aus (22,3 %). Dadurch wuchsen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet deutlich überproportional.

Abbildung 7:
Veränderung der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2017 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



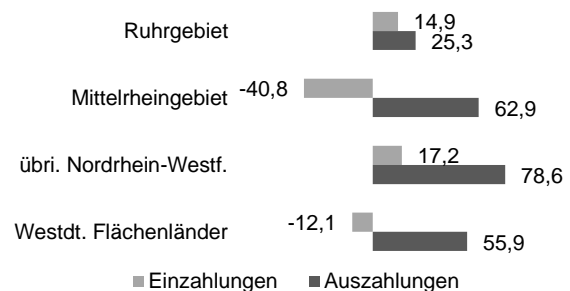
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

- Die Einzahlungen zur Erfüllung der *laufenden Verwaltungsarbeit* (ohne Sozialtransfers, Investitionen und Infrastrukturunterhaltung) sind 2017 gegenüber dem Vorjahr nur noch mäßig gestiegen. Das Ruhrgebiet verzeichnete aber eine überdurch-

schnittliche Steigerung. Die Einzahlungen aus Gebühren, Entgelten, Kostenerstattungen, sonstigen Zuweisungen etc. nahmen um 14,9 Euro je Einwohner zu (vgl. Abb. 8). Im Mittelrheingebiet kam es hingegen zu einem Rückgang der Einnahmen (-40,8 Euro/Ew.); im westdeutschen Durchschnitt nahmen sie ebenfalls ab (-12,1 Euro/Ew.).

Der Anstieg der Auszahlungen lag deutlich über dem der Einzahlungen. Im Ruhrgebiet fiel der Zuwachs jedoch unterdurchschnittlich aus (25,3 Euro/Ew.), so dass die Mehrausgaben (10,4 Euro/Ew.) wesentlich kleiner blieben als in den Vergleichsregionen. Hier zeigt sich ein Konsolidierungserfolg, der aber vor dem Hintergrund der schon angesprochenen Vorläufigkeit der Werte noch durch den Jahresabschluss bestätigt werden muss.

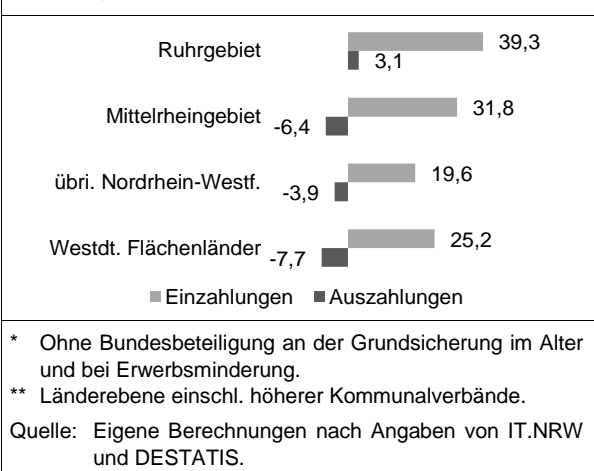
Abbildung 8:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2017 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

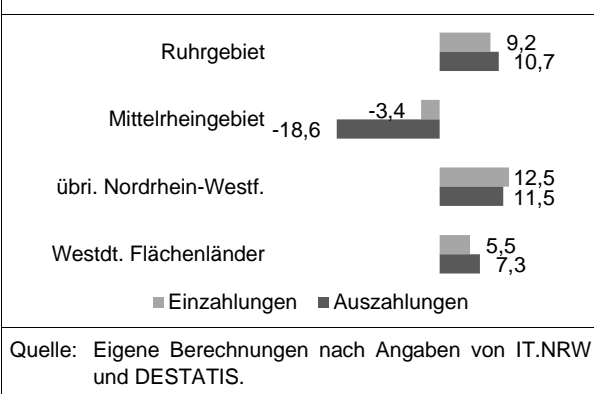
- Die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen* waren 2017 keine treibende Kraft auf der Ausgabenseite. Der Ausgabenzuwachs im Ruhrgebiet um 3,1 Euro je Einwohner war nur marginal. In den Vergleichsräumen gingen sie sogar um 3,9 bis 7,7 Euro je Einwohner zurück (vgl. Abb. 9). Dies geht wesentlich auf einen Ausgabenrückgang im Asylbereich zurück. In den übrigen Sozialbereichen blieb der Zuwachs aber bestehen. Es kann also nicht von einer Trendwende gesprochen werden. Den stagnierenden Auszahlungen standen deutlich steigende Einzahlungen aus erhöhten Bundesleistungen gegenüber. Im Ruhrgebiet wuchsen sie mit 39,3 Euro je Einwohner sogar überproportional. In den Vergleichsräumen nahmen sie „nur“ zwischen 19,6 und 31,8 Euro je Einwohner zu. Daraus ergab sich im Sozialbereich fiskalisch eine Entlastung.

Abbildung 9:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen* für Sozialtransfers 2017 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner**



- Die Auszahlungen für *Investitionen* haben sich 2017 im Ruhrgebiet um 10,7 Euro je Einwohner erhöht, die direkten Einzahlungen für sie nahmen aber ebenfalls in fast gleichem Umfang zu (vgl. Abb. 10). Hingegen nahmen sie im Mittelrheingebiet – bei sinkenden Einzahlungen – sogar um 18,6 Euro je Einwohner ab. Allerdings waren sie im Vorjahr auch überdurchschnittlich angestiegen. Im übrigen Nordrhein-Westfalen und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer fiel die Entwicklung wie im Ruhrgebiet aus. In der Entwicklung – ausgenommen Mittelrheingebiet – finden die aktuellen Förderprogramme ihren Niederschlag. Der Investitionsanstieg ist förderinduziert. Die eigene Investitionskraft durch allgemeine Deckungsmittel wurde hingegen nicht zusätzlich eingesetzt.

Abbildung 10:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2017 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



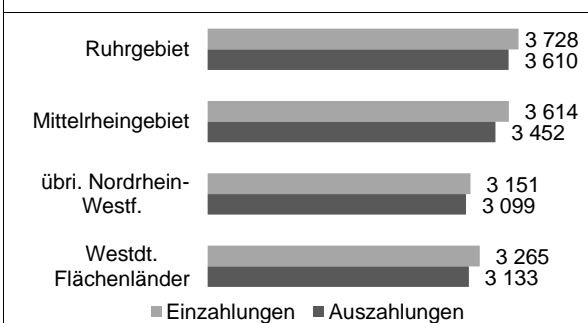
– Niveauprobleme –

Das Hauptproblem der Kommunen im Ruhrgebiet ist nach wie vor das *Niveau der Ein- und Auszahlungen*: Bei den bereinigten Auszahlungen (3 610 Euro/Ew.) lag die Region um 4,6 % über dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 11). Beide lagen aber deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3 133 Euro/Ew.; Ruhrgebiet +15,3 %). Allerdings ist die Disparität bei den Ausgaben rückläufig. Bei den bereinigten Einzahlungen lagen die Ruhrgebietskommunen (3 728 Euro/Ew.) um 3,1 % über dem Niveau der Gemeinden im Mittelrheingebiet und um 14,2 % über dem Mittel der westdeutschen Flächenländer. Hier erhöhte der Stärkungspakt Stadtfinanzen die Einzahlung im Ruhrgebiet besonders (rd. 84 Euro/Ew.).

Das hohe Ausgabeniveau im Ruhrgebiet ist im bundesweiten Vergleich zu relativieren. Nordrhein-Westfalen weist im Vergleich zum Durchschnitt der Länder einen überdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf. Mit anderen Worten: In Nordrhein-Westfalen sind – gemessen an den unmittelbaren Ausgaben – in überdurchschnittlichem Maße Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen worden. Der kommunale Ausgabenanteil betrug in Nordrhein-Westfalen 54,4 % (Stand 2011), im westdeutschen Durchschnitt nur 50,7 %. Werden die Ausgaben anhand des Kommunalisierungsgrades normiert, relativieren sich die Ausgabenunterschiede deutlich.

Im Weiteren sind im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt die hohe Konzentration sozialer Probleme und die daraus resultierenden Mehrausgaben (vgl. Abb. 2) sowie der größere Aufgabenumfang von Kommunen in Verdichtungsräumen (z. B. zentralörtli-

Abbildung 11:
Bereinigte Ein- und Auszahlungen* 2017 in Euro je Einwohner**

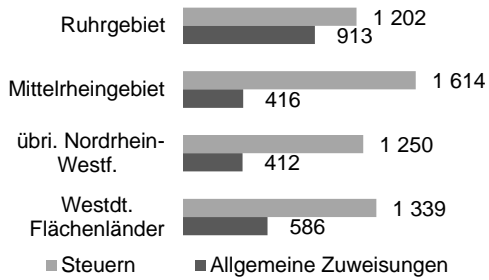


* Bereinigt um Zahlungen an/von gleiche/r Ebene. Ein- und Auszahlungen der höheren Kommunalverbände wurden anhand der gemeindlichen Finanzkraft auf die Gemeinden umgelegt.

** Balken sind verkürzt; Basis liegt bei 2 000 Euro/Ew.

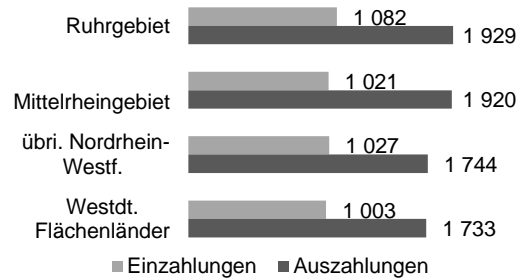
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Abbildung 12:
Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2017 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Abbildung 13:
Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2017 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

che Aufgaben) zu berücksichtigen. Das hohe Ausgabenniveau lässt sich also in Teilen erklären, entbindet die Kommunen aber dennoch nicht von der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, für den dann auch entsprechende Einnahmen vorhanden sein müssen. Hier müssen auch die Kommunen selbst, neben der Anforderung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung durch Bund und Land, weiter in den eigenen Haushalten nach Lösungen suchen.

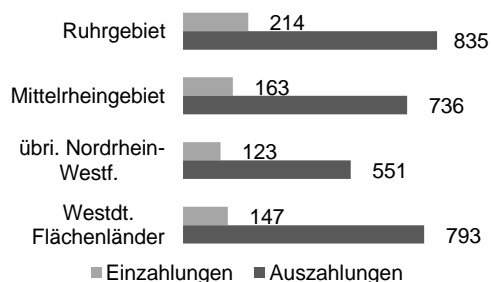
- Auf der Seite der Einzahlungen fällt 2017 insbesondere das weiterhin niedrige Niveau der *Steuereinnahmen* im Ruhrgebiet auf (1 202 Euro/Ew.). Es liegt unter dem der drei Vergleichsräume (vgl. Abb. 12). Gegenüber dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet betrug die Differenz 25,5 % bzw. 412 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum westdeutschen Mittel waren es immer noch 10,2 % weniger (-137 Euro/Ew.)

Die Einnamenschwäche wurde durch überdurchschnittliche *allgemeine Zuweisungen* (913 Euro/Ew.: +119,4 % bzw. +497 Euro/Ew. im Vergleich zum Mittelrhein) mehr als kompensiert. Insgesamt ergab sich ein „Vorsprung“ des Ruhrgebiets gegenüber dem Mittelrhein bei den allgemeinen Deckungsmitteln von 85 Euro je Einwohner. Darin waren aber Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in Höhe von rd. 84 Euro je Einwohner enthalten (Mittelrheingebiet rd. 18 Euro/Ew.).

Im Vergleich zu Westdeutschland ergab sich bei den allgemeinen Zuweisungen ein Plus von 327 Euro je Einwohner. Dies erklärt sich zum Teil daraus, dass in anderen Ländern staatliche Zuweisungen in stärkerem Maße als Zweckzuweisungen und weniger als allgemeine Zuweisungen gezahlt werden. Insgesamt fielen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet um 190 Euro je Einwohner höher aus als im westdeutschen Durchschnitt – ohne Stärkungspakt wären es rd. 106 Euro je Einwohner gewesen.

- Die Ruhrgebietskommunen wiesen 2017 ein dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet gleiches Ausgabenniveau bei den *Leistungen der laufenden Verwaltung* auf (1 929 Euro/Ew.). Sie lagen um 196 Euro über dem westdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 13). Die Einnahmen (1 082 Euro/Ew.) lagen – wie im Mittelrheingebiet – ebenfalls über dem Durchschnitt, jedoch weit weniger deutlich. Der Saldo von -847 Euro je Einwohner im Ruhrgebiet war aufgrund der höheren Einnahmen kleiner als im Mittelrheingebiet (-899 Euro/Ew.), lag aber deutlich über dem in Westdeutschland (-729 Euro/Ew.). Inwieweit hierzu hohe Personalausgaben beitragen, lässt sich nicht ermitteln, da auch der Umfang der Auslagerungen mit berücksichtigt werden muss. Personalausgaben können durch Sachausgaben und Transferleistungen an die Auslagerungen ersetzt sein.
- Ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenniveau wiesen die Ruhrgebietskommunen bei den *Sozialtransfers* auf (835 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 14). Es flossen im Vergleich zu anderen Regionen zwar auch mehr direkte Einzahlungen in das Ruhrgebiet, was u. a. auf die prozentuale Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zurückzuführen ist. Im Saldo verblieb die Nettobelastung mit 621 Euro je Einwohner ebenso wie im Mittelrheingebiet (573 Euro/Ew.) deutlich über der im Rest des Bundeslandes (428 Euro/Ew.). Der Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ist allerdings beeinträchtigt. Da in einigen Ländern (z. B. Saarland, Schleswig-Holstein) die Aufgaben des überörtlichen Trägers der sozialen Leistungen, für die in Nordrhein-Westfalen die beiden Landschaftsverbände zuständig sind, von den Ländern wahrgenommen werden und die kommunalen Ausgaben deshalb systematisch geringer ausfallen (Stichwort „Kommunalisierungsgrad“), ergibt sich eine Verzerrung.

Abbildung 14:
Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers* 2017
in Euro je Einwohner



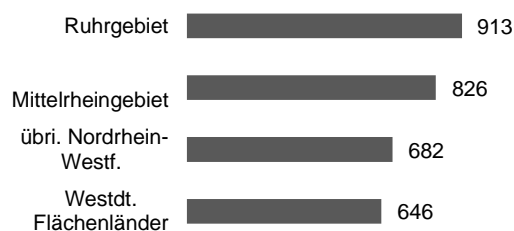
* Länderebene einschl. höhere Kommunalverbände; den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände in Höhe von 26 bzw. 291 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Um den Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt korrekt herzustellen, müssen die Einnahmen und Ausgaben der Landschaftsverbände, die insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen leisten, den nordrhein-westfälischen Städten und Kreisen hinzugerechnet werden. Diese gaben 2017 netto 265 Euro je Einwohner aus, die weitgehend von den kreisfreien Städten und Kreisen über die Umlage finanziert wurden. Wird dieser Betrag entsprechend der gemeindlichen Finanzkraft umgelegt, so bestand für das Ruhrgebiet (913 Euro/Ew.) zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (646 Euro/Ew.) eine Mehrbelastung von 268 Euro je Einwohner bzw. von 41,4 % (vgl. Abb. 15). Ebenso ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter sozialer Problemdruck auch Auswirkungen auf die unter den laufenden Leistungen subsumierten Personalausgaben (Fallbetreuung) hat, was zum überdurchschnittlichen Ausgabenniveau in diesem Bereich mit beiträgt.

- Den überdurchschnittlich hohen Ausgaben für Sozialtransfers stehen deutlich unterdurchschnittliche *Investitionsausgaben* gegenüber. Sie entsprachen 2017 mit 128 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 16) lediglich 43,9 % des westdeutschen Niveaus (278 Euro/Ew.). Die Auszahlungen für Investitionen lagen im Ruhrgebiet nur leicht (7 Euro/Ew.) über den Einzahlungen (Zuweisungen, Beiträge etc.). Das bedeutet, dass 94,3 % der Investitionen aus direkt verfügbaren Mitteln finanziert wurden. Lediglich 5,7 % wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln oder durch investive Kreditaufnahme beglichen. Das Ruhrgebiet lag damit bei der Finanzierung aus frei verfügbaren Finanzmitteln unter dem Mittelrheingebiet, das immerhin 36 Euro je Einwohner (25,1 %)

Abbildung 15:
Auszahlungen für Sozialtransfers netto* 2017
in Euro je Einwohner



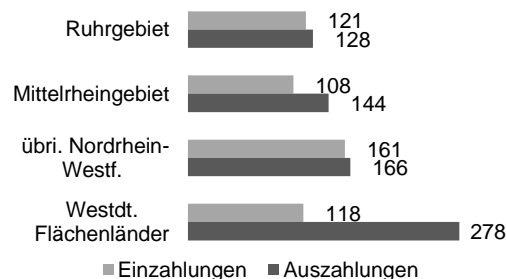
* Nettoausgaben der Gemeinden und Kreise einschließlich der anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegten Beiträge der Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

aus allgemeinen Mitteln oder Krediten investierte. Diese strukturstarke Region verfügt mit 108 Euro je Einwohner über etwas weniger Einzahlungen wie das Ruhrgebiet, investiert jedoch mit 144 Euro je Einwohner 12,6 % mehr.

Verglichen mit dem westdeutschen Mittel sind diese Werte jedoch allesamt sehr gering. Hier wurden mit 278 Euro je Einwohner deutlich mehr kommunale Investitionen getätigt. Weniger als die Hälfte davon (42,6 %) wurde aus direkten Einzahlungen finanziert. 57,4 % stammen aus allgemeinen Deckungsmitteln oder aus der investiven Kreditaufnahme. Dass im Ruhrgebiet und im übrigen NRW kaum Gelder in den Investitionsbereich geflossen sind heißt, dass die dortigen Kommunen nicht aus eigener Kraft investieren (können)! Im Mittelrheingebiet sah es 2017 im Durchschnitt nur wenig besser aus.

Abbildung 16:
Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2017
in Euro je Einwohner

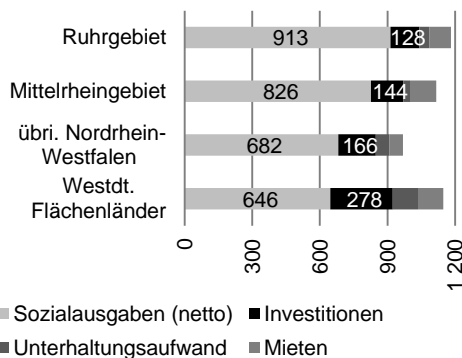


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Eine wesentliche Ursache der geringen Investitionskraft im Ruhrgebiet wird deutlich, wenn Investitionen und Sozialausgaben aufaddiert werden. Dann wird das komplementäre Verhältnis zwischen

beiden deutlich (vgl. Abb. 17). Höhere Sozialausgaben reduzieren den finanziellen Spielraum für Investition, aber auch Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen oder das Mieten von Anlagegütern als Substitut für eigene Investitionen. Unter Berücksichtigung der verminderten Steuerkraft in Kommunen mit ausgeprägten sozialen Problemlagen und der bei steigenden Disparitäten sinkenden Ausgleichskraft kommunaler Finanzausgleichssysteme entsteht folglich eine systemimmanente Schieflage.

Abbildung 17:
Sozialtransfers* sowie Investitionen und anlagebezogene Auszahlungen 2017
in Euro je Einwohner



* Nettoausgaben der Gemeinden und Kreise einschließlich der anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegten Beiträge der Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

– Gesamtbilanz: Am Wendepunkt angekommen –

Unzweifelhaft war das Jahr 2017 für das Ruhrgebiet in fiskalischer Hinsicht das wohl beste seit Mitte der 1970er Jahre. Es schloss mit einem nie dagewesenen Überschuss von 126 Euro je Einwohner ab. Selbst wenn die Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen abgezogen würden, bliebe noch ein aus eigener Kraft erwirtschafteter Überschuss von über 40 Euro je Einwohner übrig. Gleichzeitig konnte der Berg der Liquiditätskredite um 3,6 % abgebaut werden. Damit rückt der Begriff „Wendepunkt“ für die fiskalische Entwicklung die Kommunen im Ruhrgebiet in eine greifbare Nähe. Seit Beginn der Finanzberichterstattung im Jahr 1983 gab es mehrfach zaghafte Zeichen in diese Richtung, die dann aber im Zuge größerer Ereignisse wie der Deutschen Einheit, der großen Steuerreform von 2001 oder der Bankenkrise im Jahr 2008 wieder verschwanden. Seit 2010 besteht aber eine stabile Aufwärtsentwicklung, an deren Ende nun dieser Überschuss steht.

Die Ruhrgebietskommunen sind aber nicht allein mit dieser Entwicklung. Alle öffentlichen Haushalte weisen diese positive fiskalische Entwicklung auf. Das bedeutet, dass die Überschüsse in strukturstarken Kommunen noch viel größer sind. Mit anderen Worten: Die Finanzlage hat sich deutlich verbessert, die Disparität besteht aber weiterhin. Dazu kommen vier Probleme, die im Ruhrgebiet noch abgearbeitet werden müssen:

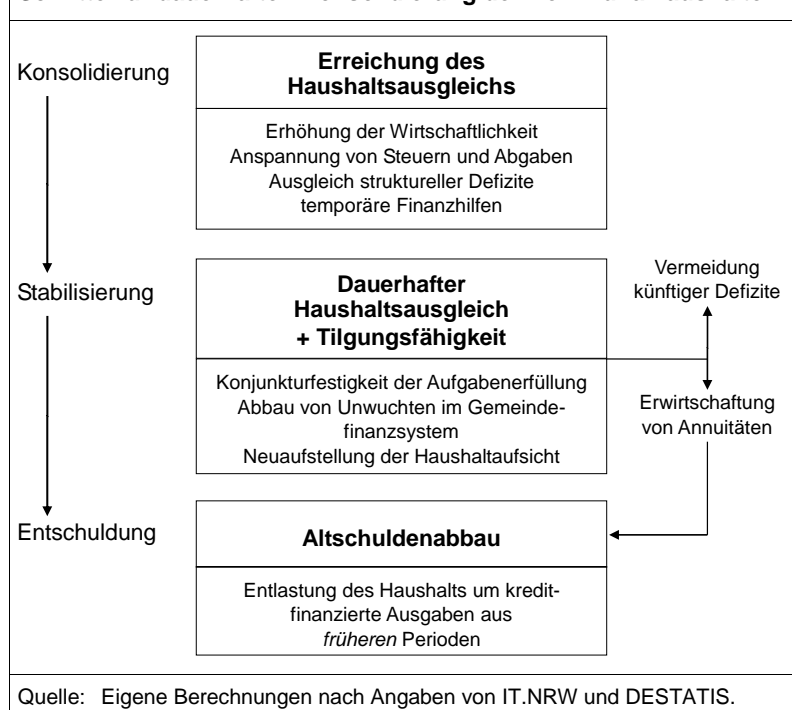
- Die hohen Altschulden aus Liquiditätskrediten sind noch zu tilgen.
- Die Investitionen, mit denen der Strukturwandel weiter vorangetrieben werden kann, sind immer noch auf einem unzureichenden, niedrigen Niveau.
- Die Realsteuerhebesätze liegen weit über den Niveaus im übrigen Bundesgebiet und beeinträchtigen die Standortattraktivität der Region.
- Die soziale Lage ist immer noch überdurchschnittlich belastet und erfordert hohe Mehrausgaben, Geld, das bei den Investitionen fehlt.

Dazu kommt, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung das Leistungsspektrum der Kommunen im Ruhrgebiet immer stärker eingeschränkt wurde. Im Gegensatz zu früheren Jahren besteht aber die berechnete Hoffnung, dass diese Probleme gelöst werden können – zwar nicht kurzfristig aber in einem überschaubaren Zeitraum. Dazu müssen aber jetzt die gute fiskalische Situation genutzt und von den für die Kommunalfinanzpolitik Verantwortlichen – Kommunen, Land und Bund – die richtigen Weichenstellungen getroffen werden.

– Weichenstellungen –

Die gute fiskalische Situation der Kommunen könnte alle, die für Kommunalpolitik Verantwortung tragen – die Kommunalpolitiker, aber auch Landes- und Bundespolitiker –, verleiten, das Kommunalfinanzproblem zumindest weitgehend als gelöst zu betrachten. Land und Bund könnten auf die eigenen Kräfte der Kommunen verweisen. Ein solcher Rückzug aus der aktiven Konsolidierungspolitik wäre aber fatal. Mit dem Haushaltsausgleich ist nur das erste Teilziel erreicht. Jetzt müssen dessen dauerhafte Stabilisierung und die Sicherstellung der Tilgungsfähigkeit folgen. Das lässt dann den Abbau der Altschulden zu, ohne dass die Gefahr der unzulässig hohen Neuaufnahme von Liquiditätskrediten besteht (vgl. Abb. 18). Darüber hinaus muss aber auch die Investitionsfähigkeit insbesondere der strukturschwachen Kommunen auf ein sicheres Fundament gestellt werden.

Abbildung 18:
Schritte zur dauerhaften Konsolidierung der Kommunalhaushalte



– Absicherung des Haushaltsausgleichs und Sicherstellung der Investitions- und Tilgungsfähigkeit –

Die gegenwärtige Finanzlage der Kommunen – wie der öffentlichen Haushalte insgesamt – ist das Ergebnis mehrerer günstiger Umstände, die in ihrer Dauerhaftigkeit nicht gesichert oder bei den Zinsen auch nicht wünschenswert sind, weil sie andere nachteilige Nebenwirkungen haben. Die niedrigen Zinsen entlasten zwar die öffentlichen Haushalte wie auch alle privaten Kreditnehmer und stützen damit den Haushaltsausgleich und die Konjunktur. Auf Dauer aber schaden sie, weil sie beispielsweise die private Altersvorsorge untergraben – sie wirken wie eine verdeckte Steuer. Ihr Anstieg, wie er in anderen Staaten schon zu beobachten ist, wird also kommen, was die Notwendigkeit der Altschuldenlösung nochmals bestärkt.

Konjunktur: Die Konjunktur schwächt sich derzeit ab. Mit der Absenkung der Wachstumsprognose sinkt aber auch der Zuwachs an *Steuereinnahmen*. Es wird sich zeigen müssen, wieviel an struktureller Festigkeit im Aufschwung der letzten acht Jahre steckt. Dazu kommen die Risiken aus dem anwachsenden Protektionismus im Welthandel und bisher ungelöste Probleme auf den Finanzmärkten. Auch wenn ein Schutz vor globalen Krisen wie der Bankenkrise von 2008 kaum möglich ist, so können doch im nationalen Rahmen stabilisierende Strategien verfolgt werden.

- Bund und Länder müssen bei etwaigen *Steuerreformen* Rücksicht auf die kommunalen Finanzierungserfordernisse nehmen. Der massive Steuereinkbruch bei der Steuerreform 2001, der zur Dynamik der Liquiditätskreditaufnahme in den finanzschwachen Kommunen wesentlich beigetragen hat, darf sich nicht wiederholen. In diesem Sinne wäre beispielsweise eine analog zur Freistellung des Existenzminimums von der Steuer kontinuierliche indikatorgestützte Anpassung des Steuertarifs zur Reduzierung der kalten Progression kalkulierbarer als temporäre Einzelmaßnahmen.

- Die Gegensätzlichkeit vom auf wirtschaftlichem Erfolg basierendem Gemeindesteuersystem und dem ganz wesentlich am sozialen Bedarf orientierten Aufgabenbestand der Kommunen ist zu verringern. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme sind bei zu großen Disparitäten, wie sie bei anhaltendem

Strukturwandel mit einem massiven Aufwuchs der Sozialausgaben bei gleichzeitigem zurückbleiben der Steuereinnahmen auftreten, nicht mehr in der Lage, die Ungleichgewichte zwischen Steuerkraft und Bedarf auszutariieren. Der Bund als verantwortlicher Gesetzgeber für kommunale Sozialleistungen muss also schon auf der vorgelagerten Stufe einen Ausgleich einführen.

Um diesen Ausgleich zu erreichen, kann der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der im Rahmen des 5-Milliarden-Paketes des Bundes zur Soziallastenmitfinanzierung verstärkt worden ist, für diesen Teil nach einem am sozialen Bedarf orientierten Schlüssel, beispielsweise analog der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, verteilt werden. Die derzeitige Verteilung nach wirtschaftlicher Stärke geht in die falsche Richtung. Dabei sollte der gesamte Betrag des Paketes über diesen Weg an die Kommunen verteilt werden. Damit ist auch eine ordnungspolitisch saubere Trennung von der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende möglich. Zudem würde die Grenze für die Bundesauftragsverwaltung bei der KDU nicht zum Problem. Dazu müsste dieser Teil der Kommunalsteuern aber auch auf die kreisfreien Städte und Kreise verteilt werden, um dem Prinzip, dass Finanzmittel den Aufgaben folgen sollen, zu genügen und zudem Nebenwirkungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen zu verhindern.

- Letztlich müsste das 5-Milliarden-Paket zur Mitfinanzierung sozialer Leistungen auch dynamisiert werden. In dem Maße, wie die Inflation es entwertet und die Sozialausgaben weiter steigen, verpufft die Entlastungswirkung und die kommunalen Haushalte werden wieder belastet.

Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialleistungen: Die seit der Albrecht-Initiative Ende der 1980er Jahre ausstehende Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben hat der Bund mit der vollständigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2012 eingeleitet. Das 5-Milliarden-Paket (Endstufe ab 2018) setzte diese Entwicklung fort und auch bei der Finanzierung der Kinderbetreuung, der Asylbewerberleistungen sowie den Integrationskosten hat er seine Beteiligung an den im Wesentlichen von ihm festgelegten Leistungsansprüchen der Einwohner deutlich erhöht. Gleichwohl besteht hier weiterer Handlungsbedarf:

- Die Finanzierung der Integration von Asylberechtigten und des Lebensunterhalts von Geduldeten ist nicht gesichert.
- Der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder erfordert eine entsprechende finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern.

Eine angemessene Sozillastenfinanzierung muss sicherstellen, dass die vielen kleinteiligen Aufgaben der sozialen Integration und Fürsorge in den Kommunen leistbar sind und dass Prävention möglich ist, um Folgekosten sozialer Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dazu gehört derzeit auch eine Wohnungspolitik, die bezahlbare Mieten gewährleistet oder aber Mieten bezahlbar macht. Hier wäre an eine kontinuierliche Anpassung des Wohngeldes zu denken, die auch den Drehtüreffekt zur Sozialhilfe oder zu Harz IV verhindert.⁶

Neue Aufgaben: Von neuen Projekten, die die Kommunen mit neuen Ausgaben belasten, ohne dass sie den Strukturwandel voranbringen, ist dem Bund und den Ländern abzuraten (Aufgabenmoratorium). Vielmehr sind der Bund und die Länder gefordert, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen. Insofern sind sie auch aufgefordert, Aufgaben nicht nur mit temporär gewährten Finanzmitteln kurzfristig anzufinanzieren oder Mittels Modellprojekten „gute Dinge“ anzuschieben, um dann die Kommunen bei der Fortsetzung allein zu lassen.

Investitionen: Der Bund und die Länder unterstützen derzeit die Kommune bei den Investitionen, um den in

der Vergangenheit ausgebauten Investitionsstau aufzulösen und wichtige Zukunftsprojekte zu ermöglichen. So begrüßenswert das auch ist: Die Kommunen brauchen eine Finanzausstattung, die es ihnen ermöglicht, die notwendigen Investitionen aus eigener Kraft zu stemmen und zudem eine kontinuierliche Investitionstätigkeit vorzunehmen. Letztere ist vor allem aus zwei Gründen notwendig:

- Die Einführung des doppischen Rechnungswesens legt jetzt den Ressourcenverbrauch bei allen Infrastruktureinrichtungen offen. Die Abschreibungen spiegeln den Substanzverzehr wider. Sie müssen folglich erwirtschaftet werden, um genau das zu verhindern, was heute überall sichtbar ist, z. B. marode Straßen und Schulen.
- Für die plötzliche Investitionsflut sind gerade in Kommunen, die aufgrund der Haushaltskonsolidierung ihre Personaldecke ausgedünnt haben und in denen infolge mangelnder Bauaufträge auch die Bauwirtschaft sich verkleinert hat, keine Kapazitäten vorhanden, um die Investitionsfördermittel schnell in Infrastruktur umzusetzen. Die Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot lässt zudem die Preise steigen, was wiederum die Investitionsfördermittel inflatorisch entwertet.

Kontinuität in der Investition bzw. in der Infrastrukturpflege ist deshalb notwendig, setzt aber eine entsprechende kontinuierlich Finanzierung voraus. Das können Investitionsprogramme nicht leisten, sondern nur eine aufgabenangemessene Finanzausstattung.

Tilgungsfähigkeit: Letztlich muss die Finanzierung der Kommunen ausreichen, um die für die Tilgung der Altlasten notwendigen Überschüsse in den betroffenen kommunalen Haushalten zu gewährleisten. Die Kommunen müssen zwar auch ihren eigenen Beitrag zur Tilgung leisten, der durch eine entsprechende Konsolidierung und Beschränkung der Leistung zu erbringen ist. Die Möglichkeiten dazu sind in den letzten 20 Jahren aber schon sehr stark ausgeschöpft worden, was nicht zuletzt in dem weit überdurchschnittlichen Niveau der Realsteuerhebesätze zum Ausdruck kommt.

– Altschuldenfonds –

Die erhöhte Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben trägt zum Haushaltsausgleich bei, führt aber nicht zum Ausgleich der durch die jahrzehntelange Unterfinanzierung aufgelaufenen kommunalen Altschulden. Haushaltsausgleich und Überschüsse wären in den struktur- und finanzschwachen Kommunen auch sofort hinfällig, wenn die Zinsen

⁶ Gerade der Sozialbereich ist durch eine komplexe Struktur gekennzeichnet, die zahlreiche Verschiebungen zwischen den einzelnen Teilen ermöglicht. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./

MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer u. A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen.

schnell wieder auf die vor der Bankenkrise übliche Höhe steigen würden. Das Zinsänderungsrisiko zu ignorieren oder aber mit Zinssicherungsschirmen das Problem auf die lange Bank zu schieben, wäre deshalb fatal. Die geordnete Tilgung der kommunalen Altschulden aus Liquiditätskrediten besitzt folglich eine hohe Priorität,⁷ um den davon betroffenen Kommunen einen fiskalischen Neustart zu ermöglichen. Dazu ist nach dem Ansatz der Hessenkasse ein Verfahren notwendig, dass für diese Schulden einen festen, auf 30 Jahre fixierten Tilgungspfad konzipiert und Tilgung sowie eine nachhaltige kommunale Haushaltswirtschaft auch kontrolliert. Da diese Schulden in einem hohen Maße auf externen Ursachen basieren, für die Bund und Land mitverantwortlich sind, sind beide für die Abfinanzierung (Tilgung + Zinsen) auch mit in die Verantwortung zu nehmen.

**– Gute Aussichten,
wenn die Politik jetzt handelt –**

Im Rückblick auf die 35 Jahre Finanzberichterstattung Metropole Ruhr erscheinen vier Faktoren als relevant für die fiskalische Entwicklung im Ruhrgebiet:

- der Strukturwandel seit den 1960er Jahren mit seinem Auseinanderdriften von Steuereinnahmen und Sozialleistungen,
- die solidarische Finanzierungsbeteiligung am Aufbau Ost,
- die Steuerreform 2001 und
- die Bankenkrise 2008.

Die Talsohle des Strukturwandels im Ruhrgebiet ist durchschritten. Es ist aber an den Beispielen Opel und Nokia auch deutlich geworden, dass Strukturwandel als Daueraufgabe zu betrachten ist. Das muss langfristig in der Gemeindefinanzierung seinen Niederschlag finden.

Mit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eröffnet sich hier die Chance, die Diskussion um Ungleichheit und notwendige Voraussetzung für Chancengleichheit neu zu führen. Sie sollte auch dazu dienen, die Permanenz von Strukturwandel, die Kontinuität kommunaler Aufgabenerfüllung und das Selbstverwaltungsrecht wie auch die Selbstverwaltungsverantwortung stärker integriert zu betrachten. Die aktuellen „Überschüsse“ in vielen Kommunen helfen dabei, die Altlasten der Vergangenheit abzuarbeiten. Sie geben darüber hinaus Luft für die Weiterentwicklung des Gemeindefinanzsystems. Dies muss dringend erfolgen, sonst vergeht die „Gunst der Stunde“.

⁷ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2018): Kommunale Liquiditätskredite. Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller,

H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Berlin, S. 197-222. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241).