

## I: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2019 „Vergeblichkeitsfalle überwunden – Jetzt: Raus aus den Schulden“ – Kurzfassung ausgewählter Ergebnisse –

### – Kommunen haben bundesweit das Vorjahresergebnis gehalten –

Die deutschen Kommunen konnten im Jahr 2018 – wie Bund und Länder – erneut einen hohen Überschuss erwirtschaften (vgl. Abb. 1).<sup>1</sup> Der kommunale Finanzmittelsaldo fiel im Bundesdurchschnitt mit 116 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 3) nur wenig kleiner aus als im Vorjahr (127 Euro/Ew.). Wiederum wiesen im Durchschnitt die Kommunen in allen Flächenländern einen positiven Saldo auf. Wenngleich die Durchschnittsbetrachtung weiterhin bestehende Haushaltsdefizite in zahlreichen Kommunen verdeckt und auch die Altlasten noch nicht beseitigt sind, so sind die Chancen für eine Problemlösung doch deutlich größer geworden.

### – Ruhrgebietskommunen konnten ihren Überschuss nochmals steigern –

Die Kommunen des Ruhrgebietes konnten ihren Vorjahresüberschuss (126 Euro/Ew.) nochmals kräftig erhöhen (+56,7 %) und übertrafen 2018 mit einem Finanzmittelsaldo von 1 Mrd. Euro (!) bzw. 198 Euro je

Einwohner sowohl den Bundesdurchschnitt als auch den Überschuss in Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet (69 Euro/Ew.) ganz erheblich (vgl. Abb. 2). Nach den dramatischen Verlusten in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends – dreimal wurde ein Spitzenwert von rd. -250 Euro je Einwohner erreicht – brauchte es acht Jahre der kontinuierlichen Erholung, um das Ziel des „kameralen“ Haushaltsausgleichs zu erreichen und jetzt zu halten. Damit konnten zum zweiten Mal auch alle in den vergangenen 30 Jahren meist nicht gedeckten Verpflichtungen wie Zinsen und Investitionen vollumfänglich bedient werden. Diese Faktoren lassen für das Ruhrgebiet aber dennoch eine besondere Charakteristik erkennen.

### – Besondere Faktoren im Ruhrgebiet –

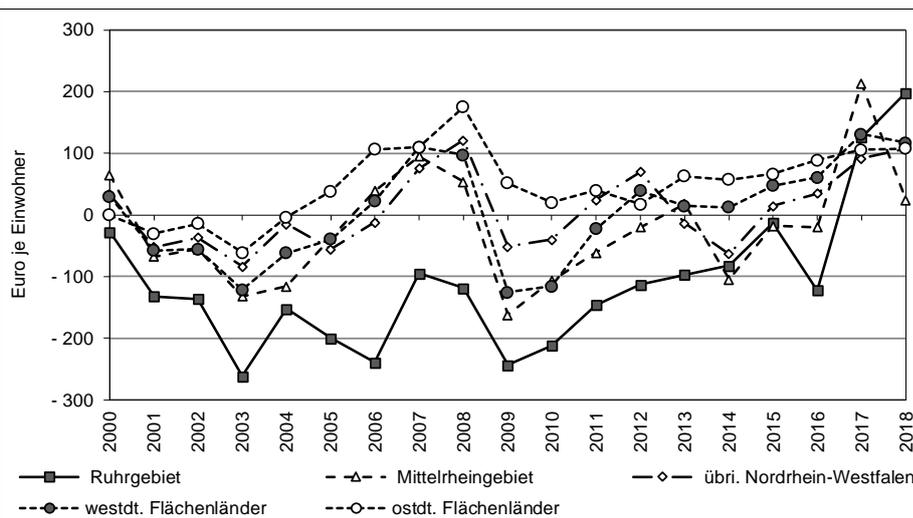
Der Primärsaldo (Saldo Ein- u. Auszahlungen der laufenden Verwaltung) der Ruhrgebietskommunen war im Jahr 2018 mit 287 Euro je Einwohner im Überschuss (vgl. Abb. 2). Das waren 69,8 % mehr als im übrigen Nordrhein-Westfalen (169 Euro/Ew.), aber rund ein Fünftel weniger als im Durchschnitt der west-

deutschen Flächenländer (363 Euro/Ew.). Zum Finanzmittelsaldo bestand im Ruhrgebiet eine Differenz von 89 Euro je Einwohner.

#### Vermögenssaldo:

Der negative Saldo im Ruhrgebiet (-47 Euro/Ew.) bedeutet, dass mehr *Anlagevermögen* gekauft als verkauft wurde. Er fiel deutlich geringer aus als im übrigen Nordrhein-Westfalen und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (-83 u. -61 Euro/Ew.). Diese Mehrausgaben, die – ebenso wie Mehreinnahmen – nicht in die haushaltsrechtlich relevante Ergebnisrechnung einfließen,

**Abbildung 1:**  
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2018 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich\*



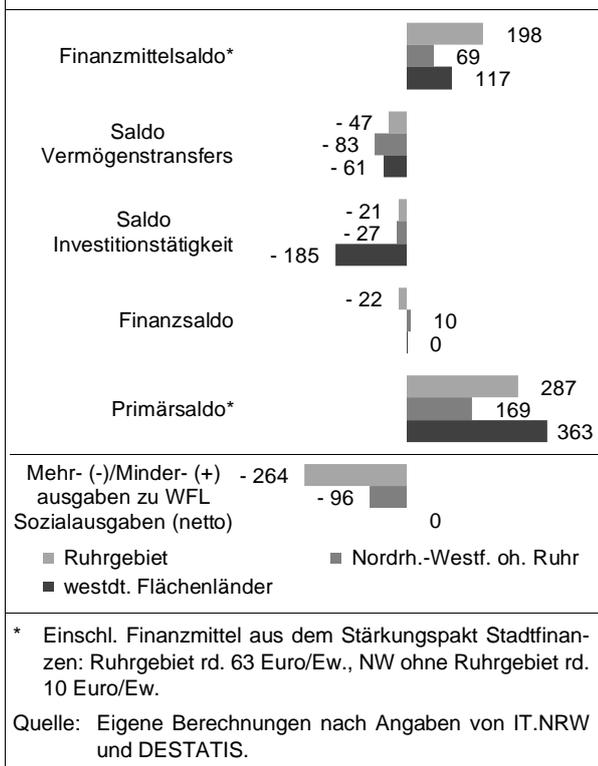
\* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

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. (2019): Stadtfinanzen 2019. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin, S. 10 f. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 114). Zur Abgrenzung des Finanzmittelsaldos siehe auch Anhang 9.

**Abbildung 2:**  
**Haushaltsergebnis 2018 der Ruhrgebiets-**  
**kommunen im Vergleich in Euro je Einwohner**



allenfalls darauf entfallende Abschreibungen, erhöhen das Vermögen und stellen somit keine Belastung im eigentlichen Sinne dar.

#### Finanzsaldo:

Als tatsächlich belastend zeigt sich hingegen für das Ruhrgebiet der *Finanzsaldo* aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden. Diese Belastung resultiert aus der hohen Verschuldung in der Region, insbesondere mit Liquiditätskrediten. Die anhaltende Niedrigzinsphase hat zwar die Belastung gesenkt, so dass sie derzeit nur noch bei -22 Euro je Einwohner liegt. Der Vergleich zum übrigen Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen sogar Überschüsse erzielen (10 Euro/Ew.), macht aber deutlich, dass die gesamte Differenz betrachtet werden muss, um die Belastung sachgerecht zu bewerten. Die Entschuldung von Liquiditätskrediten ist also zwingend erforderlich, um den Haushaltsausgleich zu sichern. Der – mittlerweile – geringe Wert für die Zinsen darf auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich hier ein hohes Risiko hinsichtlich einer möglichen Änderung der Zinssätze verbirgt (s. u. S. 4).

#### Investitionsdefizit:

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 -21 Euro je Einwohner im Jahr 2018 zwar deutlich höher aus als noch im Jahr zuvor (-7 Euro/Ew.). Im übrigen Nordrhein-Westfalen (-27 Euro/Ew.) war der Saldo nur geringfügig größer. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von -185 Euro je Einwohner sind das jedoch nur marginale Größen. Angesichts des Überschusses wäre im Ruhrgebiet mehr möglich gewesen. Das nicht mehr investiert wurde, liegt unter anderem auch daran, dass Liquiditätskredite im Umfang von 669 Mio. Euro abgebaut wurden. Denn Tilgung ist ebenfalls eine Möglichkeit, Überschüsse zu verwenden. Hier liegt ein erster großer Unterschied der Ruhrgebietskommunen zu vielen anderen: *Haushaltsüberschüsse können nicht konsequent für Investitionen eingesetzt werden.*

#### Sozialausgabenbelastung:

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 264 Euro je Einwohner höher aus (Mehrausgaben; vgl. Abb. 2). Dieser Betrag steht andernorts für Investitionen zur Verfügung, ermöglicht andere Leistungen wie beispielsweise die kostenfreie Kindertagesbetreuung oder entlastet Bürger und Wirtschaft durch niedrigere Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer. Im Ruhrgebiet hat die Unterfinanzierung der Sozialausgaben dagegen maßgeblich zum Aufbau der Liquiditätskredite beigetragen.

#### Stärkungspakt Stadtfinanzen:

Einschränkend bleibt festzuhalten, dass der Primärsaldo im Ruhrgebiet auch im Jahr 2018 aus Mitteln des Stärkungspakts Stadtfinanzen (rd. 63 Euro/Ew.) gestützt wurde. Ohne diese zeitlich begrenzt zufließenden – und gegenwärtig bereits abschmelzenden – Finanzmittel hätte der Primärsaldo „nur“ bei rd. 224 Euro je Einwohner gelegen.

#### – Fünffaches Dilemma –

Werden zu den genannten Besonderheiten Investitionsschwäche, überdurchschnittliche Verschuldung und Zinsbelastung sowie den hohen Mehrbelastungen im Sozialbereich noch die unterdurchschnittliche Steuerbasis und die überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze hinzugerechnet, dann kann – trotz der aktuell hohen Überschüsse – durchaus die These des fünffachen Dilemmas aufrecht erhalten werden:

- Der wirtschaftliche Strukturwandel im Ruhrgebiet hat die Steuerbasis erodiert und

- die Sozialausgaben überdurchschnittlich ansteigen lassen. Deren lange Zeit strukturelle Unterfinanzierung durch den Bund und das Land (kommunaler Finanzausgleich) konnte auch durch die
- weit überdurchschnittliche Anhebung der Realsteuererhebesätze und
- die Absenkung von Investitionen sowie andere Einsparungen nicht kompensiert werden,
- weshalb die unzulässige Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten über Liquiditätskredite spätestens seit dem massiven Steuereinbruch infolge der großen Steuerreform im Jahr 2001 nicht mehr umgangen werden konnte – und auch vom Land nicht aufgehalten wurde. Daraus resultierte eine ansteigende und weit überdurchschnittliche Zinsbelastung, die selbst über lange Zeit nur durch ebenfalls zusätzliche Liquiditätskredite bedient werden konnte.

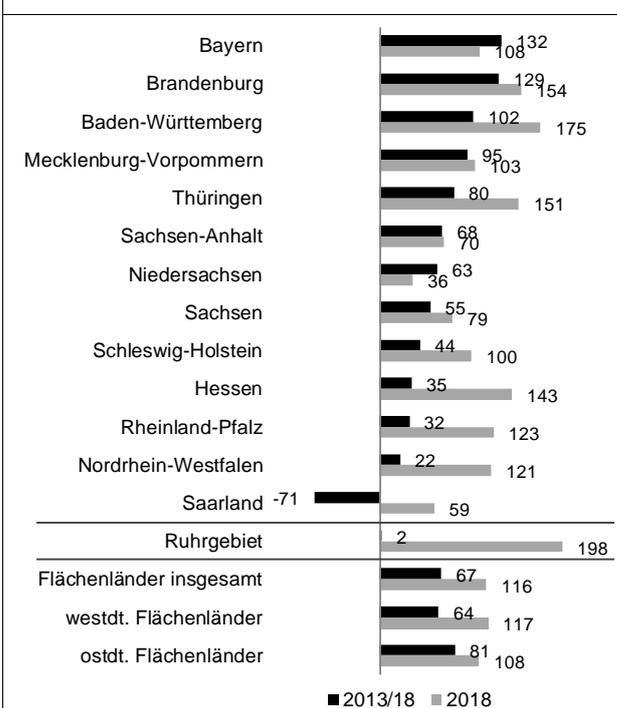
Diese „Vergeblichkeitsfalle“ ist erst durch den seit 2010 anhaltenden konjunkturellen Aufschwung, die seit 2012 schrittweise erhöhte Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten, die niedrigen Zinsen und mit Unterstützung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aufgebrochen worden. Damit besteht jetzt die Chance, die Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet wieder auf eine solide Basis zu stellen. Das geht aber nicht ohne weitere Unterstützung.

#### – Räumliche Disparitäten bleiben –

Der aktuell sehr hohe positive Finanzmittelsaldo der Kommunen im Ruhrgebiet und andernorts darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die seit Jahren bestehenden räumlichen Ungleichgewichte in Deutschland kaum verändert haben. Im Mehrjahresdurchschnitt 2013 bis 2018 weisen die Ruhrgebietskommunen mit Hilfe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zumindest bereits einen ausgeglichenen Saldo auf (vgl. Abb. 3).

Unter den westdeutschen Flächenländern erzielten Bayern und Baden-Württemberg sowohl 2018 als auch mittelfristig weit überdurchschnittliche Haushaltsüberschüsse. Dann folgen zunächst die Kommunen in den ostdeutschen Ländern: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Die geringsten Haushaltsüberschüsse in mittelfristiger Perspektive haben trotz der aktuell sehr hohen Überschüsse neben Nordrhein-Westfalen die Kommunen in Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Die saarländischen Kommunen sind trotz ihres aktuellen Überschusses (59 Euro/Ew.) mittelfristig aber immer noch mit -71 Euro je Einwohner deutlich von einem soliden Haushaltsausgleich entfernt.

**Abbildung 3:**  
**Kommunaler Finanzmittelsaldo 2018 und im Durchschnitt 2013 bis 2018 im Ruhrgebiet und im Vergleich der Flächenländer in Euro je Einwohner**



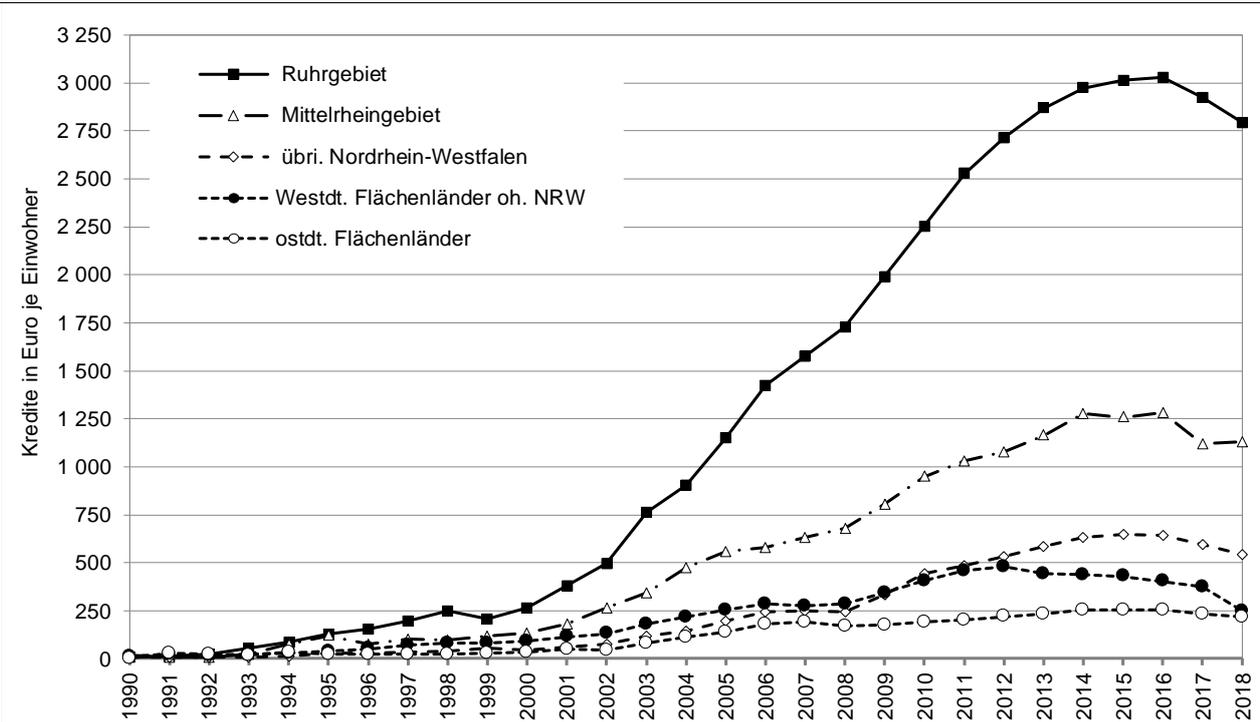
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

#### – Weiterer Abbau von Kassenkrediten –

Die 2018 nochmals verbesserte Haushaltslage ermöglichte es den Ruhrgebietskommunen, ihren Gesamtbestand an Kassen- bzw. Liquiditätskrediten weiter zurückzuführen (vgl. Abb. 4). Einschließlich der seit 2012 zur Umschuldung von Liquiditätskrediten und einer langfristigen Zinssicherung aufgenommenen Wertpapierschulden nahm das Volumen um 4,4 % auf 14,3 Mrd. Euro ab – das war ein absoluter Rückgang um 669 Mio. Euro. Damit wurden etwa zwei Drittel des Finanzmittelüberschusses zur Tilgung eingesetzt.

Mit 2 795 Euro je Einwohner entsprachen die Liquiditätskredite mehr als dem Elffachen des Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer (249 Euro/Ew.; vgl. Abb. 4). Der Abstand hat sich leicht vergrößert, weil der Abbau von Liquiditätskrediten außerhalb Nordrhein-Westfalens mit -33,4 % deutlich stärker ausfiel. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch das hessische Programm zur Entschuldung der Kommunen von Liquiditätskrediten diese von 5,5 Mrd. Euro auf nur noch 544 Mio. Euro reduziert wurden. Dennoch müssen die hessischen Kommunen weiterhin über einen Zeitraum von bis zu maximal 30 Jahren hohe Tilgungsleistungen tragen. Die weiter bestehenden Verbindlichkeiten sind nur an einem anderen Ort verbucht. Durch diese Maßnahme

**Abbildung 4:**  
**Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung\* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2018 (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.

ist der Anteil der Ruhrgebietskommunen an den gesamtdeutschen Liquiditätskrediten der kommunalen Kernhaushalte strukturell angestiegen und liegt trotz der eigenständigen Tilgung nun bei 36,6 %.

Fünf Städte – Dortmund, Duisburg, Hagen, Oberhausen und Mülheim a. d. Ruhr – sowie der Kreis Recklinghausen mit seinen Gemeinden (Gesamtkreis) haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Essen überschritt weiter die Zwei-Milliarden-Grenze. Von diesen Kommunen konnten aber bis auf Dortmund und Mülheim a. d. Ruhr alle ihren Kreditbestand um -3,3 bis -10,3 % reduzieren. In Dortmund stiegen die Kredite leicht (0,8 %) und in Mülheim a. d. Ruhr stark (7,1 %) an. Ferner konnten aber auch alle anderen Städte und Gesamtkreise das Liquiditätskreditvolumen reduzieren. Hamm lag dabei mit -27,4 % an der Spitze. Das zeigt, dass die Konsolidierung auf breiter Front tatsächliche Erfolge erzielt. Die Tilgung mittels Liquiditätsüberschüssen der Finanzrechnung darf aber nicht überinterpretiert werden. In die doppische Ergebnisrechnung fließen auch nicht liquiditätswirksame Aufwendungen wie Rückstellungen und Abschreibungen ein. Diese werden gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt finanzwirksam, weshalb dann dafür wieder Kredite aufge-

nommen werden müssten, wenn es nicht gelingt, entsprechende Rücklagen zu bilden. Nur echte, d. h. ergebnisbezogene Haushaltsüberschüsse ermöglichen eine tatsächliche Tilgung. Gleichwohl gibt es zur gegenwärtigen Tilgungsstrategie bzw. Verwendung von Liquiditätsüberschüssen keine Alternative.

Gemessen an der Einwohnerzahl lagen Oberhausen (7 491 Euro/Ew.) und Mülheim a. d. Ruhr (6 682 Euro/Ew.) vor Hagen (5 432 Euro/Ew.) mit Abstand an der Spitze; dann folgte Essen (3 733 Euro/Ew.). Unter den kreisangehörigen Städten wiesen nur Herten und Waltrop (4 517 bzw. 3 993 Euro/Ew.) einen ähnlich hohen Schuldenstand auf, während vier Städte überhaupt keine Liquiditätskredite aufgenommen hatten und zwei weitere unter 25 Euro je Einwohner lagen. Die Kreise selbst weisen ebenfalls keine (relevanten) Liquiditätskredite auf. Die Schuldenproblematik ist also auf die Städte und Gemeinden beschränkt und hier hoch konzentriert.

#### – 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. Hohe Zinssätze, wie sie noch bis Ende 2008 bestanden, sind dann für die betroffenen Kommunen besonders dramatisch. Bei einer gegenüber 2018 noch deutlich geringeren Verschuldung, aber wesentlich höheren Zinssätzen hatte der Finanzsaldo im Jahr 2008 einen Spitzenwert von -117 Euro je Einwohner. Der aktuelle Wert von -22 Euro je Einwohner erscheint da fast „unproblematisch“, zumal der Überschuss im Jahr 2018 ihn voll decken konnte. Obwohl knapp zwei Drittel der Verschuldung der Kernhaushalte im Ruhrgebiet auf die Liquiditätskredite entfallen, dürfte deren Anteil an der Zinslast – relativ betrachtet – geringer ausfallen, weil für deren üblicherweise kurze Laufzeiten derzeit weit geringere Zinsen verlangt werden, als für längerfristige Investitionskredite. Teilweise gibt es sogar Negativzinsen.

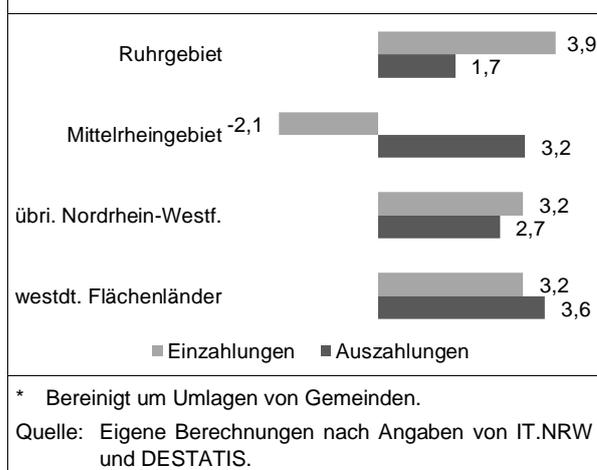
Die Ersparnis durch niedrige Zinsen ist also erheblich. Bezogen auf das Verhältnis von Zinsauszahlungen und Verschuldung im Kernhaushalt (2018: 1,6 %) lässt sich gegenüber dem Höchststand im Jahr 2008 (4,5 %) pauschal, d. h. ohne Berücksichtigung der Kredit- und Laufzeitstruktur, eine Entlastung der Kommunen im Ruhrgebiet um bis zu 659 Mio. Euro ableiten. 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.

#### – Einzahlungen steigen stärker als die Auszahlungen –

Die Verbesserung des Haushaltsergebnisses der Ruhrgebietskommunen gegenüber dem Vorjahr um 366,1 Mio. Euro (72 Euro/Ew.) resultiert aus einem Einzahlungszuwachs von 3,9 %, dem auf der Auszahlungsseite nur ein Zuwachs um 1,7 % gegenüberstand (vgl. Abb. 5). Der Einnahmewachstum fiel im Ruhrgebiet gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt (3,2 %) überdurchschnittlich aus. Im Mittelrheingebiet nahmen die Einnahmen sogar um 2,1 % ab. Bei den Auszahlungen lag das Ruhrgebiet deutlich unter den Vergleichsräumen Mittelrhein (3,2 %), übriges Nordrhein-Westfalen (2,7 %) und westdeutsche Flächenländer (3,6 %).

Differenziert nach einzelnen Ein- und Auszahlungsarten haben folgende Komponenten den Finanzmittel-

**Abbildung 5:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen\* 2018 gegenüber dem Vorjahr in %



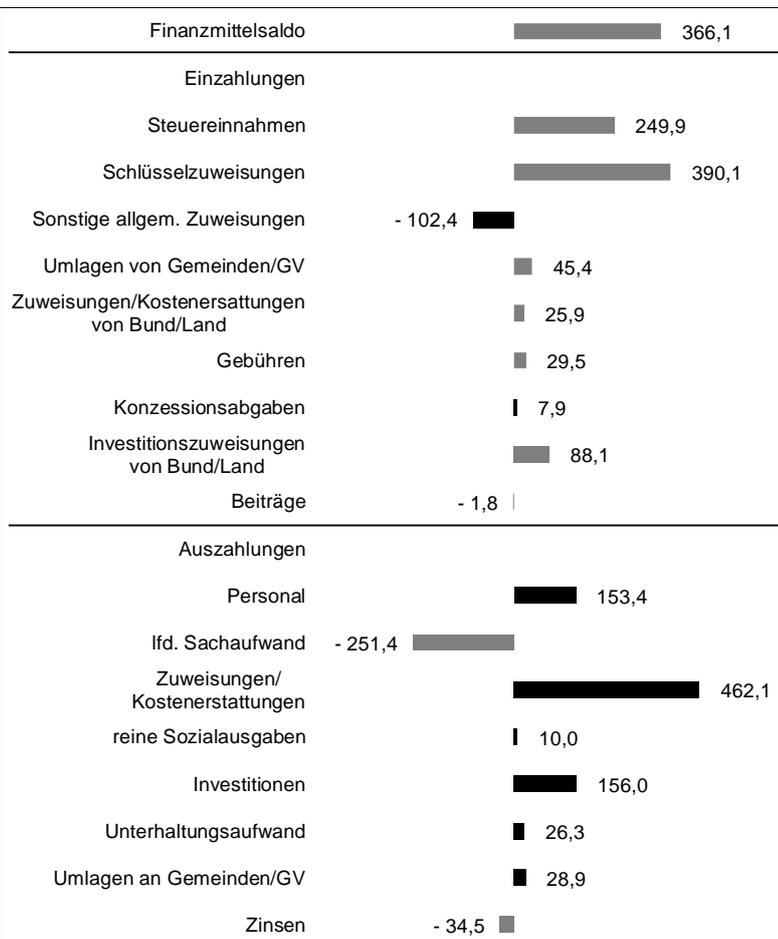
saldo im Ruhrgebiet im Jahr 2018 wesentlich be- bzw. entlastet:

- *Entlastend* wirkten auf der *Einzahlungsseite* weiterhin die konjunkturbedingten Zuwächse bei den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen (vgl. Abb. 6, graue Balken). Allerdings waren die Steuerzuwächse nur noch halb so hoch wie 2017. Bei den Schlüsselzuweisungen verhielt es sich genau umgekehrt. Insgesamt nahmen die allgemeinen Deckungsmittel um rd. 100 Mio. Euro weniger zu als im Vorjahr. Eine größere Zunahme von 88,1 Mio. Euro war auch bei den Investitionszuweisungen von Bund und Land zu beobachten. Auf der *Auszahlungsseite* ergab sich ein weiterer Rückgang der Zinsausgaben. Der nur marginale Zuwachs bei den reinen Sozialausgaben stabilisierte die Haushalte. Bei den Sozialausgaben wirkten sowohl nochmals wachsende Bundeszuschüsse als auch ein erneuter Rückgang der Asylbewerberleistungen. Die Minderung der Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand dürfte dagegen der Vorläufigkeit der Kassenstatistik geschuldet sein.<sup>2</sup>
- *Steigende Ausgaben* resultierten aus den üblicherweise wachsenden Personalausgaben sowie vor allem aus steigenden Kostenerstattungen und Zuweisungen an ausgelagerte Aufgabenträger (vgl. Abb. 6, schwarze Balken). Hier ist beispielsweise der Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu nennen, der bei beiden Auszahlungsarten eine Rolle spielt. Einen größeren Anteil am Ausgabenwuchs hatten zudem die Investitionen. Dies ist angesichts

2 Im Jahr 2017 wurde aus einer Minderausgabe von 418 Mio. Euro nach Abschluss aller Buchungsvorgänge und Nachkorrekturen in der Jahresrechnungsstatistik eine Minderausgabe von nur noch 35 Mio. Euro. Dies wurde durch Korrekturen bei anderen Positionen ausgeglichen. Deshalb änderte sich der Finanz-

mittelsaldo auch nur unwesentlich von 645 auf 646 Mio. Euro. Gleiches geschah auch im Jahr 2016. Im Detail und auf kleinräumiger Ebene müssen die Angaben deshalb unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit vorsichtig interpretiert werden.

**Abbildung 6:**  
**Entwicklung der Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2017/2018 in Mio. Euro\***



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

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

der steigenden Investitionszuweisungen infolge der Investitionsförderprogramme von Bund und Land plausibel. Darüber hinaus dürfte auch die verbesserte Finanzausstattung mehr Investitionen ermöglicht haben.

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. Im Ruhrgebiet ist für 2018 aber ein unterdurchschnittlicher Steuerzuwachs (50,0 Euro/Ew.) festzustellen (vgl. Abb. 7). Nur im Mittelrheingebiet fiel der Anstieg (36,3 Euro/Ew.) noch geringer aus. Die Steuerermehreinnahmen sind kaum noch auf steigende Realsteuerhebesätze zurückzuführen: Grundsteuer B mit +7 %-Punkten und Gewerbesteuer mit +2 %-Punkten. Einfluss hatte allerdings die nochmalige sozialpolitisch motivierte Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die mit ihrem wirtschaftsbezogenen Verteilungs-

schlüssel jedoch die wirtschafts- bzw. steuerstarken Kommunen begünstigt, also nicht das Ruhrgebiet.

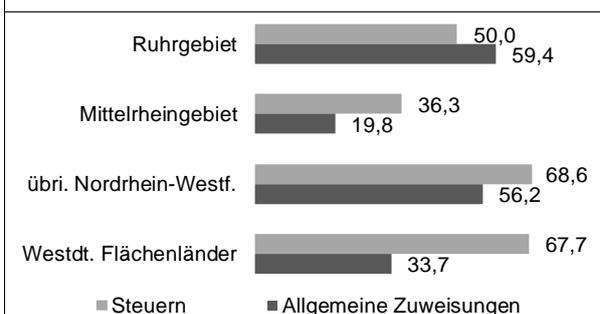
Der Zuwachs an allgemeinen Zuweisungen (59,4 Euro/Ew.) lag im Ruhrgebiet leicht über dem Steuerzuwachs und fiel im regionalen Vergleich überdurchschnittlich aus. Nur im übrigen Nordrhein-Westfalen war der Anstieg fast gleich stark. Im westdeutschen Durchschnitt fiel der Zuwachs fast nur halb so stark aus (33,7 Euro/Ew.). Insgesamt wuchsen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet mit 5,1 % gegenüber Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet (5,7 %) und dem westdeutschen Durchschnitt (5,8 %) unterproportional.

- Die Einzahlungen zur Erfüllung der *laufenden Verwaltungsarbeit* (ohne direkte Sozialtransfers, Investitionen und Infrastrukturunterhaltung) waren 2018 gegenüber dem Vorjahr rückläufig (vgl. Abb. 8). Das Ruhrgebiet verzeichnete aber eine nur unterdurchschnittliche Abnahme der Einnahmen aus Gebühren, Entgelten, Kostenerstattungen, sonstigen Zuweisungen um -8,5 Euro je Einwohner. Im Mittelrheingebiet kam es hingegen zu einem Rückgang der Einnahmen (-71,9 Euro/Ew.); im westdeutschen Durchschnitt nahmen sie ebenfalls ab (-18,5 Euro/Ew.).

Die Auszahlungen für die Dienstleistungserstellung nahmen hingegen zu.

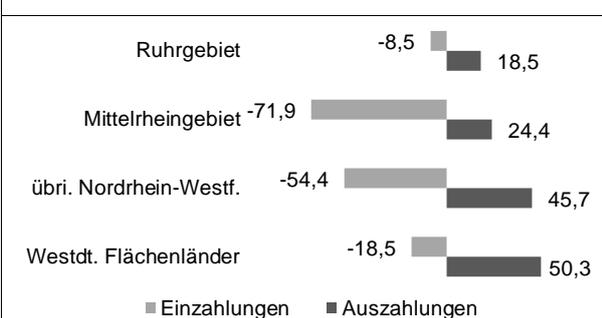
Im Ruhrgebiet fiel der Zuwachs jedoch unterdurchschnittlich aus (18,5 Euro/ Ew.), so dass die Mehrausgaben von 27,0 Euro je Einwohner wesentlich

**Abbildung 7:**  
**Veränderung der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2018 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner**



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

**Abbildung 8:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2018 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



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

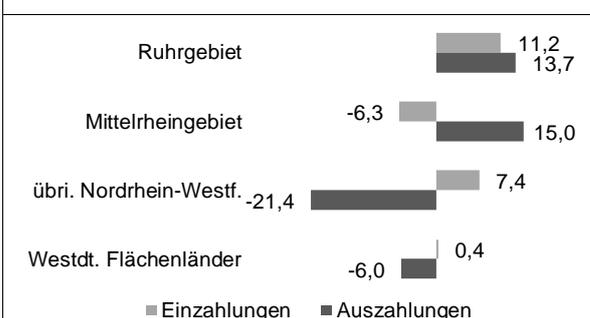
kleiner blieben als in den Vergleichsregionen: z. B. westdeutscher Durchschnitt mit 68,8 Euro je Einwohner. Hier zeigt sich ein Konsolidierungserfolg, der aber vor dem Hintergrund der schon angesprochenen Vorläufigkeit der Werte noch durch den Jahresabschluss bestätigt werden muss.

- Die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen* haben 2018 gegenüber dem Vorjahr im Ruhrgebiet wie auch im Mittelrheingebiet wieder leicht zugenommen, ohne aber die Dynamik früherer Jahre zu erreichen. Der Ausgabenzuwachs im Ruhrgebiet um 13,7 Euro je Einwohner lag auf dem Niveau des Mittelrheingebietes (15,0 Euro/Ew.). In den Vergleichsräumen übriges Nordrhein-Westfalen und westdeutsche Flächenländer gingen die Ausgaben aber um 21,4 bzw. 6,0 Euro je Einwohner zurück (vgl. Abb. 9). Dies liegt im Wesentlichen an einem weiteren Ausgabenerückgang im Asylbereich. In den übrigen Sozialbereichen blieb der Zuwachs bestehen. Es kann also nicht von einer generellen Trendwende der Ausgabendynamik in diesem Bereich gesprochen werden.

Den leicht höheren Auszahlungen stand zumindest im Ruhrgebiet ein fast gleich starker Zuwachs an Einzahlungen gegenüber (11,2 Euro/Ew.), so dass im Saldo der Zuschussbedarf konstant blieb. Im Mittelrheingebiet stieg dagegen die Belastung deutlich an, weil die Einzahlungen abnahmen (-6,3 Euro/Ew.). Eine Entlastung lässt sich 2018 im Saldo also nur noch im übrigen Nordrhein-Westfalen und im westdeutschen Durchschnitt feststellen.

- Die Auszahlungen für *Investitionen* haben sich 2018 im Ruhrgebiet um 30,6 Euro je Einwohner erhöht, die direkten Einzahlungen für sie nahmen nur halb so stark zu (vgl. Abb. 10). Die gegenüber dem Vorjahr (11,3 Euro/Ew.) erhöhte Zunahme der Investitionen lag leicht unter dem westdeutschen Durchschnitt (33,1 Euro/Ew.), weist aber ange-

**Abbildung 9:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen\* für Sozialtransfers 2018 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner\*\*



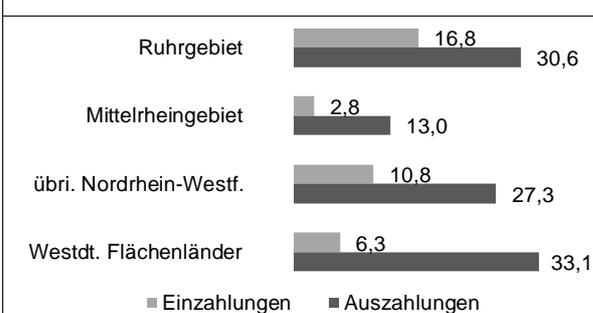
\* Ohne Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

\*\* Länderebene einschl. höherer Kommunalverbände.

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

sichts der deutlich stärker gestiegenen Investitionszuweisungen weiter auf eine mangelhafte Eigenfinanzierungskraft hin. Aus dem Rahmen der Entwicklung fiel 2018 das Mittelrheingebiet mit nur einem geringen Investitionszuwachs (13,0 Euro/Ew.) bei allerdings auch stagnierenden Investitionszuweisungen (2,8 Euro/Ew.).

**Abbildung 10:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2018 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner

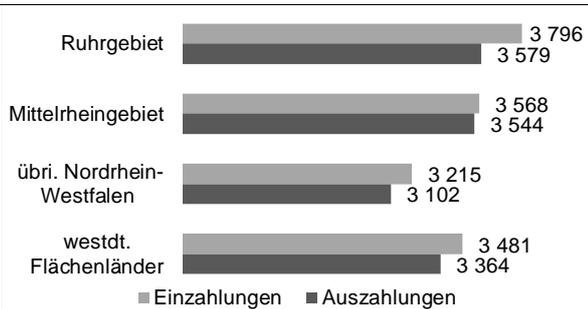


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

#### – Niveauunterschiede –

Nordrhein-Westfalen wies 2018 insgesamt höhere bereinigte Ein- und Auszahlungen (3 660 u. 3 532 Euro/Ew.) auf, als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3 481 u. 3 364 Euro/Ew.). Das hohe Ausgabenniveau ist im bundesweiten Vergleich zu relativieren, weist Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Durchschnitt der Länder doch einen überdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf. Mit anderen Worten: In Nordrhein-Westfalen sind – gemessen an den unmittelbaren Ausgaben – in überdurchschnittlichem

**Abbildung 11:**  
Bereinigte Ein- und Auszahlungen\* 2018  
in Euro je Einwohner\*\*



\* Bereinigt um Umlagen von Gemeinden. Den nordrhein-westfälischen Regionen müssen die Ein- und Auszahlungen der Landschaftsverbände (164/149 Euro/Ew.) finanzkraftbezogen hinzugerechnet werden, um mit dem westdeutschen Durchschnitt vergleichbar zu sein.

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

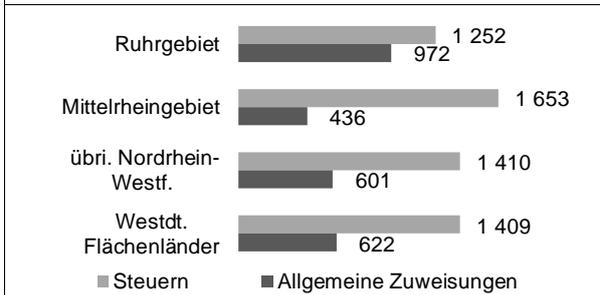
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

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) zu berücksichtigen. Das hohe Ausgaben-niveau 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 – was 2017 und 2018 allerdings der Fall war.

Innerhalb des Landes fielen die Ein- und Auszahlungsniveaus (ohne Hinzurechnung der Landschaftsverbände) zwischen den beiden Verdichtungsräumen und dem übrigen Nordrhein-Westfalen nochmals deutlich unterschiedlich aus. Dabei lagen die bereinigten Einzahlungen im Ruhrgebiet (3 796 Euro/Ew.) um 6,4 % über denen im siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 11), was auch an den zusätzlichen Finanzmitteln aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen liegt. Bei den Auszahlungen lag die Region (3 579 Euro/Ew.) nur um 1,0 % über dem Niveau des anderen Ballungsraumes. Beide Verdichtungs-räume heben sich aber deutlich von Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen ab. Die Ausgaben der Ruhrgebietskommunen liegen um 15,4 % über denen des verstädterten Raumes.

**Abbildung 12:**  
Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen  
Zuweisungen 2018 in Euro je Einwohner



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

In der Differenzierung zeigen sich folgende – problematische – Niveauunterschiede zwischen dem Ruhrgebiet und den Vergleichsräumen:

- Auf der Seite der Einzahlungen fällt 2018 insbesondere das weiterhin niedrige Niveau der *Steuereinnahmen* im Ruhrgebiet auf (1 252 Euro/Ew.). Es lag unter dem der drei Vergleichsräume (vgl. Abb. 12). Gegenüber dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet betrug die Differenz 24,3 % bzw. 402 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum westdeutschen Mittel waren es immer noch 11,1 % weniger (-157 Euro/Ew.).

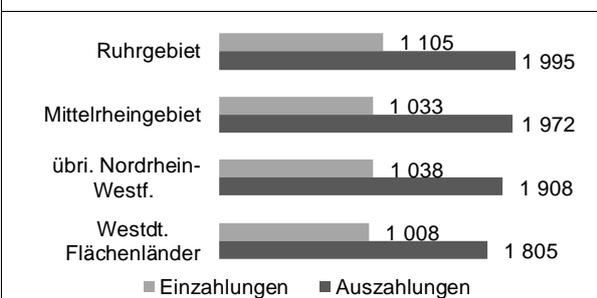
Die *Steuerschwäche* wurde durch überdurchschnittliche *allgemeine Zuweisungen* (972 Euro/Ew.: +123,1 % bzw. +537 Euro/Ew. im Vergleich zum Mittelrheingebiet) mehr als kompensiert. Insgesamt ergab sich ein „Vorsprung“ des Ruhrgebiets gegenüber dem Mittelrheingebiet bei den allgemeinen Deckungsmitteln von 135 Euro je Einwohner. Darin waren aber Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in Höhe von rd. 63 Euro je Einwohner enthalten (Mittelrheingebiet rd. 10 Euro/Ew.).

Im Vergleich zu Westdeutschland ergab sich bei den allgemeinen Zuweisungen ein Plus von 351 Euro je Einwohner. Dies erklärt sich zum Teil daraus, dass in anderen Ländern neben einem geringeren Kommunalisierungsgrad, der generell geringe Zuweisungen zur Folge hat, staatliche Zuweisungen auch in stärkerem Maße als Zweckzuweisungen und weniger als allgemeine Zuweisungen gezahlt werden. Insgesamt fielen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet – einschließlich Stärkungspakt – um 194 Euro je Einwohner höher aus als im westdeutschen Durchschnitt.

- Die Ruhrgebietskommunen wiesen 2018 ein leicht über dem vergleichbaren Mittelrheingebiet liegendes Ausgaben-niveau bei den *Leistungen der laufenden Verwaltung* auf (1 995 zu 1 972 Euro/Ew.). Sie lagen pro Kopf um 190 Euro über dem west-

deutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 13). Die Einnahmen (1 105 Euro/Ew.) lagen – wie im Mittelrheingebiet – ebenfalls über dem Durchschnitt, jedoch weit weniger deutlich. Der Saldo von -891 Euro je Einwohner im Ruhrgebiet war aufgrund der höheren Einnahmen kleiner als im Mittelrheingebiet (-939 Euro/Ew.), lag aber deutlich über dem in Westdeutschland (-797 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.

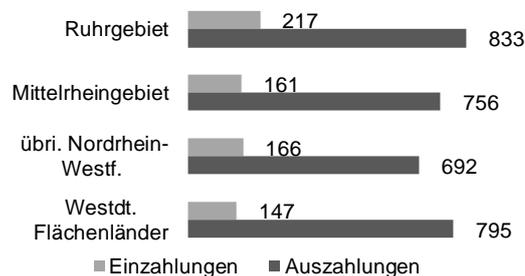
**Abbildung 13:**  
**Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2018 in Euro je Einwohner**



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

- Ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenniveau wiesen die Ruhrgebietskommunen bei den Sozialtransfers auf (833 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 617 Euro je Einwohner ebenso wie im Mittelrheingebiet (595 Euro/Ew.) deutlich über der im Rest des Bundeslandes (525 Euro/Ew.). Der Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ist allerdings beeinträchtigt. Da in einigen Ländern die Aufgaben des überörtlichen Trägers der sozialen Leistungen, für die in Nordrhein-Westfalen die beiden Landschaftsverbände zuständig sind, zum Teil von den kreisfreien Städten und Kreisen direkt (z. B. Baden-Württemberg) oder von den Ländern selbst (z. B. Saarland; Stichwort „Kommunalisierungsgrad“) wahrgenommen werden und die Ausgaben auf der Kreisebene deshalb systematisch entweder höher oder geringer ausfallen, ergibt sich eine Verzerrung. Um den Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt zumindest teilweise herzustellen, müssen

**Abbildung 14:**  
**Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers\* 2018 in Euro je Einwohner**



\* Länderebene einschl. höhere Kommunalverbände; den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände in Höhe von 26 bzw. 293 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

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 2018 netto 267 Euro je Einwohner aus, die weitgehend von den kreisfreien Städten und Kreisen über eine Umlage finanziert wurden. Wird dieser Betrag entsprechend der gemeindlichen Finanzkraft umgelegt, so bestand für das Ruhrgebiet (912 Euro/Ew.) zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (648 Euro/Ew.) eine Mehrbelastung von 264 Euro je Einwohner bzw. von 40,8 % (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.

**Abbildung 15:**  
**Auszahlungen für Sozialtransfers netto\* 2018 in Euro je Einwohner**



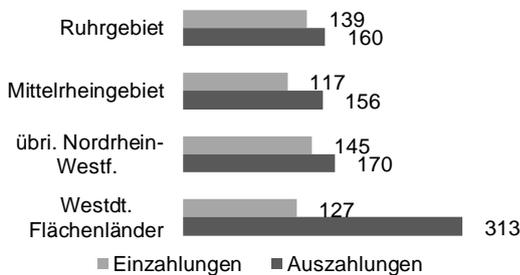
\* Nettoausgaben der Gemeinden und Kreise einschließlich der anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegten Beiträge der Landschaftsverbände.

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

- Den überdurchschnittlich hohen Ausgaben für Sozialtransfers stehen deutlich unterdurchschnittliche *Investitionsausgaben* gegenüber. Sie entsprachen 2018 mit 160 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 16) lediglich 51,0 % des westdeutschen Niveaus (313 Euro/Ew.). Die Auszahlungen für Investitionen lagen im Ruhrgebiet nur wenig (20 Euro/Ew.) über den Einzahlungen (Zuweisungen, Beiträge etc.). Das bedeutet, dass 87,0 % der Investitionen aus direkt verfügbaren Mitteln finanziert wurden. Lediglich 13,0 % wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln beglichen. Zusätzliche Mittel aus einer erhöhten investiven Kreditaufnahme lassen sich nicht erkennen: Das Kreditvolumen blieb unverändert. Das Ruhrgebiet lag damit bei der Finanzierung aus frei verfügbaren Finanzmitteln unter dem Mittelrheingebiet, das immerhin 39 Euro je Einwohner (25,2 %) aus allgemeinen Mitteln investierte. Das investive Kreditvolumen nahm dabei sogar um 2,0 % ab. Diese strukturstarke Region verfügt mit 117 Euro je Einwohner über 18,6 % weniger Einzahlungen wie das Ruhrgebiet, investiert jedoch mit 156 Euro fast genauso viel.

Verglichen mit dem westdeutschen Durchschnitt sind diese Werte jedoch allesamt sehr gering. Hier wurden mit 313 Euro je Einwohner deutlich mehr kommunale Investitionen getätigt. Weniger als die Hälfte davon (40,7 %) wurde aus direkten Einzahlungen finanziert. 59,3 % stammen aus allgemeinen Deckungsmitteln oder aus der investiven Kreditaufnahme. Dass im Ruhrgebiet und im übrigen Nordrhein-Westfalen kaum Gelder in den Investitionsbereich geflossen sind heißt, dass die dortigen Kommunen nicht aus eigener Kraft investieren (können)!

**Abbildung 16:**  
**Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2018**  
**in Euro je Einwohner**

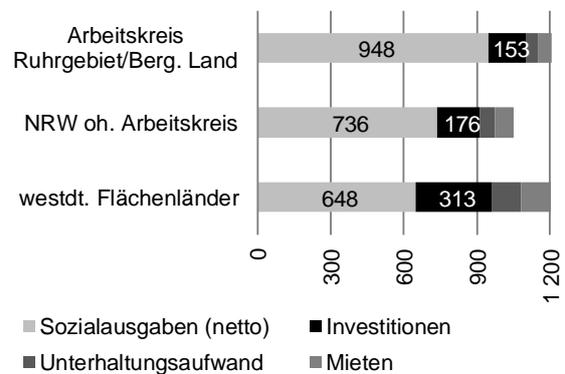


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

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

lich (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 2018**  
**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: Deutlicher Konsolidierungsfortschritt mit starkem Rückenwind –**

Ein kameraler Haushaltsüberschuss von 1 Milliarde Euro im Ruhrgebiet im Jahr 2018 darf vor dem Hintergrund der letzten 40 Jahre durchaus als Sensation bezeichnet werden. Mit dem überwiegenden Teil dieses Betrages (669 Mio. Euro) wurde der Berg der Liquiditätskredite um 4,4 % reduziert. Zusammen mit dem Überschuss des Vorjahres konnte diese Altlast gegenüber dem Höchststand 2016 um insgesamt 1,2 Mrd. Euro bzw. 8,0 % abgebaut werden. Auf dem konjunkturellen Höhepunkt ist damit zusammen mit den Entlastungen des Bundes bei den Sozialausgaben, dem Stärkungspakt Stadtfinanzen, den eigenen kommunalen Anstrengungen und den niedrigen Zinsen die fiskalische Wende gelungen. Obwohl immer noch 14,3 Mrd. Euro an Liquiditätskrediten zu tilgen sind, die Realsteuerhebesätze weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen, die Investitionen auf einem viel zu niedrigen Niveau verweilen und die Sozialausgaben weiterhin überdurchschnittlich hoch ausfallen, weist der Konsolidierungsfortschritt darauf hin, dass die

„Vergeblichkeitsfalle“ zumindest in vielen Kommunen überwunden ist und nun einen optimistischeren Blick auf die Zukunft zulässt.

Dabei dürfen aber zwei Fakten nicht aus dem Blick geraten: die unverändert bestehenden räumlichen Disparitäten und die Tatsache, dass zwischen dem in der Öffentlichkeit wahrgenommenen kamerale Liquiditätsüberschuss und dem rechtlich notwendigen, in der Öffentlichkeit aber eher unbekanntem, weil statistisch nicht erhobenen Abschluss der doppischen Ergebnisrechnung ein nicht unwesentlicher Unterschied besteht.

#### – Abbau räumlicher Disparitäten fehlt noch –

Die Ruhrgebietskommunen sind nicht allein mit der positiven fiskalischen Entwicklung. Alle öffentlichen Haushalte erfahren sie ebenso. Wie auf einer Welle wurden in den letzten Jahren alle mehr oder weniger nach oben getragen. Mit anderen Worten: Die Finanzlage hat sich insgesamt deutlich verbessert, die Disparitäten bestehen aber weiterhin und damit auch die beschriebene Dilemmasituation. Diese kann nur überwunden werden, wenn der Strukturwandel gelingt, d. h. Arbeitsplätze geschaffen, die Erwerbstätigenquote erhöht und dazu die Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Darüber hinaus müssen auch die fiskalischen Altlasten abgebaut und das Gemeindefinanzsystem auf eine solide, den doppischen Haushaltsausgleich absichernde, aufgabenangemessene Finanzierungsbasis gestellt werden.

#### – Ergebnisrechnung noch nicht so positiv –

Die hohen kamerale Überschüsse der Kommunen sind mit der Gefahr einer Fehleinschätzung der Lage verbunden. Sie bilden lediglich die Liquidität ab, nicht den haushaltsrechtlich relevanten Abschluss der Ergebnisrechnung. Nicht erfasst sind die nicht liquiditätswirksamen Aufwendungen wie Pensionsrückstellungen und Abschreibungen. Während die amtliche Kassenstatistik für Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2018 einen Überschuss von 2,17 Mrd. Euro vermeldete, hatte die Abfrage der Ergebnisplanung der Kommunen durch das nordrhein-westfälische Kommunalministerium noch einen Fehlbetrag von rund einer Milliarde Euro ergeben und das, obwohl die wirtschaftliche Lage günstig eingeschätzt worden war.<sup>3</sup> Nur 40 % der

Kommunen planten einen ausgeglichenen Haushalt. Zum Stand 11. Juni 2019 wird der Haushaltsstatus zum 31. Dezember 2018 vom Kommunalministerium auch nur für 96 Kommunen als „echt ausgeglichen“ eingestuft. Davon lagen nur vier im Ruhrgebiet: Bergkamen, Fröndenberg, Holzwickede und Wesel.<sup>4</sup> Der Liquiditätsüberschuss, der jetzt in die Tilgung fließt, fehlt am Ende möglicherweise, wenn die bisher nicht liquiditätswirksamen Rückstellungen dann doch zur Auszahlung kommen müssen und dafür die notwendigen Rücklagen fehlen. Dadurch wird die Tilgungsstrategie nicht hinfällig. Aber es zeigt, dass Vorsicht geboten ist bei der Bewertung der Überschüsse, dass eine kamerale „schwarze Null“ nur ein Teilerfolg ist und neue Aufgaben nicht finanziert werden können.

#### – Konsolidierungsfahrplan bei abgeschwächter Konjunktur –

Nach acht Jahren unentwegten konjunkturellen Rückenwindes, der die Haushaltskonsolidierung ganz wesentlich erleichtert hat, schwächt sich die Konjunktur nun ab und damit auch der Steuerzuwachs. Einbrüche wie nach der Steuerreform von 2000/2001 oder infolge der Bankenkrise 2008/2009 sind, wenn gleich es einige Risiken gibt, nach der aktuellen Steuerschätzung vom Oktober 2019 aber nicht zu erwarten.<sup>5</sup> Obwohl der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von einem etwas geringeren Wachstum als die Bundesregierung ausgeht, bezeichnet auch er den Wachstumsrückgang als moderat und sieht auch keinen Bedarf für ein neues Konjunkturprogramm.<sup>6</sup> Insofern gibt es „nur“ ein „Weniger an Mehr“. Dass hatte sich bereits in einem leichten Knick bei der Steuerschätzung im Mai 2019 angezeigt und wurde jetzt etwas verstärkt (vgl. Abb. 18). Ein Teil der Steuermindereinnahmen wird dabei jedoch auch von schon beschlossenen Steuerentlastungen für die Bürger verursacht.

Für die Konsolidierung der Haushalte aller staatlichen Ebenen bedeutet das, dass insbesondere der Ausgabenzuwachs begrenzt werden muss. Die „Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende“, so der Bundesrechnungshof.<sup>7</sup>

Die Kommunen im Ruhrgebiet müssen hingegen ihren bisher sehr anstrengenden Konsolidierungskurs

3 Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2019): Kommunalfinanzbericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2017. Düsseldorf, S. 15.

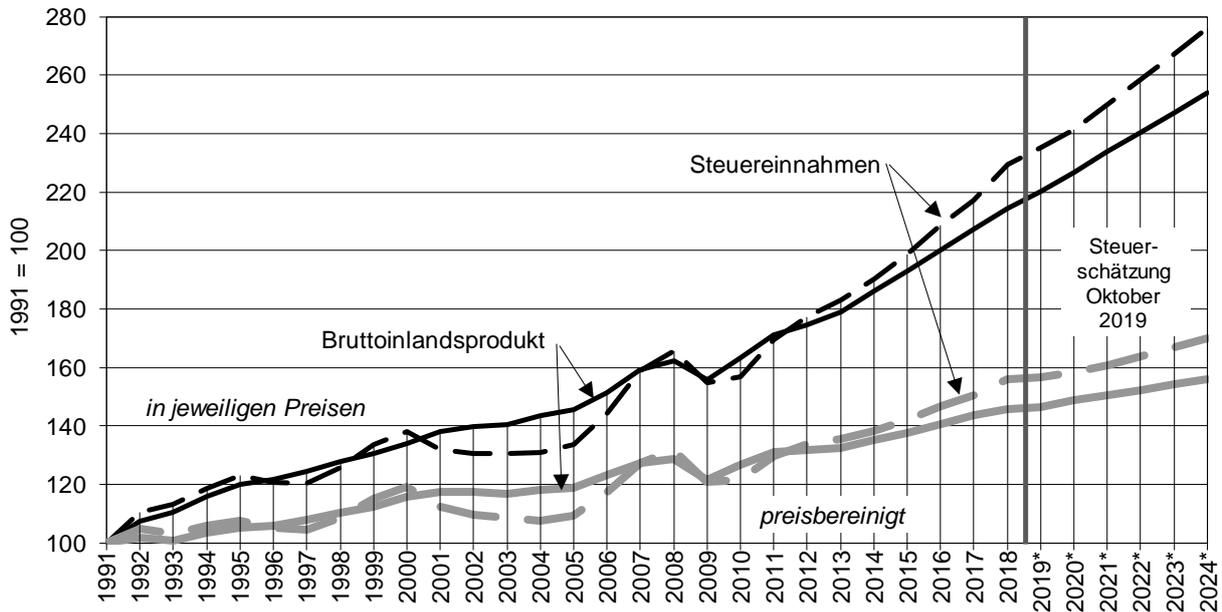
4 Weitere 91 Kommunen hatten einen „fiktiv“ ausgeglichenen Haushalt und nochmals 61 Kommunen hatten einen „echt“ ausgeglichenen Haushalt, befanden sich aber im Regime eines Haushaltssanierungsplans. Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN online unter <<https://www.mhkgb.nrw/themen/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-finanzlage>> (Abruf: 15.10.2019).

5 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2019): Ergebnisse der 156. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Pressemitteilung vom 30.10.2019.

6 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2019): Jahresgutachten 2019/2020. Den Strukturwandel meistern. Wiesbaden, S. 1f.

7 BUNDESRECHNUNGSHOF (2019): Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende. Bonn.

**Abbildung 18:**  
**Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2024\*, 1991 = 100**  
 – in jeweiligen Preisen und preisbereinigt\*\* –



\* 2019 bis 2024 nach der Steuerschätzung vom Oktober 2019.

\*\* 2020 bis 2024 mit einer Inflationsrate von 1,2 % berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach DESTATIS und Bundesministerium der Finanzen.

weiter fortsetzen. Sie können aber auch den Blick weiter in die Zukunft richten und schon die nächsten Schritte ins Auge fassen. Sie brauchen einen Fahrplan, der neben der Schuldentilgung die Verstärkung der Investitionen und in der Perspektive auch die Absenkung der überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze enthält (vgl. Abb. 19). Die Verbesserung der Standortattraktivität ist eine Voraussetzung für die Beschleunigung des Strukturwandels. Dazu bedarf es aber weiter der Unterstützung durch Bund und Land, damit sowohl das *Gemeindefinanzsystem* robuster ausgestaltet wird als auch die *Altlasten aus Liquiditätskrediten* abgebaut werden.

#### – Maßnahmen zur Stabilisierung des Gemeindefinanzsystems –

Voraussetzung für ein stabileres und ein den kommunalen Aufgaben angemessenes Gemeindefinanzsystem ist die Verringerung der Gegensätzlichkeit vom auf wirtschaftlichem Erfolg basierendem Gemeindesteuersystem und dem ganz wesentlich am sozialen Bedarf orientierten Aufgabenbestand der Kommunen. Die Finanzausgleichssysteme der Länder konnten hier in Ländern mit sehr starken Disparitäten bzw. intensivem Strukturwandel den Ausgleich nicht mehr leisten. Insofern ist der Bund gefragt. Er ist zudem derjenige Gesetzgeber, der den überwiegenden Teil der kommunalen Pflichtaufgaben, insbesondere im Sozialbereich, definiert. Hier gibt es zwei erste Ansatzpunkte:

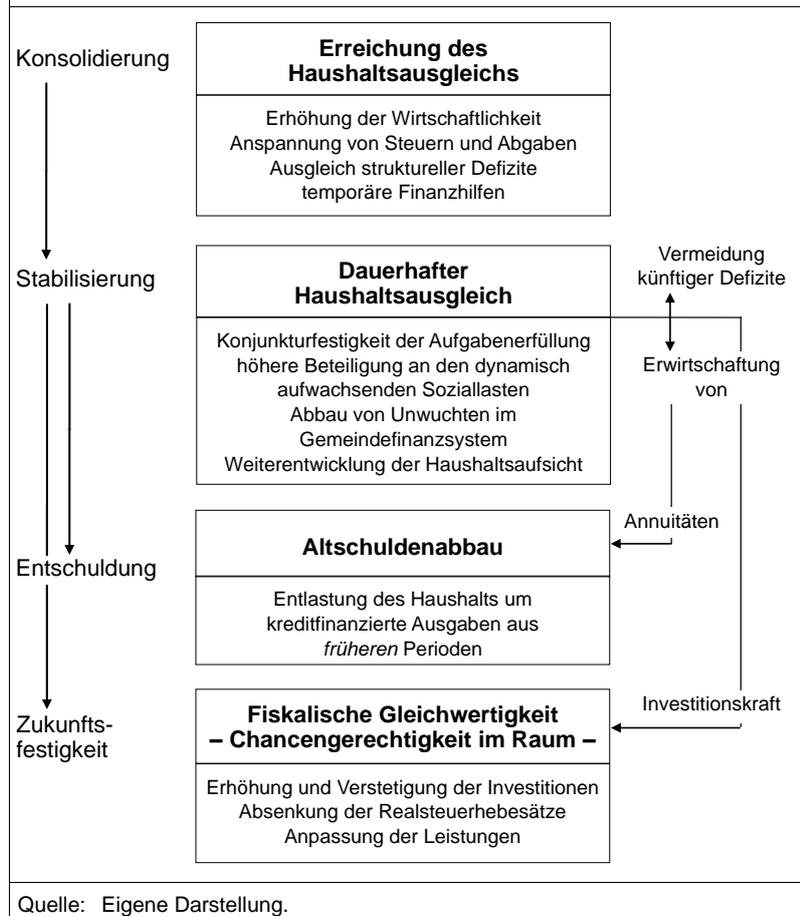
- Das 5-Milliarden-Paket zur Mitfinanzierung sozialer Leistungen muss dynamisiert werden, denn es wird durch Inflation und weiter steigende Sozialausgaben entwertet.
- Für den Teil des 5-Milliarden-Paketes zur Soziallastenfinanzierung, der über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer an die Kommunen übertragen wird, ist ein am sozialen Bedarf orientierter Schlüssel, beispielsweise analog der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, einzuführen. Derzeit profitieren gerade die wirtschaftsstärksten Kommunen von diesem Transferweg, also diejenigen mit der geringsten Arbeitslosigkeit. Eigentlich sollte es umkehrt sein, um diejenigen mit überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben zu entlasten und ihnen Spielraum für mehr Investitionen zu geben.

Darüber hinaus besteht weiterer Handlungsbedarf:

- Die Finanzierung der Integration von Asylberechtigten und des Lebensunterhalts von geduldeten Flüchtlingen muss dauerhaft gesichert werden.
- Der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder erfordert eine entsprechende konnexitätsorientierte aufgabenangemessene Finanzierung von Bund und Ländern.

Eine angemessene Soziallastenfinanzierung muss sicherstellen, dass die vielen kleinteiligen Aufgaben der sozialen Integration und Fürsorge in den Kommunen

**Abbildung 19:**  
**Schritte zur dauerhaften Konsolidierung der Kommunalhaushalte**



leistbar sind und dass Prävention möglich ist, um Folgekosten sozialer Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Insgesamt müssen Bund und Länder mit einer angemessenen Kofinanzierung der Soziallasten den Kommunen die Möglichkeit einer *selbstbestimmten, dauerhaften und nachhaltig ausgestalteten Investitionsfinanzierung* zurückgeben. Kurzfristige Investitionsförderprogramme lösen nicht das Problem des Investitionsstaus, sondern bewirken angesichts heruntergefahrterer Planungs- und Baukapazitäten Knappheitserscheinungen und deutliche Preissteigerungen, die letztendlich die „Zusatzmittel“ kürzen. Kontinuität in der Investition bzw. in der Infrastrukturpflege ist deshalb notwendig, setzt aber eine entsprechende kontinuierliche Finanzierung voraus.

Letztendlich gehört zur Stabilisierung des Gemeindefinanzsystems auch, dass Bund und Länder bei etwaigen *Steuerreformen* Rücksicht auf die kommunalen Finanzierungserfordernisse nehmen. Kontinuierlich erfolgende Anpassungen im Rahmen der Freistellung des Existenzminimums von der Steuer oder eine kontinuierliche indikatorgestützte Anpassung des Steuertarifs zur Reduzierung der kalten Progression machen die Steuerentwicklung kalkulierbarer als tempo-

räre Einzelmaßnahmen mit nicht absehbaren Folgewirkungen. Wenn sich Bund und Länder dennoch zu größeren Steuersenkungen entscheiden, dann müssen sie auch für eine entsprechende Entlastung auf der Aufgabenseite der Kommunen sorgen.

Ganz grundsätzlich braucht es ein Aufgabenmoratorium. Neue Aufgaben mit nur kurzer Anfinanzierung, die die Kommunen auf Folgekosten sitzen lassen, darf es nicht geben. Immer ist für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, die den Haushaltsausgleich dauerhaft sichert und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet. Gleiches gilt für (Modell-)Projekte, mit denen Neues probiert wird. Für ein „Roll out“, d. h. die dauerhafte und flächendeckende Ausweitung des Projektes, muss immer die Finanzierung sichergestellt werden.

#### – Altschuldenfonds –

Voraussetzung dafür, dass ein verbessertes Gemeindefinanzsystem auch in hochverschuldeten Kommunen funktionieren und seine positiven Wirkungen entfalten kann, ist, dass die Altlasten aus Liquiditätskrediten abgebaut werden.

Die Ruhrgebietskommunen haben in den letzten beiden Jahren 2017/ 2018 aus den erzielten Überschüssen 1,2 Mrd. Euro in deren Tilgung gesteckt und damit gezeigt, dass sie „Raus aus den Schulden“ wollen. Das ist also kein Lippenbekenntnis. Trotz der großen Summe waren das „nur“ 8,0 % und so bleiben, bei sich jetzt abschwächender Konjunktur, noch 14,3 Mrd. Euro übrig.

Diesen Betrag können insbesondere die hochverschuldeten Kommunen nicht allein tilgen. Deshalb ist die nordrhein-westfälische Landesregierung gefordert, endlich den von ihr selbst angekündigten Vorschlag für eine Lösung des Altschuldenproblems vorzulegen und damit den Stärkungspakt Stadtfinanzen fortzuentwickeln. Die vom Bundesminister der Finanzen angebotene hälftige Übernahme dieser Altschulden sollte sie dabei aufgreifen und für den dafür notwendigen nationalen Konsens eintreten.

Analog zur bereits implementierten Hessenkasse und der konzeptionierten Saarlandkasse ist jetzt ein Konzept notwendig, das für die Schulden der nordrhein-westfälischen Kommunen einen festen, auf eine definierte Laufzeit fixierten Tilgungspfad konzipiert und Tilgung sowie eine nachhaltige kommunale Haus-

haltungswirtschaft auch kontrolliert. Vorschläge hierfür liegen in verschiedenen Varianten vor.<sup>8</sup>

### – Bundeshilfen für Kommunen: Föderalismus in Gefahr? –

In letzter Zeit verstärkt sich die Kritik an den Bundeshilfen für die Kommunen – und das nicht nur aus dem Bundestag heraus, der in den letzten Jahren wirklich viel Geld für die Kommunen zur Verfügung gestellt hat.<sup>9</sup> Diese Kritik ist so berechtigt wie sie zugleich auch die in der Vergangenheit aus der föderalen Praxis für die Kommunen resultierenden fiskalischen Probleme nicht oder nur unzureichend reflektiert.

Aus einer theoretischen Perspektive stellt die deutlich gestiegene direkte Finanzierung der Kommunen durch den Bund tatsächlich einen Eingriff in die föderale Grundstruktur dar. Danach sind die Länder die Hauptverantwortlichen für die Kommunen und auch für deren aufgabenangemessene Finanzausstattung zuständig. Ein Aufweichen dieser Struktur hat Folgen. „Die bundesseits praktizierte Mitfinanzierung führt zu einem Kompetenzwirrwarr, diffusen Verantwortlichkeiten und setzt falsche Anreize“, so der Bundesrechnungshof.<sup>10</sup> Dem ist im Grundsatz zuzustimmen.

Rein praktisch gab es das „Zuständigkeitsproblem“ aber auch schon früher als „Schwarze-Peter-Spiel“ von Bund und Ländern gegenüber den Kommunen. Wenn dann auch noch, wie im Fall der Verfassungsklage des Kreis Recklinghausen und seiner Gemeinden auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung gegen das Land der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof selbst auf das Bundesrecht verweist und dem Land nur eine Teilzuständigkeit attestiert,<sup>11</sup> dann fehlt den Kommunen im Föderalismus der griffige und justiziable Ansatzpunkt für eine Ge-

genwehr. Da der Verfassungsgerichtshof zudem die Dotation der Finanzausgleichsmasse an die Leistungsfähigkeit des Landes bindet,<sup>12</sup> aber für die Leistungsfähigkeit der Kommunen keine Beschränkung nennt, gerät das System in eine Schiefelage.

Vor diesem Hintergrund ist der Gang der Kommunen nach Berlin die logische Konsequenz der gesammelten Erfahrungen. Die auf Initiative des Aktionsbündnisses „Für die Würde der Städte“ eigens zum Thema „Kommunalfinzen“ angesetzte Plenardebatte im deutschen Bundestag am 24. September 2015 war deshalb ein wichtiger Erfolg für die öffentliche Wahrnehmung der Kommunen. Das dabei die Sozialausgaben als zentrales Problem der Kommunalfinzen anerkannt wurden,<sup>13</sup> ist ein weiterer Erfolg und begründet den stärkeren Einstieg des Bundes in die Ko-finanzierung der kommunalen Soziallasten.

Die Debatte griff die bereits Ende der 1980er Jahre zum gleichen Thema unter dem Stichwort „Albrecht-Initiative“ geführte öffentliche Debatte auf. Der damals entstandene Strukturfonds, mit dem der Strukturwandel gefördert und damit das soziale Problem als Ursache des fiskalischen Problems behoben werden sollte, wurde in Folge der deutschen Wiedervereinigung und des erforderlichen „Aufbau Ost“ aber eingestellt.

Jetzt ist also der Zeitpunkt gekommen, die seither aufgelaufenen Probleme mit einem Altschuldenabbau zu beheben. Hierzu müssen alle, die an seiner Verursachung beteiligt waren, ihren Beitrag leisten: Bund, Länder und Gemeinden.<sup>14</sup> Auf der Basis eines fiskalischen Neustarts können dann im einem weiterentwickelten Gemeindefinanzsystem aber auch Verantwortlichkeiten klar definiert und Haushaltsausgleich und Altschuldenabbau streng kontrolliert werden.

8 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16). – BUSCH, M. (2018): Projekt "Neustart". Qualifizierung und Quantifizierung eines Vorschlags zur Entschuldung der Kommunen. Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen. Bochum.

9 Vgl. beispielsweise KORIOETH, St. (2018): Die Kommunen und die Verschiebungen in den föderalen Finanzbeziehungen durch die Grundgesetznovelle 2017. In: Junkernheinrich, M./Korioeth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat. Berlin, S. 91-102. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241

10 BUNDESRECHNUNGSHOF (2019): Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, a. a. O., S. 26. Vgl. dort auch die Übersicht über die Bundeshilfen an Länder und Kommunen (S. 28-30).

11 „Das System der Gemeindefinanzierung ist in hohem Maße komplex. In diesem Gesamtgefüge regelt das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz nur einen Teilbereich der kommunalen Finanzausstattung. Die wesentlichen Regelungen zur Finanzausstattung der Gemeinden finden sich in Vorschriften des Bun-

desrechts. Ihr Rahmen ist in großem Umfang festgelegt durch Bestimmungen des Grundgesetzes.“ VERFASSUNGSGERICHTSHOF NORDRHEIN-WESTFALEN (2011): Urteil v. 19. Juli 2011 – 32/08, S. 20.

12 Vgl. ebd., 2. Leitsatz.

13 Vgl. Antrag der Abgeordneten Ingbert Liebing u.a. zur Plenardebatte im Deutschen Bundestag „Für gleichwertige Lebensverhältnisse – Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen“. Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache v. 24.09.2015, S. 2.

14 Das der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem neuen Gutachten eine Teilverantwortung auch beim Bund sieht, dennoch aber nur für die Zukunft eine entsprechende Finanzierungsverantwortung sieht, nicht aber für die Ablösung der Altschulden, ist nicht verständlich. Hier ist der Rat selbst auch uneins, da die Ratsmehrheit gleichzeitig, neben der Teilverantwortung des Bundes, die Finanzprobleme „im Wesentlichen auf kommunale- und landespolitische Versäumnisse“ zurückführt. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2019): Jahresgutachten 2019/2020, a. a. O., S. 303 f. Vgl. auch zur abweichenden Meinung der Ratsmitglieder Isabel Schnabel und Achim Truger ebd., S. 298 ff.