

I: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020 „Erfolgreiche Konsolidierung in 2019 ... und dann kam die nächste Krise“ – Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse –

– Kommunen weiterhin mit hohem Überschuss –

Die deutschen Kommunen konnten im Jahr 2019 – wie Bund und Länder – erneut einen Überschuss erwirtschaften (vgl. Abb. 1).⁵ Der kommunale Finanzmittelsaldo fiel im Bundesdurchschnitt mit 63 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 3) zwar nur noch gut halb so hoch aus wie im Vorjahr (119 Euro/Ew.). Angesichts der konjunkturellen Abkühlung und der nicht weiter erhöhten Bundesleistungen ist der Rückgang aber verständlich. Der Überschuss lag zudem weiter auf einem Niveau, wie es nur in wenigen der letzten 30 Jahre seit der deutschen Einheit erreicht worden war. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein wiesen die Kommunen in allen Flächenländern im Durchschnitt einen positiven Saldo auf. Die Durchschnittsbetrachtung verdeckt zwar weiterhin bestehende Haushaltsdefizite in zahlreichen Kommunen sowie fortbestehende interkommunale Disparitäten und auch die Altlasten sind noch nicht beseitigt. Ende 2019 waren aber die Chancen für eine Konsolidierung kommunaler

Problemhaushalte dennoch gut. Erste Signale einer konjunkturellen Belebung Anfang 2020⁶ hätten diesen Prozess weiter unterstützen können.

– Ruhrgebietskommunen konnten ihren Überschuss fast halten –

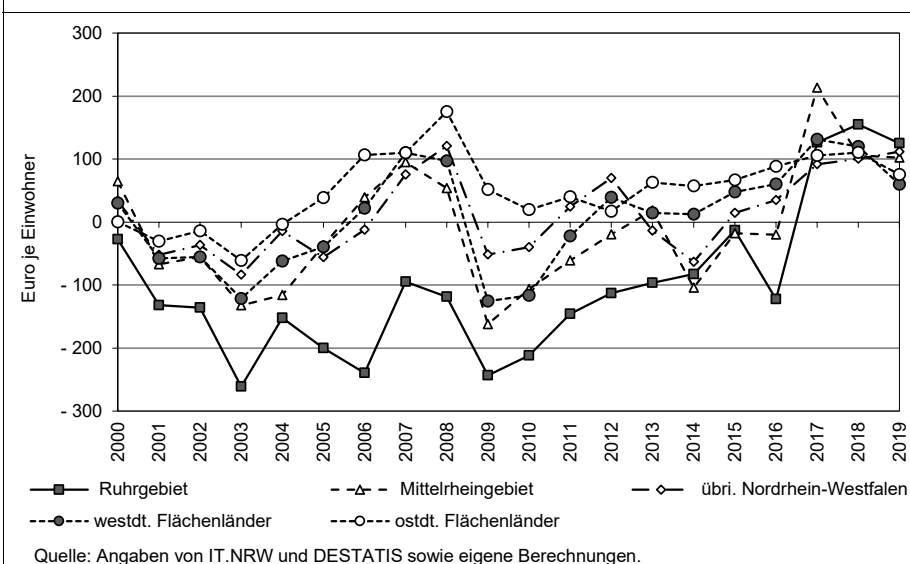
Die Kommunen des Ruhrgebietes konnten ihren kalendarischen Vorjahresüberschuss (155 Euro/Ew.) auch 2019 fast wieder erreichen. Mit 639 Mio. Euro bzw. 125 Euro je Einwohner fiel er zwar um -19,2 % geringer aus. Er blieb aber auf einem hohen Niveau und übertraf den Bundesdurchschnitt um das Doppelte. Auch im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet (107 Euro/Ew.) war er überdurchschnittlich (vgl. Abb. 2). Damit konnten zum dritten Mal alle in den vergangenen 30 Jahren meist nicht gedeckten Verpflichtungen bedient werden.

– Besondere Faktoren im Ruhrgebiet –

Der Primärsaldo (Saldo Ein- u. Auszahlungen der laufenden Verwaltung) der Ruhrgebietskommunen betrug 2019 je Einwohner 237 Euro (vgl. Abb. 2). Er lag auf dem Niveau des übrigen Nordrhein-Westfalens (231 Euro/Ew.), fiel aber um rund ein Drittel geringer aus als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (359 Euro/Ew.).

Vermögenssaldo:
Der negative Saldo im Ruhrgebiet (-65 Euro/Ew.) bedeutet, dass mehr *Anlagevermögen* gekauft als verkauft wurde. Er fiel geringer aus als im übrigen Nordrhein-Westfalen und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (-25,2 bzw. -16,4 %). Diese Mehrausgaben, die – ebenso wie Mehreinnahmen – nicht in die haus-

Abbildung 1:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2019 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich*



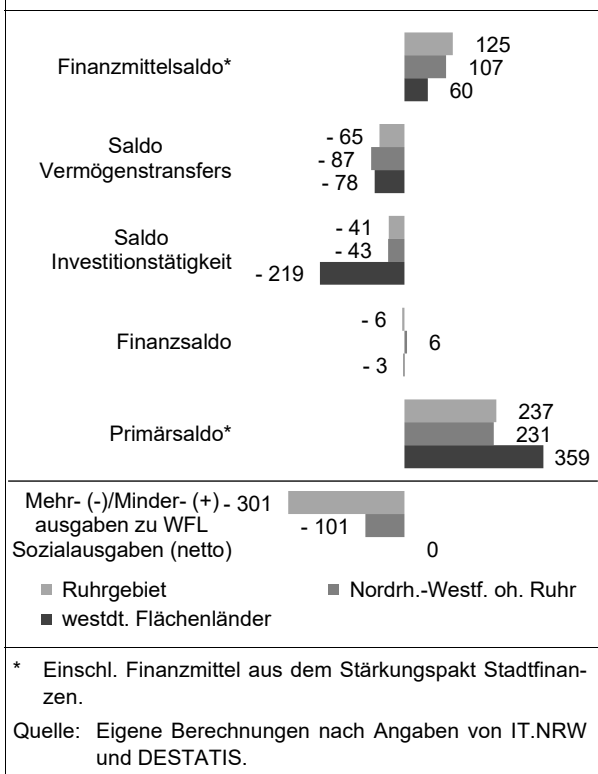
* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

5 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.
6 Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK (2020): Kurzberichte. Konjunkturlage. Grundtendenzen. In: Monatsbericht. Jg. 72, H. 4, S. 5.

Abbildung 2:
Haushaltsergebnis 2019 der Ruhrgebiets-
kommunen im Vergleich in Euro je Einwohner



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

Finanzsaldo:

Im Gegensatz zu früheren Jahren stellt der *Finanzsaldo*, der aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden resultiert, für das Ruhrgebiet keine hohe Belastung mehr dar. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase fallen auch die Zinsenausgaben trotz der fortbestehenden weit überproportionalen Verschuldung gegenwärtig nicht ins Gewicht. Der Vergleich zum übrigen Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen sogar Überschüsse erzielen (6 Euro/Ew.), macht aber deutlich, dass die gesamte Differenz betrachtet werden muss, um die Belastung sachgerecht zu bewerten. Die Entschuldung von Liquiditätskrediten ist also weiter zwingend erforderlich, um den Haushaltsausgleich auch nachhaltig zu sichern. Wenngleich das Zinsänderungsrisiko vor dem Hintergrund der Eingriffe der Notenbanken auch zur Absicherung der weltweiten Verschuldung der Staaten im Augenblick sowie auf absehbare Zeit eher gering erscheint, so darf mittel- und langfristig diese Gefahr nicht unterschätzt werden (s. u. S. 12).

Investitionsdefizit:

Der Überschuss im Primärsaldo soll vor allem dazu dienen, *Investitionen* zu finanzieren. Ein hoher nega-

tiver 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 sowie die Tilgungspflichtigen erfüllt sind, ergibt sich hier der Spielraum, um die Infrastruktur zu erneuern, umzubauen und auszubauen.

Der Saldo der Investitionstätigkeit fällt im Ruhrgebiet mit -41 Euro je Einwohner im Jahr 2019 deutlich höher aus als noch im Jahr zuvor (-18 Euro/Ew.). Im übrigen Nordrhein-Westfalen (-43 Euro/Ew.) war der Saldo nur geringfügig größer. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von -219 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 471 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 *Nettoausgaben für soziale Transferleistungen* fallen im Ruhrgebiet im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 301 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 gestützt wurde: schätzungsweise rd. 47 Euro/Ew. Ohne diese zeitlich begrenzt zufließenden – und gegenwärtig abschmelzenden – Finanzmittel hätte der Primärsaldo „nur“ bei rd. 190 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 – die These des fünffa-

chen Dilemmas aufrecht erhalten werden. Der wirtschaftliche Strukturwandel im Ruhrgebiet

- hat die Steuerbasis erodiert und
- die Sozialausgaben überdurchschnittlich ansteigen lassen. Deren langewährende strukturelle Unterfinanzierung durch den Bund und das Land (kommunaler Finanzausgleich) konnte auch durch die
- weit überdurchschnittliche Anhebung der Realsteuererhebessätze 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 aufgehoben wurde. Daraus resultierte eine überdurchschnittliche Zinsbelastung, die selbst über lange Zeit nur durch ebenfalls zusätzliche Liquiditätskredite bedient werden konnte.

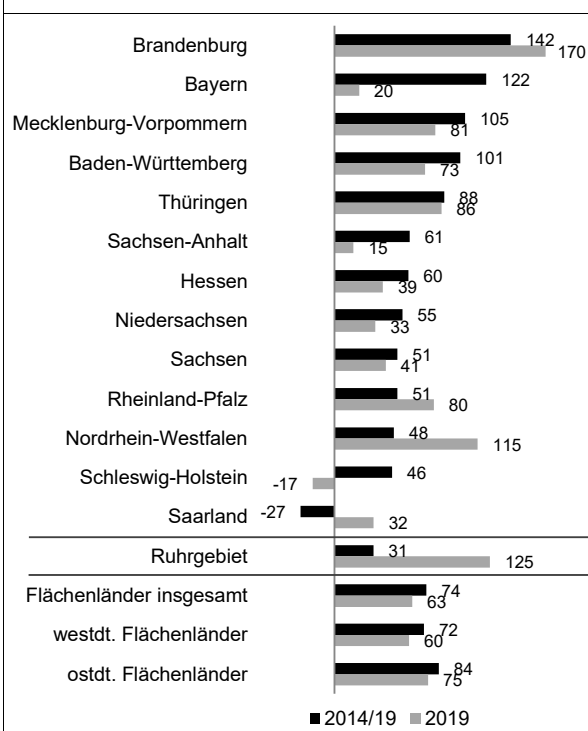
Diese „Vergeblichkeitsfalle“ ist erst durch den seit 2010 anhaltenden konjunkturellen Aufschwung, die seit 2012 schrittweise erhöhte Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten, die ab 2009 niedrigen Zinssätze und mit Unterstützung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aufgebrochen worden. Damit besteht die Chance, die Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet wieder auf eine solide Basis zu stellen. Durch die Corona-Krise ist dies aber in Frage gestellt.

– 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 Ungleichheiten in Deutschland kaum verändert haben. Gleichwohl weisen auch die Ruhrgebietskommunen im Mehrjahresdurchschnitt 2014 bis 2019 mittlerweile einen deutlich positiven Saldo auf (vgl. Abb. 3).

Unter den westdeutschen Flächenländern erzielten Bayern und Baden-Württemberg sowohl 2019 als auch mittelfristig weit überdurchschnittliche Haushaltsüberschüsse. Auf dem gleichen Niveau lagen die ostdeutschen Kommunen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie etwas darunter Thüringen und Sachsen-Anhalt. Die in mittelfristiger Perspektive geringsten Haushaltsüberschüsse 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 (32 Euro/Ew.) mittelfristig aber immer noch mit -27 Euro je Einwohner deutlich von einem soliden Haushaltsausgleich entfernt.

Abbildung 3:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2019 und im Durchschnitt 2017 bis 2019 im Ruhrgebiet und im Vergleich der Flächenländer in Euro je Einwohner



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

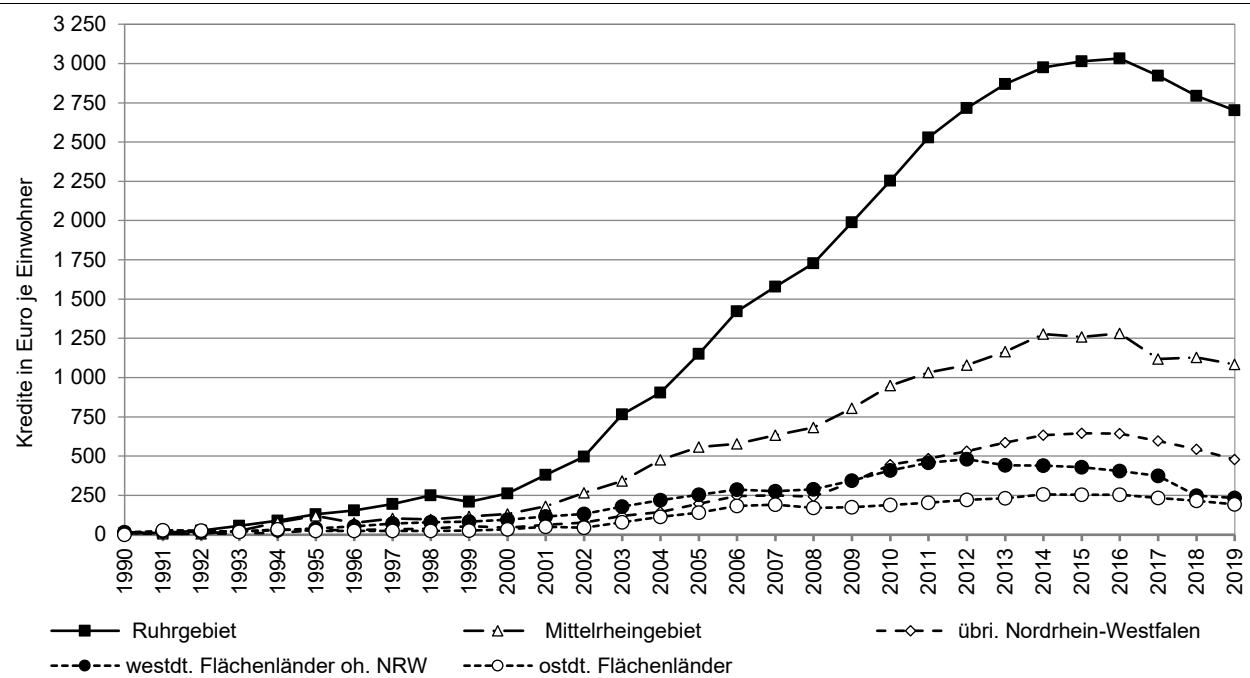
– Weiterer Abbau von Kassenkrediten –

Die 2019 anhaltend gute 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 3,3 % auf 13,8 Mrd. Euro ab – das war ein absoluter Rückgang um 471 Mio. Euro. Damit wurden etwa zwei Drittel des „kameralen“ Finanzmittelüberschusses zur Tilgung eingesetzt.

Mit 2 701 Euro je Einwohner entsprachen die Liquiditätskredite mehr als dem Eifachen des Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer (235 Euro/Ew.; vgl. Abb. 4). Allerdings sind darin nicht die Beträge enthalten, die die hessischen Kommunen für die von der Hessenkasse übernommenen Liquiditätskredite weiterhin über einen Zeitraum von bis zu maximal 30 Jahren tilgen müssen. Der Anteil der Ruhrgebietskommunen an den gesamtdeutschen Liquiditätskrediten der kommunalen Kernhaushalte lag trotz der eigenständigen Tilgung nun bei 37,4 %.

Vier Städte – Dortmund, Duisburg, Oberhausen und Mülheim a. d. Ruhr – sowie der Kreis Recklinghausen mit seinen Gemeinden (Gesamtkreis) haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Hagen

Abbildung 4:
Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2019 (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 dagegen 2019 unter diese Grenze gesunken. Essen überschritt weiter die Zwei-Milliarden-Grenze. Von diesen Kommunen konnten aber bis auf Mülheim a. d. Ruhr alle ihren Kreditbestand um -0,8 bis -9,3 % reduzieren. In Mülheim a. d. Ruhr stagnierten die Kredite (0,3 %) auf hohem Niveau. Ferner konnten aber auch alle anderen Städte und Gesamtkreise das Liquiditätskreditvolumen reduzieren. Hamm lag dabei mit 11,8 % an der Spitze. Das zeigt, dass die Konsolidierung auf breiter Front weiter erfolgreich war.

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 aufgenommen werden müssten, wenn es nicht gelingt, entsprechende Rücklagen zu bilden. Nur echte, d. h. ergebnisbezogene Haushaltsüberschüsse ermöglichen eine tatsächliche Tilgung. Gleichwohl ist die gegenwärtige Tilgungsstrategie bzw. Verwendung von Liquiditätsüberschüssen richtig. Eine Anlage dieser Finanzmittel am Kapitalmarkt würde angesichts der niedrigen Zinsen ohnehin keine relevanten Erträge erzielen.

Gemessen an der Einwohnerzahl lagen Oberhausen (7 449 Euro/Ew.) und Mülheim a. d. Ruhr (6 710 Euro/Ew.) vor Hagen (5 238 Euro/Ew.) mit Abstand an der Spitze; dann folgte Essen (3 663 Euro/Ew.). Unter den kreisangehörigen Städten wiesen nur Herten, Oer-Erkenschwick und Waltrop (4 270 bzw. 4 065 bzw. 3 905 Euro/Ew.) einen ähnlich hohen Schuldenstand auf, während drei Städte überhaupt keine Liquiditätskredite aufgenommen hatten und drei weitere unter 25 Euro je Einwohner lagen. Die Kreise selbst wiesen ebenfalls keine (relevanten) Liquiditätskredite auf. Die Schuldenproblematik ist also auf die Städte und Gemeinden beschränkt und hier zudem 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.

Die seit 2008 unter dem Druck der Finanzkrise dramatisch gesunkenen Zinssätze haben den Finanzsaldo trotz seither noch gestiegener Verschuldung auf

nur noch -6 Euro je Einwohner schrumpfen lassen (Spitzenwert 2008: -117 Euro/Ew.). Dieser Wert erscheint fast „unproblematisch“. Für kurzfristige Liquiditätskredite erhalten die Kommunen teilweise sogar Negativzinsen, d. h., sie bekommen für die Kreditaufnahme sogar Geld. Die Ersparnis durch niedrige Zinsen ist also erheblich und hat die Konsolidierung der Haushalte deutlich erleichtert. Angesichts der Corona-Krise dürfte kurz- und mittelfristig das Risiko steigender Zinssätze auch weiterhin begrenzt sein.

Das vermindert allerdings nicht die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Lösung des Altschuldenproblems. In der aktuellen Situation ergibt sich lediglich mehr zeitlicher Spielraum, um, wie zuletzt im Saarland mit der Saarlandkasse geschehen, eine Lösung zu implementieren. Die größere Gefahr besteht augenblicklich darin, dass als Folge der Corona-Pandemie die kommunalen Schulden wieder ansteigen und die Konsolidierungserfolge und damit der eigenständig erfolgte Schuldenabbau der letzten Jahre wieder aufgezehrt werden.

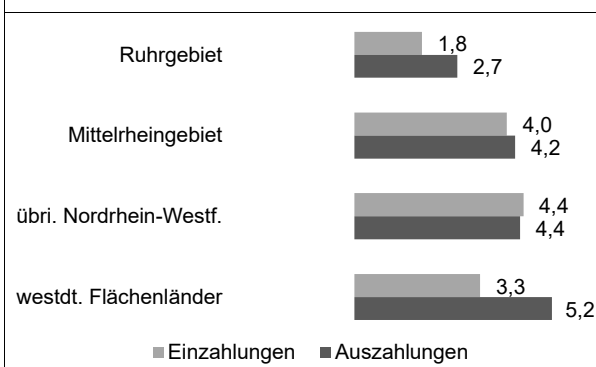
– Einzahlungen steigen stärker als die Auszahlungen –

Das immer noch sehr gute Haushaltsergebnis der Ruhrgebietskommunen gegenüber dem Vorjahr resultiert aus einem Einzahlungszuwachs von 1,8 %, dem auf der Auszahlungsseite ein höherer Zuwachs um 2,7 % gegenüberstand (vgl. Abb. 5). Dadurch verminderte sich der Überschuss um -151,9 Mio. Euro (-30 Euro/Ew.). Der Einnahmenezuwachs im Ruhrgebiet fiel nur knapp halb so hoch aus wie im westdeutschen Durchschnitt (3,3 %). Im Mittelrheingebiet nahmen die Einnahmen sogar um 4,0 % zu. Aber auch bei den Auszahlungen lag das Ruhrgebiet deutlich unter den Vergleichsräumen Mittelrhein (4,2 %), übriges Nordrhein-Westfalen (4,4 %) und westdeutsche Flächenländer (5,2 %).

Differenziert nach einzelnen Ein- und Auszahlungsarten haben folgende Komponenten den Finanzmittelsaldo im Ruhrgebiet im Jahr 2019 wesentlich be- bzw. entlastet:

- *Entlastend* wirkten auf der *Einzahlungsseite* weiterhin die Zuwächse bei den Steuereinnahmen und insbesondere den Schlüsselzuweisungen (vgl. Abb. 6, *graue Balken*). Allerdings waren die Steuerzuwächse 71,8 % kleiner als 2018. Bei den Schlüsselzuweisungen verhielt es sich ähnlich. Insgesamt nahmen die allgemeinen Deckungsmittel um rd. 431 Mio. Euro weniger zu als im Vorjahr.

Abbildung 5:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen* 2019 gegenüber dem Vorjahr in %



* Bereinigt um Umlagen von Gemeinden.

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

Eine größere Zunahme von 102,0 Mio. Euro war noch bei den Zweckzuweisungen von Bund und Land zu beobachten.

Auf der *Auszahlungsseite* ergab sich abermals ein Rückgang der Zinsausgaben. Die Minderung der Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand dürfte dagegen der Vorläufigkeit der Kassenstatistik geschuldet sein.⁷

- *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 weitere Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu nennen, der bei beiden Auszahlungsarten eine Rolle spielt. Einen größeren Anteil am Ausgabenzuwachs hatten zudem die Investitionen. Dies ist angesichts der steigenden Investitionszuweisungen infolge der Investitionsförderprogramme von Bund und Land plausibel. Darüber hinaus dürfte auch die verbesserte Finanzausstattung mehr Investitionen ermöglicht haben. Nach einigen Jahren der Stagnation wuchsen 2019 allerdings die reinen Sozialausgaben wieder an. Ohne weiter wachsende Bundeszuschüsse und nur noch wenig rückläufige Asylbewerberleistungen wird die „normale“ Dynamik der Sozialausgaben wieder sichtbar.

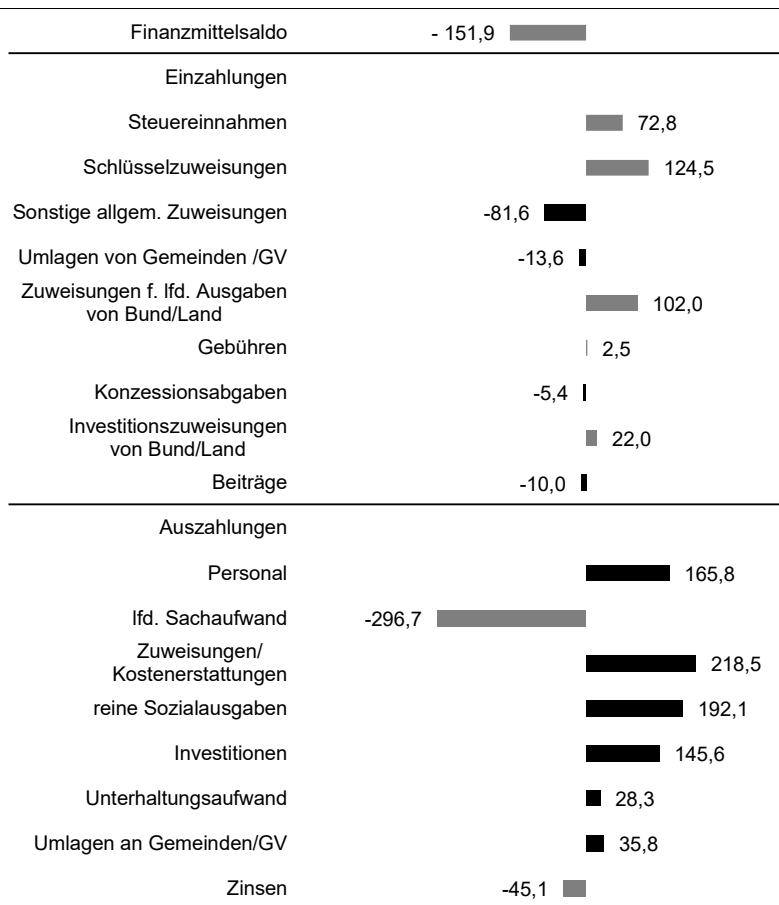
Die für das Ruhrgebiet dargestellte Entwicklung ist im regionalen Vergleich nochmals anders zu bewerten:

- Die Zuwächse aus *Steuern und Allgemeinen Zuweisungen* stabilisieren die Einnahmenseite im Ruhrgebiet zwar noch, fallen aber deutlich unter-

⁷ Im Jahr 2018 wurde aus einer Minderausgabe von 251 Mio. Euro nach Abschluss aller Buchungsvorgänge und Nachkorrekturen in der Jahresrechnungsstatistik eine Mehrausgabe von 131 Mio. Euro. Dies wurde durch Korrekturen bei anderen Posi-

tionen ausgeglichen. Gleiches geschah auch in den Jahren 2016 und 2017. Im Detail und auf kleinräumiger Ebene müssen die Angaben deshalb unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit vorsichtig interpretiert werden.

Abbildung 6:
Entwicklung ausgewählter Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2018/2019 in Mio. Euro*



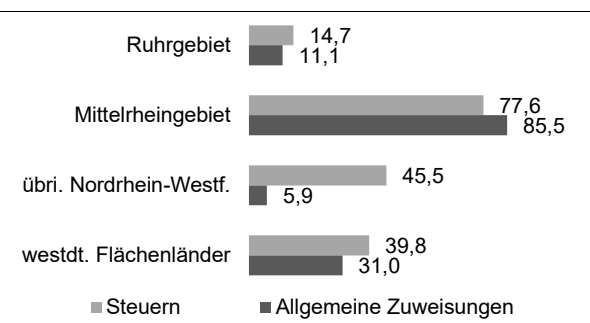
* grau/schwarz: Ent-/Belastung des Finanzmittelsaldos.
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

durchschnittlich aus (14,7 bzw. 11,1 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 7). Im Mittelrheingebiet fiel der Anstieg um ein Vielfaches höher aus (77,6 bzw. 85,5 Euro/Ew.) und auch im westdeutschen Durchschnitt war der Zuwachs noch fast dreimal so stark.

Dabei sind die Hebesätze der Grundsteuer B im Ruhrgebiet nochmals um +17 %-Punkte angestiegen; im übrigen Nordrhein-Westfalen waren es nur 3 %-Punkte. Bei der Gewerbesteuer blieben die Hebesätze konstant. Insofern zeigt sich hier wieder die Steuerschwäche der Region. Einfluss hatte die nochmalige sozialpolitisch motivierte Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die mit ihrem wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssel jedoch die wirtschafts- bzw. steuerstarken Kommunen begünstigt, also nicht das Ruhrgebiet. Der geringe Zuwachs an allgemeinen Zuweisungen im Ruhrgebiet dürfte an den rückläufigen Zuweisungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen liegen, die den Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen kompensieren. Der hohe Zuwachs im Mittelrheingebiet muss allerdings vor dem Hintergrund der Vorläufigkeit der Daten gesehen werden.

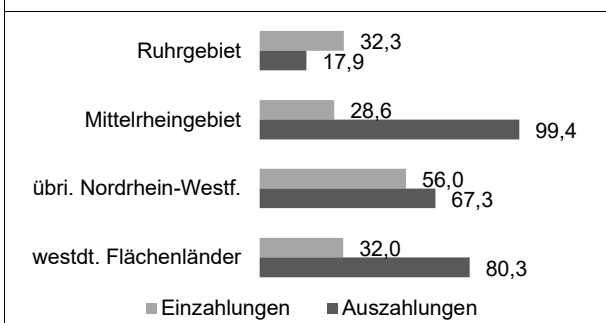
- Die Einzahlungen zur Erfüllung der *laufenden Verwaltungsarbeit* (ohne direkte Sozialtransfers, Investitionen und Infrastrukturunterhaltung) sind 2019 gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen (vgl. Abb. 8). Das Ruhrgebiet verzeichnete eine im westdeutschen Durchschnitt liegende Zunahme der Einnahmen aus Gebühren, Entgelten, Kostenerstattungen und sonstigen Zuweisungen um 32,2 Euro je Einwohner. Im Mittelrheingebiet fiel der Zuwachs noch geringer aus (28,6 Euro/Ew.). Dagegen zogen die Einnahmen im übrigen Nordrhein-Westfalen deutlich an (56,0 Euro/Ew.).

Abbildung 7:
Veränderung der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2019 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 2019 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner

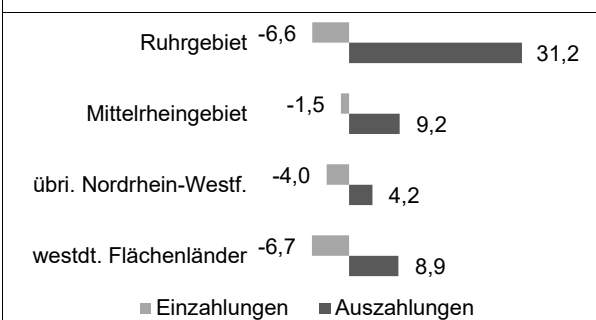


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Die Auszahlungen für die Dienstleistungserstellung nahmen im Ruhrgebiet ebenfalls unterdurchschnittlich zu (17,9 Euro/Ew.) und blieben sogar hinter den Einzahlungen zurück, sodass sich für die Haushalte ein Entlastungseffekt ergab. Insbesondere im Mittelrheingebiet und im westdeutschen Durchschnitt nahmen die Auszahlungen mit 99,4 und 80,3 Euro je Einwohner stark zu. Hier zeigt sich, dass im Ruhrgebiet immer noch die Konsolidierung das Haushaltsgeschehen prägt.

- Die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen* haben 2019 gegenüber dem Vorjahr im Ruhrgebiet überproportional zugenommen. Der Zuwachs um 31,2 Euro je Einwohner war dreimal so hoch wie Mittelrheingebiet (9,2 Euro/Ew.) und betrug ein Vielfaches des Anstiegs im übrigen Nordrhein-Westfalen (4,2 Euro/Ew.). In den westdeutschen Flächenländern nahmen die Ausgaben um 8,9 Euro je Einwohner zu (vgl. Abb. 9). Die Ausgabendynamik in diesem Bereich ist wieder zurückgekehrt. Den höheren Auszahlungen stand in allen Vergleichsräumen ein Rückgang an Einzahlungen gegenüber. Dies war insbesondere im Ruhrgebiet der Fall (-6,6 Euro/Ew.). Dadurch stand der Zuschussbedarf aus zwei Seiten unter Druck. Am geringsten nahm der Zahlungsdruck im übrigen Nordrhein-Westfalen zu.

Abbildung 9:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen* für Sozialtransfers 2019 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner**



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

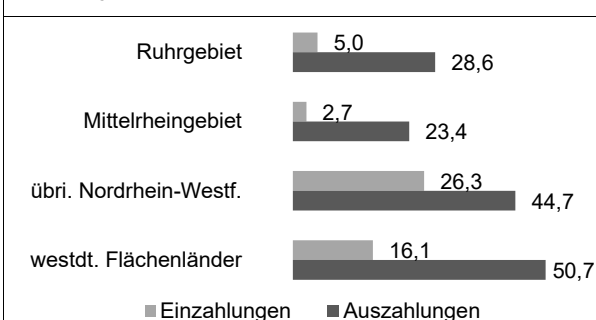
** Länderebene einschl. höherer Kommunalverbände.

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

- Die Auszahlungen für *Investitionen* haben sich 2019 im Ruhrgebiet um 28,6 Euro je Einwohner erhöht, die direkten Einzahlungen für sie nahmen nur

wenig zu (5,0 Euro/Ew.; vgl. Abb. 10). Die Entwicklung fiel leicht günstiger aus als im Mittelrheingebiet blieb aber deutlich hinter dem übrigen Nordrhein-Westfalen (44,7 bzw. 23,6 Euro/Ew.) und dem westdeutschen Durchschnitt (50,7 bzw. 16,1 Euro/Ew.) zurück. Gleichwohl weist auch der unterproportionale Investitionsausgabenzuwachs darauf hin, dass bei geringen zusätzlichen Zuweisungen die gute Konjunktur verstärkt die Eigenfinanzierungskraft erhöht hat.

Abbildung 10:
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2019 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



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

– Niveauunterschiede –

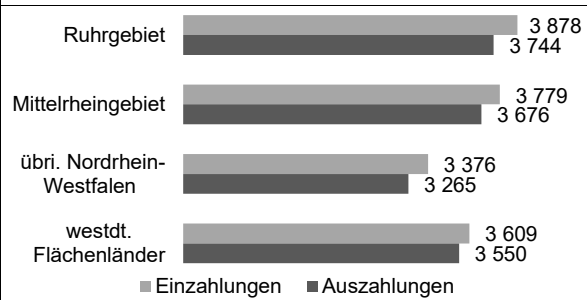
Die nordrhein-westfälischen Kommunen wiesen 2019 höhere bereinigte Ein- und Auszahlungen (3 651 u. 3 536 Euro/ Ew.) auf, als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3 609 u. 3 550 Euro/Ew.). Das hohe Ausgabenniveau ist im bundesweiten Vergleich jedoch zu relativieren, da in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich viele Aufgaben kommunalisiert, d. h. vom Land auf die Kommunen übertragen sind. Der kommunale Ausgabenanteil (Nettoaussgaben) betrug in Nordrhein-Westfalen 39,7 % (Stand 2017), im westdeutschen Durchschnitt nur 38,9 %.⁸ Zudem führt im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt die hohe Konzentration sozialer Probleme zu Mehrausgaben (vgl. Abb. 2) die nur teilweise in anderen Bereichen kompensiert werden. Das hohe Ausgabenniveau lässt sich also in Teilen erklären. Werden die Ausgaben anhand des Kommunalisierungsgrades normiert, relativieren sich die Ausgabenunterschiede. Zudem verringerte sich der Abstand nicht nur im Jahr 2019 (vgl. Abb. 5), sondern auch mittelfristig ist eine Angleichung zu beobachten.⁹

8 Vgl. BERTELSMANN STIFUNG (2019): Kommunalen Finanzreport 2019. Gütersloh, Teil A, S. 10.

9 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2020): Was sagt der kommunale Zuschussbedarf aus? Ein Ländervergleich für

die Jahre 2011-2017 unter besonderer Berücksichtigung der nordrhein-westfälischen Kommunen. In: Zeitschrift für Kommunalfinanz (ZKF). Jg. 70, H. 4, S. 49-56.

Abbildung 11:
Bereinigte Ein- und Auszahlungen* 2019
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.

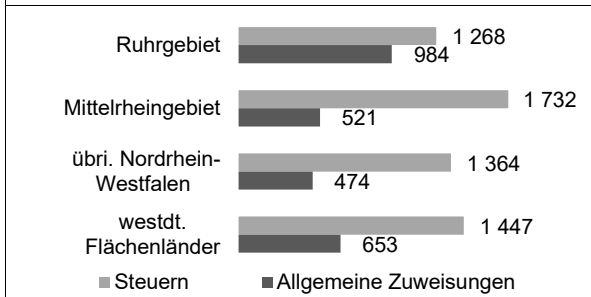
Innerhalb des Landes fielen die Ein- und Zahlungsniveaus (ohne Hinzurechnung der Landschaftsverbände) zwischen den beiden Verdichtungsräumen und dem übrigen Nordrhein-Westfalen nochmals deutlich unterschiedlich aus. Dabei lagen die bereinigten Einzahlungen im Ruhrgebiet (3 878 Euro/Ew.) um 2,6 % über denen im siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 11), was auch durch die zusätzlichen Finanzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen bedingt war. Bei den Auszahlungen lag die Region (3 744 Euro/Ew.) um 1,8 % über dem Niveau des anderen Ballungsraumes. Beide Verdichtungsräume hoben sich aber deutlich von Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen ab. Die Ausgaben der Ruhrgebietskommunen lagen um 14,9 % über denen des verstädterten Raumes.

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

- Auf der Seite der Einzahlungen fällt 2019 insbesondere das weiterhin niedrige Niveau der *Steuereinnahmen* im Ruhrgebiet auf (1 268 Euro/Ew.). Es lag unter dem der drei Vergleichsräume (vgl. Abb. 12). Gegenüber dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet betrug die Differenz 26,8 % bzw. 464 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum westdeutschen Mittel waren es immer noch 12,3 % weniger (-178 Euro/Ew.).

Die Steuerschwäche wurde durch überdurchschnittliche *allgemeine Zuweisungen* (984 Euro/Ew.: +88,7 % bzw. +462 Euro/Ew. im Vergleich zum Mittelrheingebiet) kompensiert. Insgesamt waren die Niveaus der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen im Ruhrgebiet und dem Mittelrheingebiet

Abbildung 12:
Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen
Zuweisungen 2019 in Euro je Einwohner



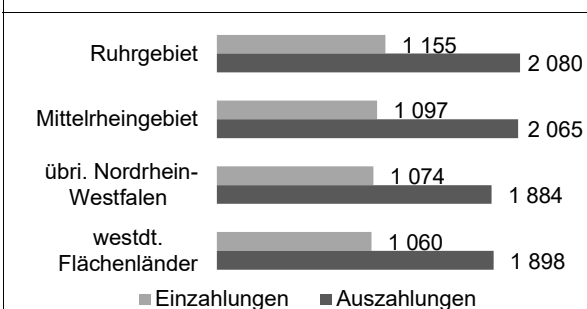
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

ausgeglichen. Darin waren aber Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in Höhe von rd. 47 Euro je Einwohner enthalten (Mittelrheingebiet rd. 24 Euro/Ew.).

Im Vergleich zu Westdeutschland ergab sich bei den allgemeinen Zuweisungen ein Plus von 330 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 152 Euro je Einwohner höher aus als im westdeutschen Durchschnitt.

- Die Ruhrgebietskommunen wiesen 2019 ein nur um 5,2 % über dem vergleichbaren Mittelrheingebiet liegendes Ausgabenniveau bei den *Leistungen der laufenden Verwaltung* auf (2 080 zu 2 065 Euro/Ew.). Sie lagen pro Kopf um 182 Euro über dem westdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 13). Die Einnahmen (1 155 Euro/Ew.) lagen – wie im Mittelrheingebiet – ebenfalls über dem Durchschnitt, jedoch weit weniger deutlich. Der Saldo von -925 Euro je Einwohner im Ruhrgebiet war aufgrund der höheren Einnahmen kleiner als im Mittelrheingebiet (-968 Euro/Ew.), lag aber deutlich über dem in Westdeutschland (-838 Euro/Ew.). Inwieweit hierzu hohe Personalausgaben oder auch höheren Gebührenanspannungen beitragen, lässt sich nicht ermitteln, da der Umfang der Auslagerungen mit berücksichtigt werden muss. Personalausgaben können durch Sachausgaben und Transferleistungen an die Auslagerungen ersetzt sein; Gebühren können zudem in den Auslagerungen erhoben werden.

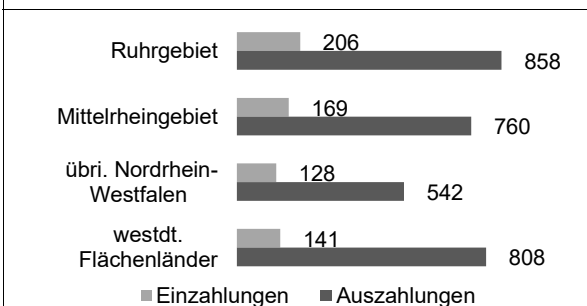
Abbildung 13:
Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2019 in Euro je Einwohner



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

- Ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenniveau wiesen die Ruhrgebietskommunen bei den *Sozialtransfers* auf (858 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 652 Euro je Einwohner ebenso wie im Mittelrheingebiet (591 Euro/Ew.) deutlich über der im Rest des Bundeslandes (414 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.

Abbildung 14:
Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers* 2019 in Euro je Einwohner



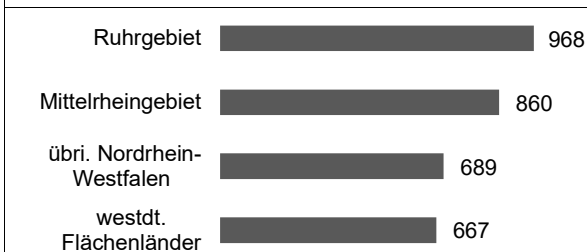
* Länderebene einschl. höhere Kommunalverbände; den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände in Höhe von 27 bzw. 311 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

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 die Einnahmen und Ausgaben der Landschaftsverbände, die überwiegend von den kreisfreien Städten und Kreisen über eine Umlage finanziert wurden, den nordrhein-westfälischen Städten und Gesamtkreisen hinzugerechnet werden.

Die Landschaftsverbände gaben 2019 netto 285 Euro je Einwohner aus. Wird dieser Betrag entsprechend der gemeindlichen Finanzkraft umgelegt, so bestand für das Ruhrgebiet (968 Euro/Ew.) zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (667 Euro/Ew.) eine Mehrbelastung von 301 Euro je Einwohner bzw. von 45,2 % (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* 2019 in Euro je Einwohner

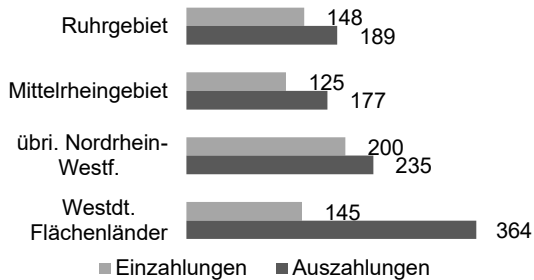


* Nettoausgaben der Gemeinden und Kreise einschließlich der anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegten Beiträge der Landschaftsverbände.

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

- Den überdurchschnittlich hohen Ausgaben für Sozialtransfers stehen deutlich unterdurchschnittliche *Investitionsausgaben* gegenüber. Sie entsprachen 2019 mit 189 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 16) lediglich 48,0 % des westdeutschen Niveaus (364 Euro/Ew.). Die Auszahlungen für Investitionen lagen im Ruhrgebiet nur wenig (41 Euro/Ew.) über den Einzahlungen (Zuweisungen, Beiträge etc.). Das bedeutet, dass 78,2 % der Investitionen aus direkt verfügbaren Mitteln finanziert wurden. Lediglich 21,8 % wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln beglichen. Zusätzliche Mittel aus einer erhöhten investiven Kreditaufnahme lassen sich nicht in

Abbildung 16:
Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2019
in Euro je Einwohner



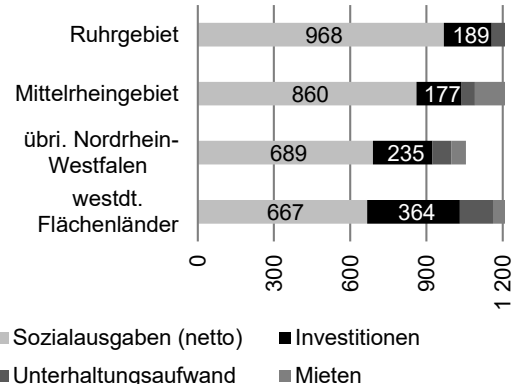
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

relevanter Weise erkennen: Das Kreditvolumen blieb nahezu unverändert (+1,7 % bzw. 134 Mio. Euro). Das Ruhrgebiet lag damit bei der Finanzierung aus frei verfügbaren Finanzmitteln unter dem Mittelrheingebiet, das immerhin 52 Euro je Einwohner (29,4 %) aus allgemeinen Mitteln investierte. Das investive Kreditvolumen nahm dort allerdings um 5,0 % zu. Diese strukturstarke Region verfügt mit 125 Euro je Einwohner über 18,4 % weniger Einzahlungen als das Ruhrgebiet, investiert jedoch mit 177 Euro dennoch weniger.

Verglichen mit dem westdeutschen Durchschnitt sind diese Werte allesamt sehr gering. Hier wurden mit 364 Euro je Einwohner deutlich mehr Investitionen in den kommunale Kernhaushalten getätigt. Weniger als die Hälfte davon (39,9 %) wurde aus direkten Einzahlungen finanziert. 60,1 % 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.

Eine wesentliche Ursache der geringen Investitionskraft im Ruhrgebiet wird deutlich, wenn Investitionen und Sozialausgaben aufaddiert werden. Dann wird das komplementäre Verhältnis zwischen beiden sichtbar (vgl. Abb. 17). Höhere Sozialausgaben reduzieren den finanziellen Spielraum für Investition, aber auch für 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 Schiefelage.

Abbildung 17:
Sozialtransfers* sowie Investitionen und anlagebezogene Auszahlungen 2019
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 –

Mit dem kameralen Haushaltsüberschuss von 639 Millionen Euro haben die Kommunen im Ruhrgebiet im Jahr 2019 ihren Konsolidierungsweg erfolgreich fortgesetzt. Der überwiegende Teil des Betrages (471 Mio. Euro) diente der Reduktion der Liquiditätskredite (-3,3 %). Zusammen mit den Überschüssen der beiden Vorjahre konnte diese Altlast gegenüber dem Höchststand 2016 um insgesamt 1,7 Mrd. Euro bzw. 11,0 % abgebaut werden. Trotz konjunktureller Abkühlung 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 13,8 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 „Vergleichlichkeitsfalle“ zumindest in vielen Kommunen überwunden ist.

Da sich die Finanzlage in allen Kommunen deutlich verbessert hat, bleiben allerdings die interkommunalen Disparitäten weiterhin bestehen. Und auch die beschriebene Dilemmasituation wirkt fort. Dies kann nur überwunden werden, wenn der Strukturwandel gelingt, d. h. Arbeitsplätze geschaffen, die Erwerbstätigenquote erhöht und dazu die Arbeitslosigkeit gesenkt werden.

– Ergebnisrechnung:

Unklarheit über die tatsächliche Lage –

Die Finanzberichterstattung bildet allerdings nur die Liquiditätsentwicklung der Kommunen ab. Die hohen kameralen Überschüsse der Kommunen können somit zu einer Fehleinschätzung führen, denn die nicht liquiditätswirksamen Aufwendungen wie Pensionsrückstellungen und Abschreibungen bleiben unberücksichtigt. Über den haushaltsrechtlich relevanten Abschluss der Ergebnisrechnung liegen derzeit aber keine Analysen vor. Feststellbar ist lediglich, dass am 31. Dezember 2019 von den 430 nordrhein-westfälischen Kommunen 135 einen „echt ausgeglichen“ Haushalt erreicht hatten. Davon lagen nur sechs im Ruhrgebiet: Alpen, Bergkamen, Fröndenberg, Holzwickede und Wesel sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis. Weitere 100 Kommunen hatten einen unter Verwendung der Ausgleichsrücklage ausgeglichenen Haushalt. Darunter befanden sich aus dem Ruhrgebiet zwei Gemeinden (Sonsbeck und Xanten) sowie die drei übrigen Kreise Recklinghausen, Unna und Wesel. In 50 Kommunen mussten bereits die allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden¹⁰ Darüber hinaus können weitere Kommunen ausgeglichene Haushalte aufweisen. Da sie sich aber immer noch in der Haushaltssicherung befinden oder einen Haushaltssanierungsplan befolgen müssen, ist ihre Situation weiterhin problematisch.

Das bedeutet aber, dass der Liquiditätsüberschuss, der in den letzten Jahren in die Tilgung geflossen ist, am Ende möglicherweise fehlt, wenn die „zunächst“ nicht liquiditätswirksamen Aufwendungen dann doch zahlungswirksam werden. Dadurch wird die Tilgungsstrategie nicht hinfällig. Aber es ist Vorsicht bei der Bewertung der kameralen Überschüsse geboten.

– Optimismus bei reduzierten Erwartungen –

Die sich im Jahr 2019 abschwächende Konjunktur bedeutete das Ende der hohen Steuerzuwächse auf allen Ebenen des Staates. Nach acht Jahren unentwegten konjunkturellen Rückenwindes, der die Haushaltskonsolidierung ganz wesentlich erleichtert hat, mussten sich auch die Kommunen auf ein „Weniger an Mehr“ einstellen.¹¹ Die „Zeit der anstrengungslosen

Konsolidierung“ ging zu Ende.¹² Die Frage war nur, wie stark und wie lange die Talsohle werden würde. Einbrüche wie nach der Steuerreform von 2000/2001 oder infolge der Bankenkrise 2008/2009 waren trotz mancher Risiken aber nicht zu erwarten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sah deshalb auch keinen Bedarf für ein neues Konjunkturprogramm.¹³ Insofern war auch Ende 2019 noch ein optimistischer Blick in die Zukunft gerechtfertigt.

– ... und dann kam Corona –

Die Corona-Pandemie hat dann die „Welt“ ab Februar 2020 radikal verändert. Ökonomisch weist der damit verbundene wirtschaftliche Einbruch Parallelen zur Finanzkrise 2008/2009 auf. Die steuerliche Wirkung auf die kommunalen bzw. staatlichen Haushalte kann auch mit den Reformwirkungen von 2000/2001 verglichen werden. Die Folgen der Pandemie sind jedoch viel grundsätzlicher, weil sie nicht nur eine Finanzierungs Krise ausgelöst hat, sondern auch mit einer Produktions- und Nachfragekrise verbunden ist. An vielen Stellen hat dies Defizite in Gesellschaft, Wirtschaft sowie Staat und Verwaltung offengelegt. Die Defizite in der Digitalisierung sind da nur die wohl offensichtlichsten. Insofern müssen neben der Bewältigung der aktuellen Krisensituation weitreichendere Konsequenzen bzw. Lehren gezogen werden. Dabei sind die Kommunen als Orte des Infektionsgeschehens und die Kommunalverwaltungen als wichtige Akteure von zentraler Bedeutung.

– Wirtschaftliche Erwartung und Krisenreaktion –

Der Ungewissheit über die wirtschaftliche Entwicklung als Folge des Lockdown sind erste Einschätzungen über die Schwere des wirtschaftlichen Einbruchs und der finanziellen Folgen für die Kommunen gefolgt.¹⁴ Die Septemberschätzung der Bundesregierung für das künftige Steueraufkommen in Deutschland erwartet nunmehr für 2020 einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um real 5,5 % (nominal -3,8 %). Im nächsten Jahr soll es dann wieder um 4,4 % (6,0 %) ansteigen. Für 2022 sowie 2023 bis 2025 wird ein Zuwachs von nominal 4,3 bzw. 2,6 % pro Jahr erwartet.¹⁵ Für die Kommunen bedeutet das Steuerminder-

10 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: 07.10.2020).

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

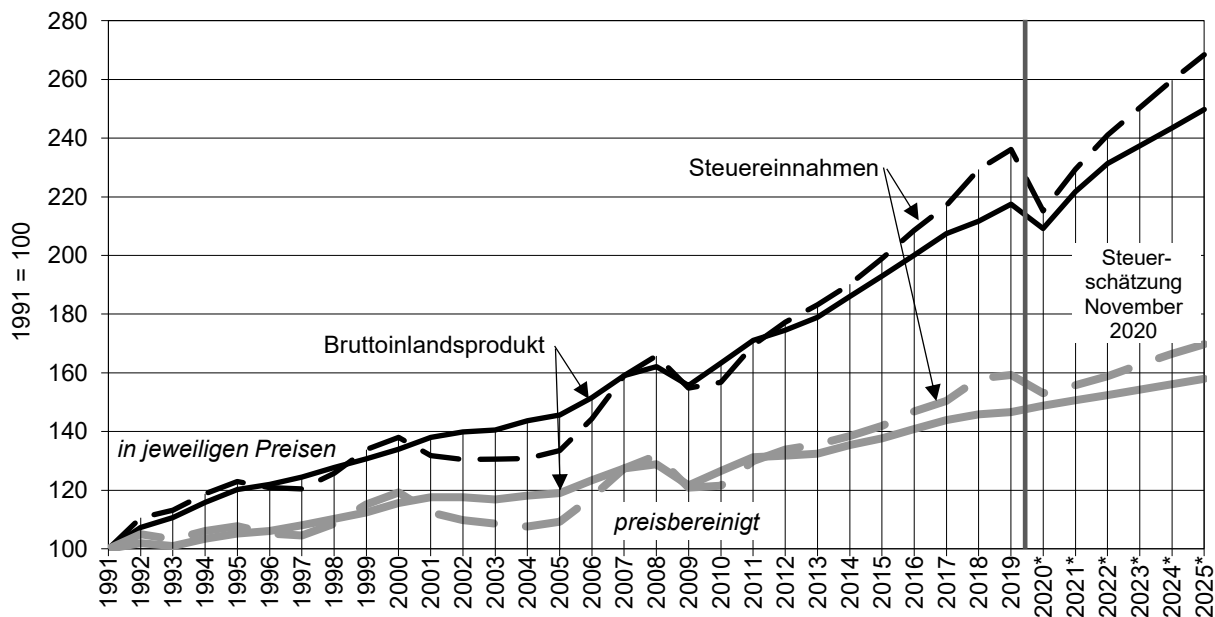
12 BUNDESRECHNUNGSHOF (2019): Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende. Bonn.

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

14 Vgl. beispielsweise JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. Micosatt (2020): Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Wirkungsketten und Modellrechnungen. Kurzexpertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern.

15 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020): Ergebnisse der 159. Steuerschätzung – Scholz: „Unsere Hilfspolitik wirkt, es geht wieder aufwärts“. Pressemitteilung vom 12.11.2020.

Abbildung 18:
Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2025*, 1991 = 100
 – in jeweiligen Preisen und preisbereinigt** –



* 2020 bis 2025 nach der Steuerschätzung vom 10.-12. November 2020.

** 2020 bis 2025 mit einer Inflationsrate von 1,2 % berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach DESTATIS und Bundesministerium der Finanzen.

einnahmen gegenüber 2019 von 9,9 Mrd. Euro. Der Einschnitt hätte damit eine ähnliche Wirkung wie die Finanzkrise 2008/2009 (vgl. Abb. 18).

Wie bei der letzten Krise reagiert die Bundesregierung auf den Wirtschaftseinbruch mit einem umfangreichen Konjunkturprogramm. Weil der Lockdown zu einem weitreichenden Stillstand der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens geführt hat, wurde das Maßnahmenpaket aber noch umfangreicher, um diese Zeit zu überbrücken. Zudem haben alle Landesregierung eigene Rettungsschirme aufgespannt. Die Pandemie erforderte dabei eine sehr schnelle Intervention im Gesundheitssystem, um dieses für die Bedarfe zu rüsten. Dazu gehörte auch eine Stärkung der Gesundheitsämter in den Kommunen.

– Erstmals Krisenhilfe für Kommunen –

Darüber hinaus hat die Bundesregierung zum ersten Mal auch eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen initiiert. Sie übernimmt einmalig in 2020 die Hälfte des erwarteten Gewerbesteuer einbruchs (6,1 Mrd. Euro) und hat die Länder dazu gebracht, die zweite Hälfte des Einbruchs auszugleichen.¹⁶ Das Gesamtvolumen

dieser Hilfe beträgt somit rund 12 Mrd. Euro. Darüber hinaus wurde wegen der wegbrechenden Einnahmen im, von den Kommunen betriebenen ÖPNV auch zu dessen Ausgleich einmalig ein Stützungsbetrag von 2,5 Mrd. Euro bereitgestellt.

Die zunächst in der Diskussion befindliche hälftige Übernahme der kommunalen Altschulden aus Liquiditätskrediten, eine langjährige Forderung auch der Ruhrgebietskommunen, wurde jedoch nicht umgesetzt. Dafür hat der Bund aber seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft dauerhaft um durchschnittlich 25 %-Punkte auf maximal 74 % erhöht. Dieser belastungsorientierte Ausgleich erfolgte nicht zuletzt mit dem Hinweis, dass die Stabilisierung der kommunalen Haushalte auch den Altschuldenabbau befördern soll. Für endgültig Lösung des Altschuldenproblems seien nun aber die betroffenen Länder zuständig.

– Kommunalschutzpaket Nordrhein-Westfalen –

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat ein eigenes Rettungsschirmgesetz mit einem Sondervermögen von 25 Mrd. Euro auf den Weg gebracht.¹⁷ So wurden aus dem Rettungsschirm des Landes unter

16 Vgl. FRAKTIONEN VON CDU/CSU UND SPD IM DEUTSCHEN BUNDESTAG (2020): Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder. Berlin. (= Bt-Drs. 19/20598). Für Nordrhein-Westfalen: LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2020): Gesetzentwurf – Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuer mindereinnahmen der Gemeinden in Folge der CO-

VID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuer ausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW). Düsseldorf. (= Lt-Drs. 17/11195).

17 Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz). In: GV. NRW, Ausgabe 2020, Nr. 8 v. 24.3.2020, S. 186.

anderem auch Mittel für zoologische Gärten und den Kulturbereich sowie für Träger der Jugendarbeit- und Jugendsozialarbeit zur Verfügung gestellt. Auch die Einnahmeausfälle bei den Kindertageseinrichtungen in den Monaten April bis Juli wurden zur Hälfte kompensiert. Zudem hat sie einen Acht-Punkte-Plan zum Schutz der Kommunen in Nordrhein-Westfalen beschlossen.¹⁸ Zusätzliches Geld erhalten demnach nur die Städte im Stärkungspakt Stadtfinanzen, an die der Betrag von 342 Mio. Euro aus noch nicht verplanten Mitteln des Stärkungspaktes ausgeteilt wird. Im Weiteren wird dort der Umgang mit den zusätzlichen, aus der Pandemie resultierenden kommunalen Finanzlasten geregelt. Diese sollen in den Jahren 2020/2021 vom übrigen Haushaltsgeschehen „isoliert“ und wenn nötig über Kredite finanziert werden, die dann über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren getilgt werden können. Neben der bilanziellen Regelung wurde dazu die Aufnahme von Krediten erleichtert.¹⁹

Die aufgrund der Mindereinnahmen bei den Verbundsteuern für 2021 zu erwartende Verringerung der Finanzausgleichsmasse im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzausgleich um 1,35 % wird von der Landesregierung kompensiert. Durch eine einmalige Aufstockung um 927,4 Mio. Euro steigt die Finanzausgleichsmasse sogar um 6,0 % an. Allerdings ist dieser Betrag zinslos kreditiert. Die Abfinanzierung soll zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der fiskalischen Entwicklung erfolgen.²⁰

– Das Tor zur Verschuldung geöffnet –

Die tatsächlichen Finanzwirkungen der Corona-Pandemie, die wegen erneut stark steigender Infektionszahlen einen zweiten Lockdown im November 2020 ausgelöst hat, lassen sich angesichts aller Hilfsmaßnahmen noch nicht abschätzen. Gleichwohl wird der Einbruch für die Kommunen im Jahr 2020 wegen des Gewerbesteuerausgleichs weniger stark ausfallen wie 2009. Auch wenn andere Steuereinnahmen wie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer oder Eintrittsgelder für kommunale Einrichtungen rückläufig sein werden und auch die Entwicklung im Jahr 2021 noch ungewiss ist, so ergibt sich dennoch für die nordrhein-westfälischen Kommunen eine erhebliche Entlastung.

Die verbleibenden Zusatzlasten der Pandemie werden die – meisten – Kommunen dennoch nicht ausgleichen können und deshalb neue Schulden aufneh-

men müssen. Dafür wurden die Tore in Nordrhein-Westfalen weit geöffnet.

Aus kurzfristiger Perspektive ist der Weg in die Verschuldung auf allen staatlichen Ebenen allerdings nicht abzuwenden. Sparen bringt angesichts bestehender Zahlungsverpflichtungen zu wenig und wäre zudem in der Krise kontraproduktiv. Die Kreditaufnahme bedeutet damit einen Vorgriff auf künftige Steuererträge, die aber nur gesichert sind, wenn die Krise erfolgreich bewältigt wird. Deshalb stellen sich hinsichtlich der Neuverschuldung zwei Fragen:

- Wieviel Schulden sind notwendig, um die Folgen der Krise aufzufangen und eine Überbrückung bis zur Normalisierung der Verhältnisse zu gewährleisten?
- Wie sollen die zur Überwindung der Pandemie aufgenommenen Schulden zu einem späteren Zeitpunkt getilgt werden?

Damit wird die Schuldenbremse – „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ –, die ab 2020 auch für die Länder gilt, durch die Anwendung der Ausnahmeregel (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) einem Praxistest unterworfen.

– Wer soll die fiskalische Last nationaler Krisen tragen und regeln? –

In Krisen wird immer auch Solidarität eingefordert. Getreu dem Satz „Geteiltes Leid ist halbes Leid“ soll ein Ausgleich der Belastungen erfolgen. Jeder soll also (s)ein „Päckchen“ tragen. Dabei wird die Last zumeist nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip verteilt. Dieser im Prinzip richtige Gedanke trifft aber in Bezug auf eine föderale Lastenteilung nur bedingt zu. Die Corona-Pandemie hat die Verantwortlichkeiten der einzelnen staatlichen Ebenen und die Reichweiten ihrer Handlungsmacht aufgezeigt. Zwischen zentraler Steuerung und allgemeingültigen Vorgaben auf der einen Seite und lokaler operativer Vorgehensweise auf der anderen, eröffnet sich die Spannweite notwendiger Abstimmungen, Eigenverantwortlichkeiten und Ermessensspielräume. Und auch die Bürger selbst erleben eine nie dagewesene Form der Selbstwirksamkeit und Mitwirkung bei der Krisenüberwindung, denn ihr Verhalten ist maßgeblich für das Infektionsgeschehen und damit für die Notwendigkeit der Einschränkung von Freiheitsrechten aber auch von wirtschaftlicher Erholung und Entwicklung. Darüber hinaus wird deutlich:

18 Vgl. Ministerin Scharrenbach: Kommunalschutz-Paket der Landesregierung nimmt Form an. Pressemitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen v. 17.06.2020.

19 Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2021(GFG 2021).

20 Vgl. Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften. In: GV. NRW Ausgabe 2020, Nr. 44 v. 30.09.2020. S. 916-922.

Entscheidungen können nicht auf die lange Bank geschoben werden, denn Zögern wird umgehend bestraft – so wie auch das Zögern der Vergangenheit wie unter einem Brennglas sichtbar geworden ist.

Mit den Hilfen des Bundes für die Kommunen zum Gewerbesteuerenausgleich, der von den Ländern mitgetragen wird, ist gegenüber früheren Krisen bereits ein Richtungswechsel in der Lastenverteilung erkennbar.

- Der Bund hat sehr schnell eine Führungsrolle übernommen. Bei Krisen dieser Dimension ist bei aller Mitverantwortung in der innerstaatlichen Lastenverteilung in erster Linie der Zentralstaat zuständig. Allein er verfügt über die Ressourcen, die notwendigen Finanzmittel zu akquirieren und auch er allein ist in der Lage, die abschließende Refinanzierung der aufgenommenen Schulden in einem gesamtstaatlichen Konzept solidarisch ausgewogen zu regeln.
- Die Kommunen erweisen sich hingegen nach der Bewältigung der Flüchtlingswelle von 2015/2016 erneut als der Akteur vor Ort, der auf operativer Ebene wirksam an Problemlösungen arbeitet. Nach dem nationalen Lockdown von März/ April erfordert die zudem räumlich immer differenziertere Strategie der Pandemiebekämpfung personell und finanziell hinreichend ausgestattete Kommunen. Und auch als Wirtschaftsfaktor üben sie eine stabilisierende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, weshalb ihre Investitionen nicht einbrechen sollten.

Da die Kommunen aufgrund ihrer unterschiedlichen Finanzstärke unterschiedlich stark krisenresistent sind, würde eine Belastung der Kommunen auch nicht zu einem „geteilten Leid“ führen, denn für finanzschwache Kommunen würde das Leid größer ausfallen. Mit welchen „neuen“ Altlasten sie ihre bisher erfolgreiche Konsolidierung fortsetzen können, hängt also wesentlich von der innerstaatlichen Lastenverteilung ab. Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende finanzielle Entlastung sinnvoll, um die lokale Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten.

– Langstreckenlauf zum krisenfesten Kommunalhaushalt –

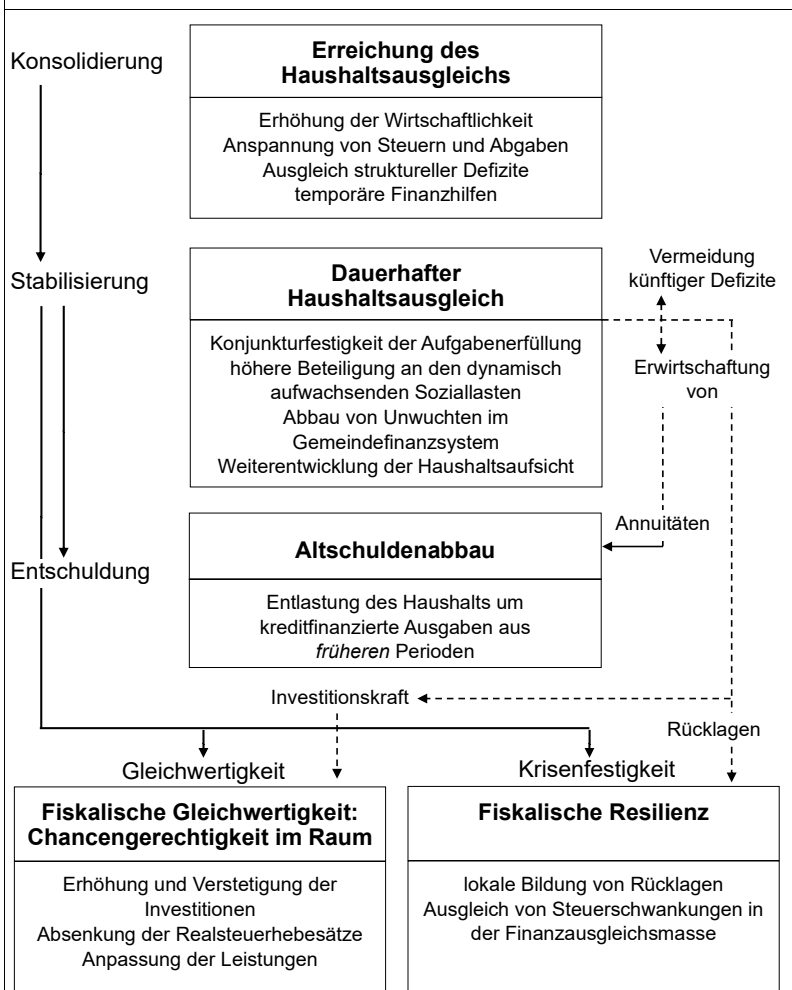
Die Isolation der pandemiebedingten fiskalischen Lasten und deren separate Behandlung eröffnet die Chance,

den vor der Pandemie angelegten Konsolidierungspfad der Kommunen im Ruhrgebiet – aber auch anderer finanzschwacher Kommunen – im Grundsatz weiter fortsetzen. Dabei ist die erhöhte Beteiligung des Bundes an den sozialen Lasten eine wesentliche Stütze für den Haushaltsausgleich. Mit fortschreitender Bewältigung der Corona-Pandemie ist deshalb der Arbeitsplan zur Haushaltskonsolidierung von den Kommunen im Ruhrgebiet wieder aufzunehmen (vgl. Abb. 19), d. h.: Neben der Fortsetzung der Schuldentilgung, sind die Verstärkung der Investitionen und in der Perspektive auch die Absenkung der überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze vorzunehmen. Die Verbesserung der Standortattraktivität ist eine Voraussetzung für die Beschleunigung des Strukturwandels.

– Altschuldenfonds –

Mit der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende auf bis zu 74 % hat der Bund einen Baustein zur Erreichung des

Abbildung 19: Schritte zur dauerhaften Konsolidierung der Kommunalhaushalte



Quelle: Eigene Darstellung.

Haushaltsausgleichs gerade in finanzschwachen und sozial belasteten Kommunen geleistet. Dieser wirkt aber vor allem auch in die Zukunft und dämpft bei neu entstehenden Strukturkrisen das Dilemma zwischen sinken Steuereinnahmen und steigen Sozialausgaben. Damit ist nun die Landesregierung gefordert, ihre Zusage zur Behebung des Altschuldenproblems einzulösen und damit die Folgen früherer Unterfinanzierung der Soziallasten zu beseitigen. Denn die höhere Bundesbeteiligung reicht oft nicht zur Schuldentilgung. Vor allem schafft sie aber eine Ungleichheit zwischen den Kommunen. Solche ohne Altschulden können die zusätzlichen Finanzmittel unbelastet in andere Aufgaben oder auch Steuer- und Abgabensenkungen einbringen. Damit besteht sogar die Gefahr, dass sich interkommunale Disparitäten verstärken.

Analog zur bereits implementierten Hessenkasse und der zum 1. Januar 2020 gestartete 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 Haushaltswirtschaft auch kontrolliert. Parallel zur Bewältigung der Corona-Pandemie kann die Implementation einer Lösung vorbereitet und dann umgesetzt werden. Gerade die Isolation der Pandemiekosten schafft hierfür die Voraussetzung. Zusätzlich wird es möglich beide Lasten koordiniert abzutragen.

– Sozial- und Jugendhilfeproblematik bleibt –

Der Bund hat zusammen mit der aktuellen Erhöhung seiner Beteiligung an den Kosten der Unterkunft seit 2012 seine Beteiligung an kommunalen Soziallasten um rd. 20 Mrd. Euro jährlich aufgestockt. Allerdings bleibt die Sozialausgabenproblematik auch weiterhin vor allem aus fünf Gründen auf der Tagesordnung:

- Die Alterung der Gesellschaft erfordert mehr Leistungen bei der Hilfe zur Pflege sowie bei der Grundsicherung im Alter, denn die unterbrochenen Erwerbsbiographien der letzten 30 Jahre und die Ausweitung des Niedriglohnsektors werden nun in geringen Renten und unzureichenden Eigenleistungen zur Pflegefinanzierung spürbar.
- Die Entwicklung der Zahl der Menschen mit Behinderungen sowie die wachsenden Ansprüche auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weisen eine offene Flanke bei der Kostenentwicklung auf.
- Der Strukturwandel in der Wirtschaft geht weiter und lässt das System der Hilfen für davon betroffene Menschen wohl nicht kleiner werden. Im Gegenteil: Die Krise der Automobilindustrie und der Zulieferbranchen sowie die Folgen der Corona-Pandemie könnten hier langfristig den Bedarf wieder erhöhen – vornehmlich aber in anderen Regionen.

- Im Kontext der sozialen Problemlagen entwickelt sich auch die Hilfe zur Erziehung weiter dynamisch, womit der Start für viele Sozialhilfekarrieren gelegt wird.
- Die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen wird dauerhaft auch dann finanzielle Ressourcen binden, wenn es nicht noch einmal zu einem Zustrom wie 2015 kommt, denn das Flüchtlingsproblem ist ein Dauerproblem und der weltweite Druck nimmt nicht ab.

Beobachtung der Sozialausgabenentwicklung bleibt deshalb notwendig und auch die Diskussion mit dem Bund und dem Land muss fortgesetzt werden. Die inflationsausgleichende Dynamisierung des 5-Milliarden-Paketes bleibt dabei als Minimalforderung bestehen.

Reaktive Maßnahmen zum Ausgleich von Problemsituationen reichen aber nicht aus. Zur Systemstabilisierung müssen auch aktive Maßnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels ergriffen werden, die das Entstehen neuer Problemsituation nach Möglichkeit verhindern. Dazu ist es aber auch notwendig, von der frühkindlichen Betreuung und Bildung bis zum Übergang ins Berufsleben oder das Studium das Bildungssystem zu stärken. Der fortschreitende Rückgang einfacher Tätigkeiten erfordert die stärkere Aktivierung und Befähigung der Heranwachsenden, um in der Wissensgesellschaft eine Chance auf Erwerbstätigkeit zu erhalten.

– Sicherung der Investitionstätigkeit –

Schwachpunkt in vielen Kommunen bleibt die unzureichende Investitionstätigkeit. Kurzfristige Investitionsförderprogramme lösen das Problem nicht, sondern bewirken angesichts heruntergefahrener Planungs- und Baukapazitäten Knappheitserscheinungen und deutliche Preissteigerungen, die letztendlich die „Zusatzmittel“ kürzen. Die strukturelle Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben reduziert die in den letzten 30 Jahren aufgebaute Verdrängung von Investitionen sowie bei laufenden Aufgaben und schafft damit Spielräume. Der Nachholbedarf ist gleichwohl größer und eine im doppelten Sinne aktive Pflege der Infrastruktur mit einer Refinanzierung der Abschreibungen ist vielfach nicht gesichert. Eine grundsätzlich aufgestockte und entsprechende kontinuierliche Finanzierung von Investitionen steht noch aus. Dazu muss der Investitionsbereich aber auch von seinem Image als finanzieller Puffer in Krisenzeiten herausgelöst werden. Die Folgen dieser Sichtweise sind überall offensichtlich und zukunftsgefährlich. Hier muss das Bewusstsein für Werte und ihren Erhalt größer werden.