

I:

Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2021

„Absturz vermieden – Corona überwinden – Reformkurs weiterführen“

– Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse –

– Kommunen trotz Krise mit Überschüssen –

Zum dritten Mal innerhalb von 20 Jahren wurden die deutschen Kommunen von einer extern verursachten Krise hart getroffen. Die Corona-Pandemie hat 2020 weltweit das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben vielfach komplett zum Erliegen gebracht. Sorge der Lockdown nicht für das Herunterfahren der Betriebe, so tat dies die Unterbrechung der globalen Lieferketten. Der wirtschaftliche Einbruch ist vergleichbar mit der Banken- und Finanzkrise 2008/2009, in seinen Wirkungen allerdings viel weitreichender.⁵

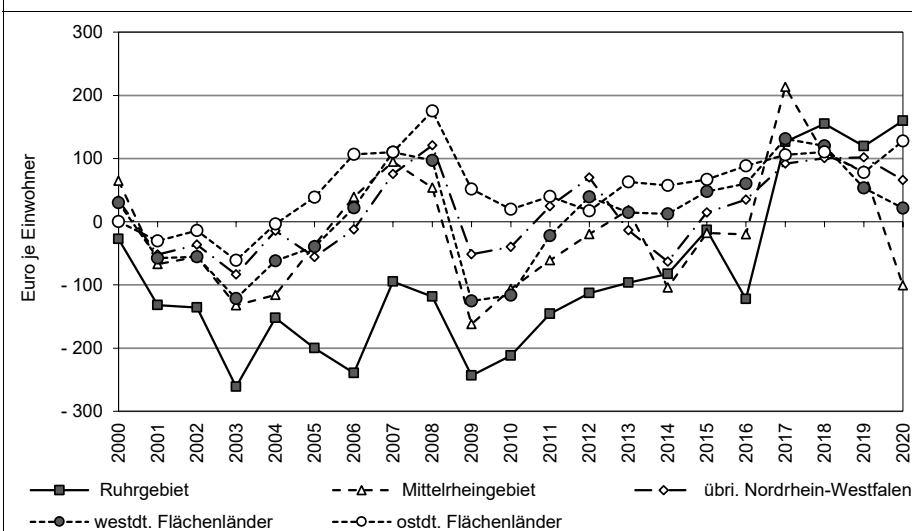
Dass die deutschen Kommunen im Jahr 2020 in den Kernhaushalten dennoch einen Überschuss⁶ von knapp 3 Mrd. Euro (39 Euro/Ew.; vgl. Abb. 2) erzielen konnten, ist den umfangreichen Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder zu verdanken. Insbesondere die Kompensation des Gewerbesteuerausfalls und die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten

der Unterkunft um 25 %-Punkte sind hier zu nennen: bundesweit rund 11,0 bzw. 3,4 Mrd. Euro. Indirekt hat die Stützung des ÖPNV die Kommunen entlastet. Der kommunale Überschuss nahm zwar um -32,7 % ab. Ein Einbruch wie 2009 fand aber Dank der veränderten staatlichen Krisenreaktion, die erstmals auch die Kommunen in den „Rettungsschirm“ einbezog, nicht statt (vgl. Abb. 1).

Nicht überall gab es aber weniger Überschuss oder gar Defizite. Geringere Überschüsse und Fehlbeträge waren auf die westdeutschen Flächenländer begrenzt (-60,0 %). Die ostdeutschen Kommunen konnten ihr Vorjahresplus um 63,2 % auf 128 Euro je Einwohner steigern. Fehlbeträge zeigten sich dagegen in Kommunen so unterschiedlicher Länder wie Bayern (-20 Euro/Ew.), Niedersachsen (-34 Euro/Ew.) und dem Saarland (-40 Euro/Ew.). Eine vorschnelle Bewertung der Finanzentwicklung auf Basis der Finanzrechnung sollte aber nicht erfolgen. Bei genauerer Betrachtung ist beispielsweise für Bayern festzustellen, dass der Fehlbetrag durch eine Erhöhung der Investitionen verursacht wurde.

Die Kommunen des Ruhrgebietes konnten 2020 ihren kamerale Vorjahresüberschuss (120 Euro/Ew.)⁷ um 33,4 % erhöhen. Mit 815 Mio. Euro bzw. 160 Euro je Einwohner erreichte er nach 2018 (155 Euro/Ew.) einen neuen Höchststand. Der Bundesdurchschnitt wurde um ein Mehrfaches übertroffen. Im übr-

Abbildung 1:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2020 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich*



* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

5 Vgl. ausführlicher JUNKERNHEINRICH, M. (2020): Pandemie, Lockdown und Kommunal Finanzen. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.). Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020. Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise. Berlin, S. 69-96.

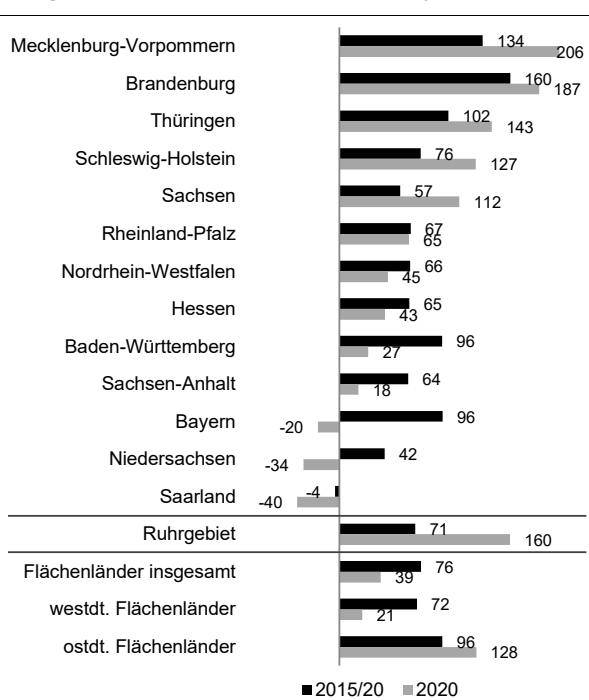
6 Überschuss (analog Defizit oder Fehlbetrag) bezeichnet hier den positiven Finanzmittelsaldo der kommunalen Finanzrechnung. Aufgrund der etwas anderen Abgrenzung des Finanzmittelsaldos gegenüber dem Finanzierungssaldo ergeben sich

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.

7 Auf Basis der vorläufigen Daten der Kassenstatistik war im letzten Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr für 2019 noch ein Überschuss von 155 Euro je Einwohner ausgewiesen worden. Insofern ist auch für 2020 noch eine Korrektur zu erwarten.

Abbildung 2:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2020 und im Durchschnitt 2015 bis 2020 im Ruhrgebiet und im Vergleich der Flächenländer in Euro je Einwohner



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

gen Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet ergab sich hingegen ein Fehlbetrag (-11 Euro/Ew.; vgl. Abb. 3), der allerdings auf hohe Defizite der rheinischen Städte (-246 Euro/Ew.) zurückzuführen war.

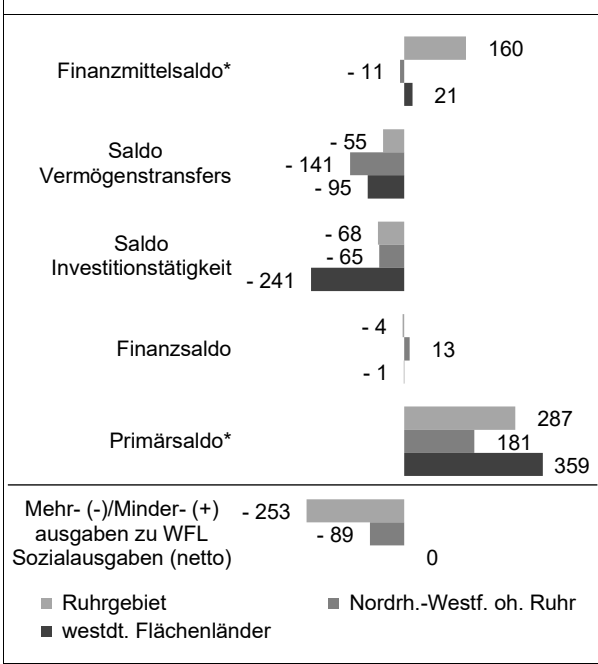
– Besondere Faktoren im Ruhrgebiet –

Der Primärsaldo (Saldo Ein- u. Auszahlungen der laufenden Verwaltung) der Ruhrgebietskommunen betrug 2020 je Einwohner 287 Euro (vgl. Abb. 3). Er lag um 58,3 % über dem Niveau des übrigen Nordrhein-Westfalens (181 Euro/Ew.), fiel aber um rund ein Fünftel geringer aus als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (359 Euro/Ew.).

Vermögenssaldo:

Der negative Saldo im Ruhrgebiet (-55 Euro/Ew.) bedeutet, dass mehr Anlagevermögen gekauft als verkauft wurde. Er fiel deutlich geringer aus als im übrigen Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet (-61,0 %) und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (-42,2 %). Diese Mehrausgaben, die – ebenso wie Mehreinnahmen – nicht in die haushaltsrechtlich relevante Ergebnisrechnung einfließen, allenfalls darauf entfallende Abschreibungen, erhöhen das Vermögen und stellen somit keine Belastung im eigentlichen Sinne dar. Der negative Finanzmittelsaldo im übrigen Nordrhein-Westfalen und insbesondere in den rheinischen Städten verliert vor dem Hintergrund dieser investiven Transfers seine Dramatik.

Abbildung 3:
Haushaltsergebnis 2020 der Ruhrgebietskommunen im Vergleich in Euro je Einwohner



* Einschl. Finanzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.

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

Finanzsaldo:

Der Finanzsaldo, der aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden resultiert, lag 2020 im Ruhrgebiet bei -4 Euro je Einwohner. Die seit 2008 unter dem Druck der Finanzkrise deutlich gesunkenen Zinssätze haben die verschuldeten Kommunen deutlich entlastet (Spitzenwert 2008: -117 Euro/Ew.). Seit 2016 wird diese Entlastung durch die rückläufige Gesamtverschulung verstärkt. Für kurzfristige Liquiditätskredite erhalten die Kommunen teilweise sogar Negativzinsen, d. h., sie bekommen für die Kreditaufnahme sogar Geld.

Der Vergleich zum übrigen Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen sogar Überschüsse erzielten (13 Euro/Ew.), macht aber deutlich, dass die gesamte Differenz betrachtet werden muss, um die Belastung sachgerecht zu bewerten. Die Entschuldung von Liquiditätskrediten ist zudem 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.

Investitionsdefizit:

Der Überschuss im Primärsaldo soll vor allem die In-

vestitionen finanzieren. Ein negativer Investitionssaldo stellt also keine Belastung für einen Haushalt dar. Vielmehr bildet er die aus eigenen Finanzmitteln mögliche Investitionskraft ab. Wenn alle laufenden Ausgaben und die Zinsen bezahlt sowie die Tilgungspflichten erfüllt sind, ergibt sich der Spielraum, um die Infrastruktur zu erneuern, umzubauen und auszubauen. Der Saldo der Investitionstätigkeit fiel 2020 im Ruhrgebiet mit -68 Euro je Einwohner deutlich höher aus als noch im Jahr zuvor (-37 Euro/Ew.). Im übrigen Nordrhein-Westfalen (-65 Euro/Ew.) war der Saldo fast gleich hoch. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von -241 Euro je Einwohner sind das jedoch nur „marginale“ Größen. Angesichts des Überschusses wäre im Ruhrgebiet mehr möglich gewesen. Das nicht mehr investiert wurde, lag vor allem daran, dass Liquiditätskredite im Umfang von 773 Mio. Euro abgebaut wurden, denn: die Tilgung dieser Kredite ist nicht nur eine alternative Möglichkeit, Überschüsse zu verwenden, sondern ein Gebot der Haushaltskonsolidierung. Darin besteht 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 253 Euro je Einwohner höher aus (Mehrausgaben; *vgl. Abb. 3*). Darin besteht ein zweiter großer Unterschied der Ruhrgebietskommunen zu vielen anderen: Eine geringere Sozialausgabenbelastung ergibt andernorts Spielräume für Investitionen, ermöglicht andere Leistungen wie beispielsweise die kostenfreie Kindertagesbetreuung oder entlastet Bürger und Wirtschaft durch niedrigere Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer.

Stärkungspakt Stadtfinanzen:

Einschränkend bleibt festzuhalten, dass der Primärsaldo im Ruhrgebiet auch im Jahr 2020 aus Mitteln des Stärkungspakts Stadtfinanzen gestützt wurde. Im Rahmen der pandemiebedingten Hilfsmaßnahmen der Landesregierung wurden ungebundene Finanzmittel des Stärkungspaktes in Höhe von 342 Mio. Euro an die Stärkungspaktkommunen zusätzlich ausbezahlt.

– Weiterer Abbau von Kassenkrediten –

Die trotz Pandemie gute Haushaltslage im Jahr 2020 ermöglichte es den Ruhrgebietskommunen, ihren Gesamtbestand an Kassen- bzw. Liquiditätskrediten weiter zurückzuführen (*vgl. Abb. 4*). Einschließlich der zu Liquiditätszwecken aufgenommenen Wertpapiersschul-

den nahm das Volumen um -5,4 % auf 13,0 Mrd. Euro ab – das war ein absoluter Rückgang um 773 Mio. Euro. Damit wurde fast der gesamte „kamerale“ Finanzmittelüberschuss zur Tilgung eingesetzt.

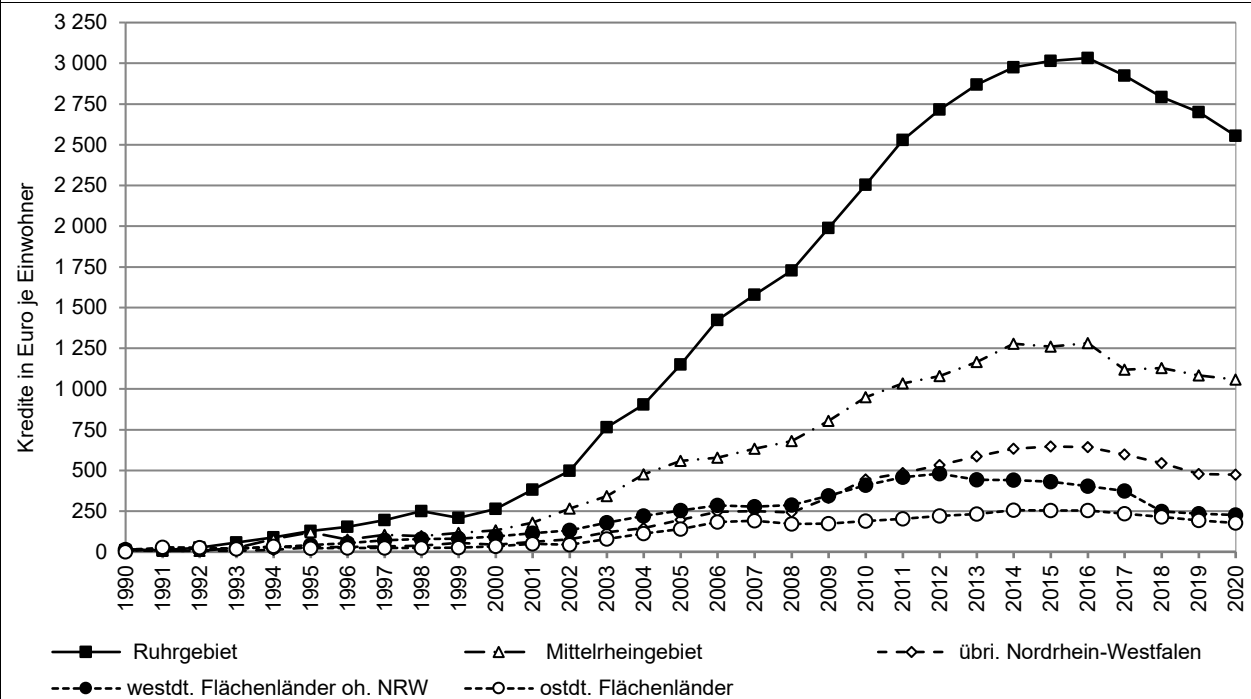
Die Tilgung mittels Liquiditätsüberschüssen der Finanzrechnung darf aber nicht überinterpretiert werden. In die doppelte Ergebnisrechnung fließen auch nicht liquiditätswirksame Aufwendungen wie Rückstellungen und Abschreibungen ein. Werden diese zu einem späteren Zeitpunkt finanzwirksam, müssten dafür Kredite aufgenommen werden, wenn es zwischenzeitlich nicht gelingt, entsprechende Überschüsse zu erzielen (*s. u. Unschärfe gegenüber der Ergebnisrechnung*). 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 – von damit verbundenen Risiken einmal ganz abgesehen: Stichwort Greensill-Insolvenz.

Mit 2 555 Euro je Einwohner entsprach das Niveau der Liquiditätskredite mehr als dem Elffachen des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (226 Euro/Ew.; *vgl. Abb. 4*). Allerdings sind darin nicht die Beträge enthalten, die die hessischen Kommunen für die von der Hessenkasse übernommenen Liquiditätskredite über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren weiterhin tilgen müssen und Liquiditätskredite, die die Länder von ihren Kommunen mittlerweile übernommen haben. Der Anteil der Ruhrgebietskommunen an den gesamtdeutschen Liquiditätskrediten der kommunalen Kernhaushalte lag trotz der eigenständigen Tilgung nun bei 36,8 %.

Fünf Städte – Essen, Dortmund, Duisburg, Oberhausen und Mülheim a. d. Ruhr – sowie der Gesamtkreis Recklinghausen haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Zusammen vereinen diese Städte 64,4 % der regionalen Liquiditätskredite auf sich (8,4 Mrd. Euro). Gemessen an der Einwohnerzahl lagen Oberhausen (7 339 Euro/Ew.) und Mülheim a. d. Ruhr (6 399 Euro/Ew.) vor Hagen (5 084 Euro/Ew.) mit Abstand an der Spitze; dann folgte Essen (3 068 Euro/Ew.). Unter den kreisangehörigen Städten wiesen nur Oer-Erkenschwick, Herten und Waltrop im Kreis Recklinghausen (4 126 bzw. 4 050 bzw. 3 802 Euro/Ew.) einen ähnlich hohen Schuldenstand auf. Allein drei kreisangehörige Ruhrgebietsstädte hatten überhaupt keine Liquiditätskredite aufgenommen und zwei weitere lagen unter 25 Euro je Einwohner. Die Kreise selbst wiesen keine (relevanten) Liquiditätskredite auf.

Von den kreisfreien Städten konnten bis auf Dortmund und Gelsenkirchen (+1,4 bzw. +1,7 %) alle ihren Kreditbestand um -1,0 bis -17,0 % (Hamm) redu-

Abbildung 4:
Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2020 (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 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.

zieren. Im Kreis Wesel waren ebenfalls Zuwächse an Liquiditätskrediten festzustellen. Die Konsolidierung war somit auch auf breiter Front weiter erfolgreich.

– Einzahlungen steigen stärker als die Auszahlungen –

Die Einzahlungen der Ruhrgebietskommunen sind 2020 wegen der umfangreichen Stützungsmaßnahmen von Bund und Land um 6,1 % gewachsen. Sie stiegen stärker als die Auszahlungen (5,1 %; vgl. Abb. 5). Der Einnahmewachstum fiel im Ruhrgebiet überdurchschnittlich aus: westdeutscher Durchschnitt 4,5 %, Mittelrheingebiet 2,7 %. Bei den Auszahlungen lag das Ruhrgebiet leicht unter dem Zuwachs in den Vergleichsräumen. Insbesondere im Mittelrheingebiet (7,7 %) kam es zu einem starken Anstieg der Auszahlungen. Einschließlich der Landschaftsverbände nahmen die Einzahlungen in Nordrhein-Westfalen um 3,5 % zu, die Auszahlungen – wie im Bundesdurchschnitt – um 5,4 %

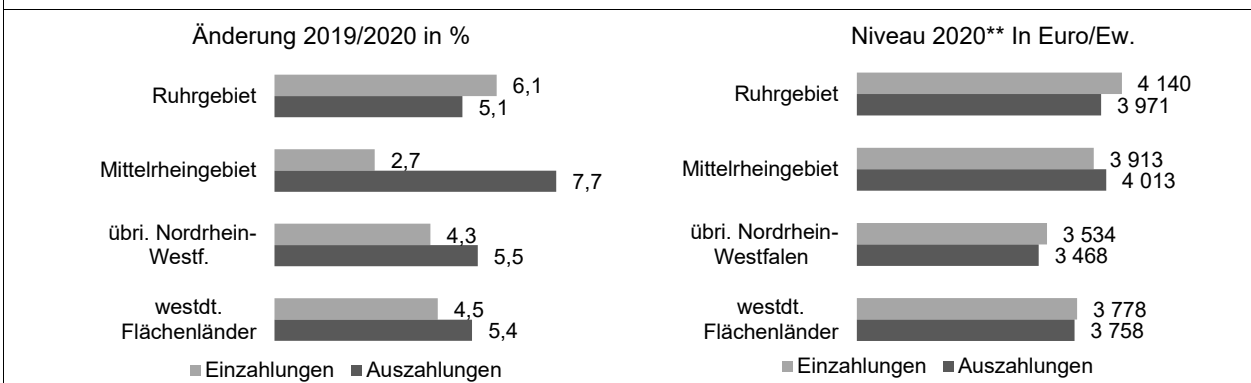
– Niveauunterschiede bei Ein- und Auszahlungen –

Die Entwicklungsunterschiede haben die Niveauunterschiede zwischen den Vergleichsräumen nur wenig verändert. Die nordrhein-westfälischen Kommunen einschließlich der Landschaftsverbände wiesen 2020 höhere bereinigte Ein- und Auszahlungen auf (3 974 u. 3 926 Euro/Ew.), als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3 778 u. 3 758 Euro/Ew.; vgl. Abb. 5). Das hohe Ausgabeniveau 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 (Nettoausgaben) 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. 3), die nur teilweise in anderen Bereichen kompensiert werden. Das hohe Ausgabeniveau lässt sich also in Teilen erklären. Auch hat sich der Abstand mittelfristig verringert.⁹

⁸ Vgl. BERTELSMANN STIFUNG (2019): Kommunaler 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

Abbildung 5:
Ein- und Auszahlungen* – Niveau 2020 in Euro je Einwohner und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %**



* 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 Auszahlungsniveaus (ohne Landschaftsverbände) zwischen den beiden Verdichtungsräumen und dem übrigen Nordrhein-Westfalen nochmals deutlich unterschiedlich aus. Dabei lagen die bereinigten Einzahlungen im Ruhrgebiet (4 140 Euro/Ew.) um 5,8 % über denen im siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 5). Dazu trugen auch die zusätzlichen Finanzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen bei. Bei den Auszahlungen lag die Region (3 971 Euro/Ew.) um -1,0 % unter dem Niveau des anderen Ballungsraumes. Beide Verdichtungsräume hoben sich aber deutlich von Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen ab. Die Ausgaben der Ruhrgebietskommunen lagen um 14,5 % über denen des verstädterten Raumes.

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

- *Belastend* war insbesondere der Rückgang der *Steuereinnahmen*. Fast eine halbe Milliarde Euro ging den Ruhrgebietskommunen durch den wirtschaftlichen Einbruch in Folge der Pandemie verloren (vgl. Abb. 6, *schwarze Balken*). Steigende Ausgaben resultierten aus den üblicherweise wachsenden Personalausgaben sowie vor allem aus steigenden Kostenerstattungen und Zuweisungen für ausgelagerte Aufgaben. Hier ist beispielsweise

der weitere Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu nennen, der bei beiden Auszahlungsarten eine Rolle spielt. In 2020 haben aber auch die pandemiebedingten Kosten die Ausgaben steigen lassen. Einen größeren Anteil am Ausgabenzuwachs hatten zudem die Investitionen. Dies ist angesichts der steigenden Investitionszuweisungen infolge der Investitionsförderprogramme von Bund und Land plausibel. Auch diente die Stabilisierung der Kommunalfinanzen dem Ziel, die Investitionen in der Krise weiter auf hohem Niveau zu halten, um den wirtschaftlichen Einbruch nicht durch Investitionszurückhaltung noch zu verstärken.

- *Entlastend* wirkten auf der *Einzahlungsseite* der Zuwachs an Schlüsselzuweisungen und insbesondere der sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Dafür waren die Kompensation für die Verluste bei der Gewerbesteuer sowie die Sonderzahlungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen verantwortlich. (vgl. Abb. 6, *graue Balken*). Angesichts der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft hat auch die Verringerung der reinen Sozialausgaben 2020 entlastend gewirkt. Die Minderung der Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand dürfte dagegen der Vorläufigkeit der Kassenstatistik geschuldet sein.¹⁰

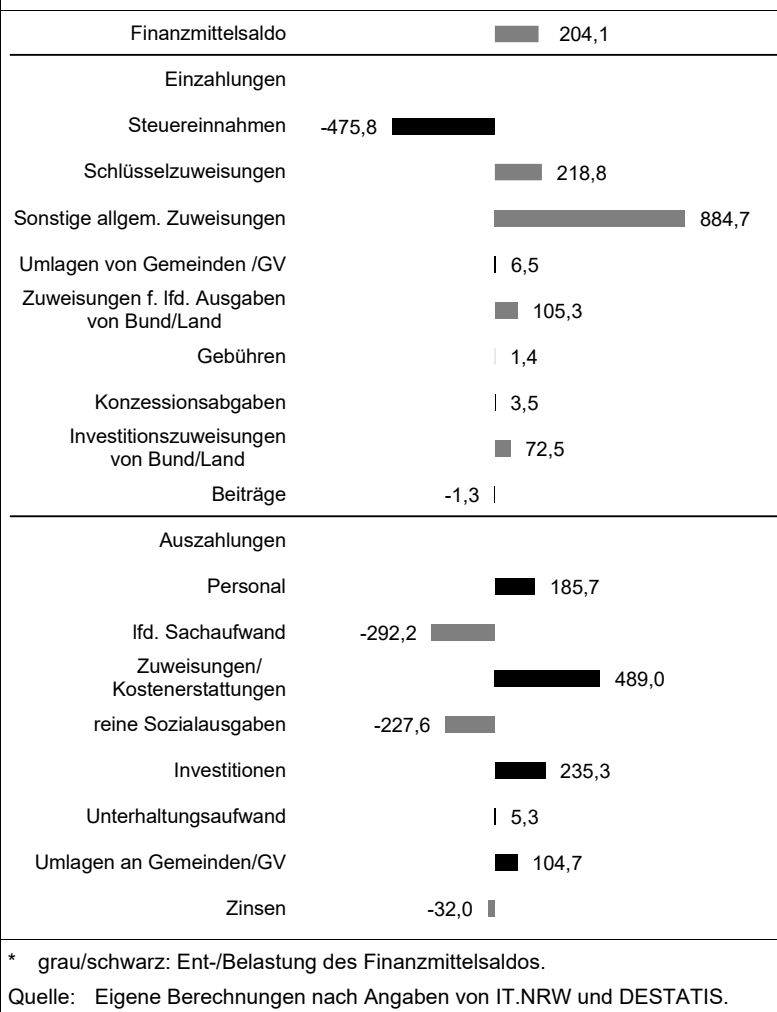
Entwicklung und Niveau der zentralen Haushaltsparameter sind für das Ruhrgebiet im regionalen Vergleich nochmals anders zu bewerten:

nordrhein-westfälischen Kommunen. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF). Jg. 70, H. 4, S. 49-56.

¹⁰ Im Jahr 2019 wurde aus einer Minderausgabe von 297 Mio. Euro nach Abschluss aller Buchungsvorgänge und Nachkorrekturen in der Jahresrechnungsstatistik eine Mehrausgabe von 93

Mio. Euro. Dies wurde durch Korrekturen bei anderen Positionen ausgeglichen. Gleiches geschah auch in den Jahren 2016 bis 2018. 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 2019/2020 in Mio. Euro*



– Steuern und Allgemeinen Zuweisungen –

Der Rückgang der Einzahlungen aus *Steuern* fiel im Ruhrgebiet überdurchschnittlich aus: -92,5 zu -82,3 Euro je Einwohner im westdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 7). Nochmals deutlich stärker war er im Mittelrheingebiet (-154,9 Euro/Ew.). Überdurchschnittlich fiel aber auch der Zuwachs an allgemeinen Zuweisungen aus: 218,5 zu 189,1 Euro je Einwohner in Westdeutschland. In allen Vergleichsregionen wurde damit der Steuerausfall mehr als kompensiert.

Änderungen der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sind 2020 nicht erfolgt und hatten damit keinen Einfluss auf die Einnahmenentwicklung. Abgemildert hat den Steuereinbruch die notwendige Aufstockung des sozialpolitischen Erhöhungsbetrages des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung bei den Kosten der Unterkunft). Wegen des wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssels wurden davon die steuerstarken Kommunen stärker begünstigt als das Ruhrgebiet.

Wegen des höheren Steuerverlustes hat sich die Disparität zu den Vergleichsräumen mit Ausnahme des Mittelrheingebietes etwas vergrößert. Die Steuereinnahmen im Ruhrgebiet (1 176 Euro/Ew.) lagen unter den Niveaus der drei Vergleichsräume (vgl. Abb. 7). Gegenüber dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet betrug die Differenz -25,6 % (-405 Euro/Ew.); im Vergleich zum westdeutschen Mittel waren es immer noch 13,8 % weniger (-189 Euro/Ew.).

Die Steuerschwäche der Region wurde durch überdurchschnittliche *allgemeine Zuweisungen* (1 202 Euro/Ew.: +69,0 % bzw. +491 Euro/Ew. im Vergleich zum Mittelrheingebiet) kompensiert. Insgesamt waren die Niveaus der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern + allgemeine Zuweisungen) der Kommunen im Ruhrgebiet und dem Mittelrheingebiet ausgeglichen: 2 377 zu 2 291 Euro/Ew. Zum Unterschied trägt derzeit noch der Stärkungspakt Stadtfinanzen bei.

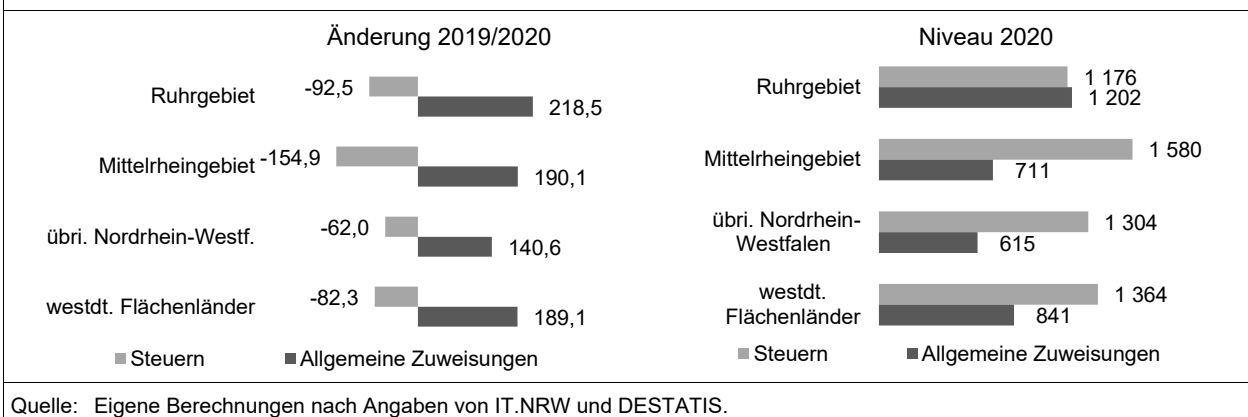
Im Vergleich zu Westdeutschland ergab sich bei den allgemeinen Zuweisungen ein Plus von 361 Euro je Einwohner. Dies erklärt sich zum Teil daraus, dass in anderen Ländern neben einem geringeren Kommunalisierungsgrad, der generell geringe allgemeine Zuweisungen zur Folge hat, staatliche

Zuweisungen auch in stärkerem Maße als Zweckzuweisungen gezahlt werden. Insgesamt fielen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet – einschließlich Stärkungspakt – um 172 Euro je Einwohner höher aus als im westdeutschen Durchschnitt.

– Laufende Verwaltungsarbeit –

Die direkten *Einzahlungen* für die Dienstleistungserstellung (ohne direkte Sozialtransfers, Investitionen und Infrastrukturunterhaltung) sind im Ruhrgebiet 2020 gegenüber dem Vorjahr um 5,2 Euro je Einwohner zurückgegangen (vgl. Abb. 8). Im Mittelrheingebiet fiel der Verlust stärker aus (-11,9 Euro/Ew.), wohingegen die Einnahmen im übrigen Nordrhein-Westfalen und im westdeutschen Mittel etwas angestiegen sind (13,7 bzw. 8,3 Euro/Ew.). Hier wirkt sich der Lockdown aus, durch den viele Einrichtungen geschlossen waren und deshalb keine Gebühren und Entgelte eingenommen wurden: von Kindertageseinrichtungen über Schwimmbäder bis zu Theatern und Zoos – sogar Parkgebühren nahmen ab. Zwar erhielt

Abbildung 7:
Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – Niveau 2020 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



ten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen hierfür ebenfalls Ausgleichszahlungen, z. B. die Hälfte der ausgefallenen Elternbeiträge zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen. Es blieb aber eine Lücke.

Die *Auszahlungen* für die Dienstleistungserstellung stiegen hingegen deutlich an, denn Personal und Unterhaltung der Einrichtungen mussten auch während des Lockdowns bezahlt werden. Zudem verursachte die Pandemie einen Zusatzaufwand, vor allem im Gesundheitsbereich. Im Ruhrgebiet bleibt der Anstieg (76,1 Euro/Ew.) unter dem in den Vergleichsräumen (90,3 bis 95,1 Euro/Ew.). Im Saldo ergab sich aber eine ähnlich hohe Zusatzbelastung wie im übrigen Nordrhein-Westfalen bzw. in den westdeutschen Flächenländern. Lediglich im Mittelrheingebiet fiel sie etwas größer aus.

Die Ruhrgebietskommunen wiesen 2020 ein dem vergleichbaren Mittelrheingebiet hohes Ausgabenniveau der Leistungen der laufenden Verwaltung auf (2 209 Euro/Ew.). Sie lagen aber pro Kopf um 202 Euro (10,1 %) über dem westdeutschen Durchschnitt. Die

Einnahmen (1 171 Euro/Ew.) lagen über dem Durchschnitt der Vergleichsräume (vgl. Abb. 8). Der Saldo von -1 038 Euro je Einwohner im Ruhrgebiet war aufgrund der höheren Einnahmen kleiner als im Mittelrheingebiet (-1 117 Euro/Ew.), lag aber deutlich über dem in Westdeutschland (-928 Euro/Ew.). Inwieweit hierzu hohe Personalausgaben, z. B. wegen der fall-dichtebedingten umfangreicheren Sozialverwaltung, oder auch unterschiedliche Gebührenanspannungen beitragen, lässt sich nicht ermitteln. Auch der Umfang der Auslagerungen müsste für eine Bewertung mit berücksichtigt werden. Gebühren können zudem in den Auslagerungen erhoben werden.

– Soziale Transferleistungen –

Die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen* haben 2020 gegenüber dem Vorjahr im Ruhrgebiet überproportional zugenommen. Der Zuwachs um 38,8 Euro je Einwohner war mehr als doppelt so stark wie im Mittelrheingebiet bzw. im westdeutschen Durchschnitt (17,9 bzw. 17,2 Euro/Ew.) und betrug das Drei-

Abbildung 8:
Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen – Niveau 2020 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner

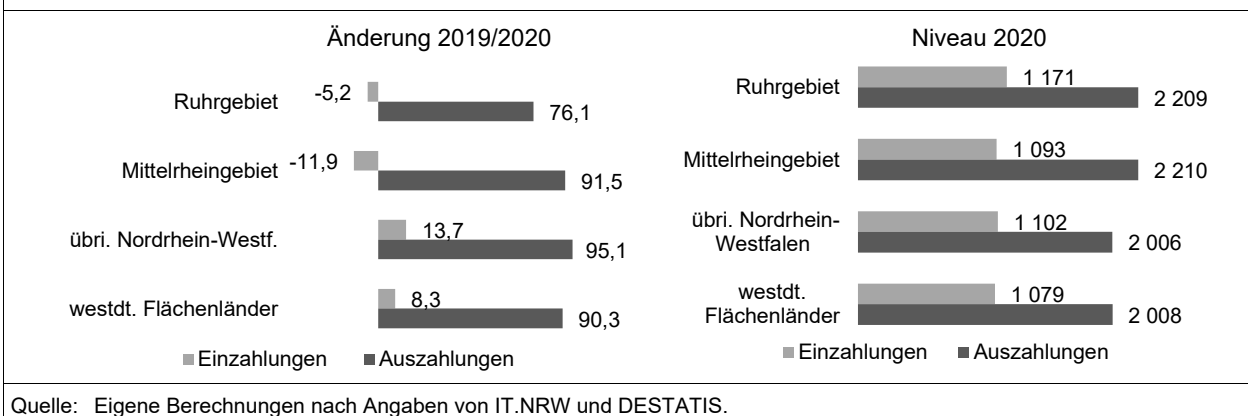
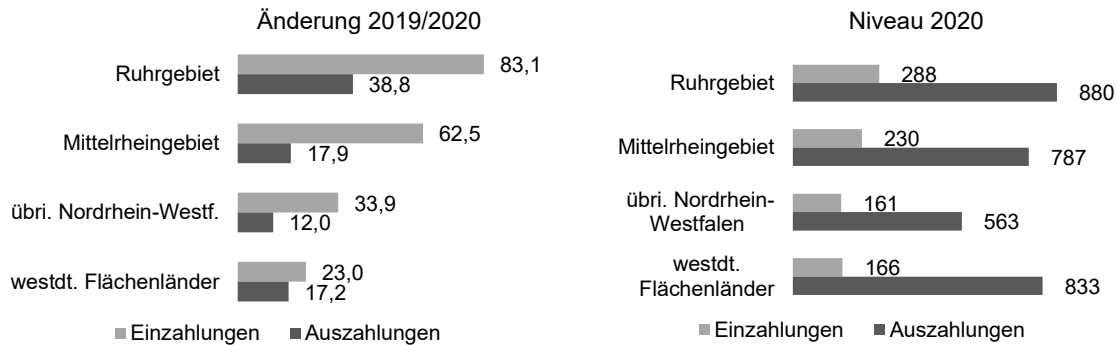


Abbildung 9:
Ein- und Auszahlungen* für Sozialtransfers – Niveau 2020 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner **



* Einzahlungen ohne Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

** Länderebene einschl. höherer Kommunalverbände. Den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände in Höhe von 13 bzw. 309 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

fache des Anstiegs im übrigen Nordrhein-Westfalen (12,0 Euro/Ew.; vgl. Abb. 9).

Den höheren Auszahlungen stand in allen Vergleichsräumen ein Anstieg der direkten Einzahlungen gegenüber. Dieser speist sich aus der um 25 %-Punkte erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Dieser Zuwachs wurde aber durch die Mindererinnahmen von Erstattungsleistungen Dritter durch das Angehörigenentlastungsgesetz reduziert. Der Einnahmewachstum fiel im Ruhrgebiet (83,1 Euro/Ew.) aber auch im Mittelrheingebiet (62,5 Euro/Ew.) deutlich stärker aus als im übrigen Nordrhein-Westfalen bzw. im westdeutschen Durchschnitt (33,9 bzw. 23,0 Euro/Ew.). Hierfür sind aufgrund der hohen Falldichte die höheren Zahlungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft mit verantwortlich. Im Saldo wurden dadurch die beiden nordrhein-westfälischen Ballungsräume um rd. 44 Euro je Einwohner entlastet – doppelt so stark wie die Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen und achtmal so stark wie im westdeutschen Mittel.

Die Sozialtransfers wiesen im Ruhrgebiet ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabeniveau auf (880 Euro/Ew.; vgl. Abb. 9). Es flossen im Vergleich zu anderen Regionen zwar auch mehr direkte Einzahlungen in das Ruhrgebiet (288 Euro/Ew.), was u. a. auf die größere Bedeutung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zurückzuführen ist. Im Saldo verblieb die Nettobelastung mit 592 Euro je Einwohner ebenso wie im Mittelrheingebiet (557 Euro/Ew.) deutlich über der im Rest des Bundeslandes (402 Euro/Ew.).

Der Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer muss zusätzlich die Aufgabenwahrnehmung der beiden überwiegend von

den kreisfreien Städten und Kreisen über eine Umlage finanzierten Landschaftsverbände als überörtlicher Träger der Sozialhilfe mit einbeziehen. Werden die Einnahmen und Ausgaben der Landschaftsverbände (13 bzw. 309 Euro/Ew.) den nordrhein-westfälischen Städten und Gesamtkreisen anhand ihrer Finanzkraft hinzugerechnet, ergibt sich für das Ruhrgebiet (920 Euro/Ew.) zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (667 Euro/Ew.) eine Mehrbelastung von 253 Euro je Einwohner bzw. von 3,0 % (vgl. Abb. 10). Im Vorjahr hatte diese Mehrbelastung noch 311 Euro je Einwohner betragen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter sozialer Problemdruck auch Auswirkungen auf die unter den laufenden Leistungen subsumierten Personalausgaben (Fallbetreuung) hat. Das trägt zum überdurchschnittlichen Ausgabeniveau bei der laufenden Verwaltung mit bei.

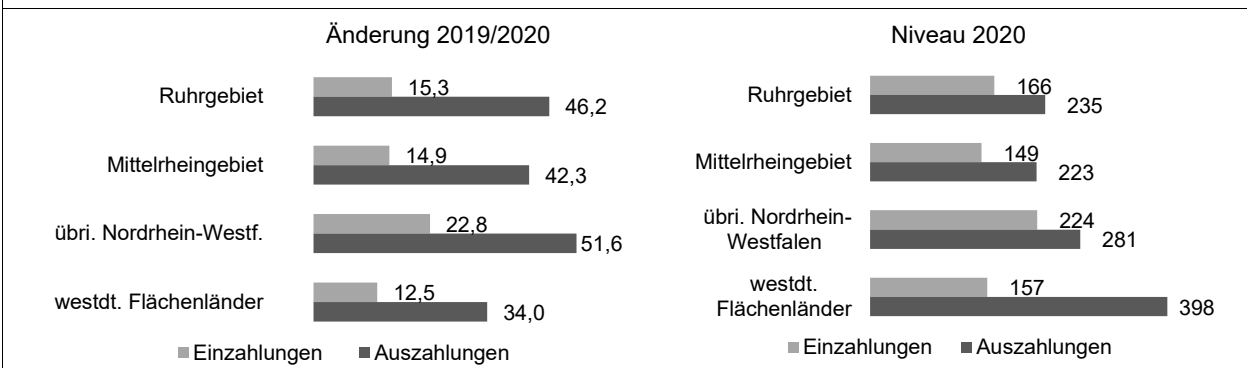
Abbildung 10:
Auszahlungen für Sozialtransfers netto* 2020 in Euro je Einwohner



* 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.

Abbildung 11:
Ein- und Auszahlungen für Investitionen – Niveau 2020 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



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

– Investitionen –

Die Auszahlungen für *Investitionen* haben sich 2020 im Ruhrgebiet um 46,2 Euro je Einwohner deutlich erhöht, die direkten Einzahlungen für sie nahmen nur wenig zu (15,3 Euro/Ew.; vgl. Abb. 11). Im Ruhrgebiet wurde damit wieder verstärkt aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert. Die Entwicklung fiel besser aus als im Mittelrheingebiet und vor allem dem westdeutschen Durchschnitt (42,3 bzw. 34,0 Euro/Ew.), blieb aber hinter dem übrigen Nordrhein-Westfalen (51,6 Euro/Ew.) zurück.

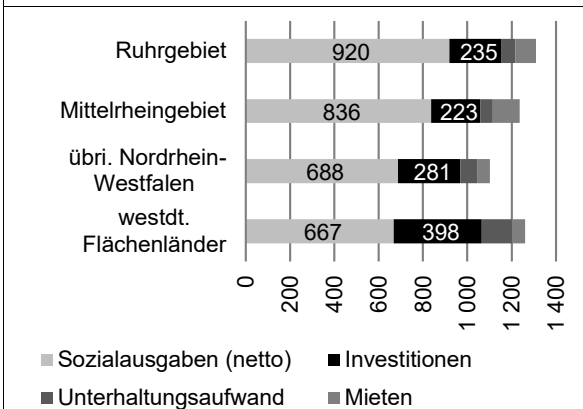
Trotz des Zuwachses an Investitionen blieb deren Niveau im Ruhrgebiet deutlich unterdurchschnittlich. Es erreichte 2020 mit 235 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 11) lediglich 58,9 % des westdeutschen Niveaus (398 Euro/Ew.). Die Auszahlungen für Investitionen wurden im Ruhrgebiet zu 70,9 % durch direkte Einzahlungen, insbesondere durch Investitionszuweisungen von Bund und Land finanziert. Lediglich 29,1 % stammten aus allgemeinen Deckungsmitteln und einer um 3,4 % (257 Mio. Euro) verstärkten investiven Kreditaufnahme. Das Ruhrgebiet lag damit bei der Finanzierung aus frei verfügbaren Finanzmitteln unter dem Mittelrheingebiet, das immerhin 33,1 % aus allgemeinen Mitteln investierte. Das investive Kreditvolumen nahm dort nur um 1,2 % zu. Noch abhängiger von Investitionszuweisungen sind die Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen. Hier wird innerhalb Nordrhein-Westfalens mit 281 Euro je Einwohner aber auch am meisten investiert.

Verglichen mit dem westdeutschen Durchschnitt (398 Euro/Ew.) sind diese Werte allesamt sehr gering. Weniger als die Hälfte davon (39,4 %) wurde aus direkten Einzahlungen finanziert. 60,6 % stammen aus allgemeinen Deckungsmitteln oder aus der investiven Kreditaufnahme. Dass im Ruhrgebiet und im übrigen Nordrhein-Westfalen weniger Gelder in den Investi-

tionbereich 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. 12). Höhere Sozialausgaben reduzieren den finanziellen Spielraum für Investitionen, 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 Finanzierungssysteme entsteht folglich eine Schieflage.

Abbildung 12:
Sozialtransfers* sowie Investitionen und anlagebezogene Auszahlungen 2020 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.

Der Mehraufwand für soziale Leistungen gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 253 Euro je Einwohner bedeutet, dass über eine Milliarde Euro in der Region nicht für Investitionen oder andere Leistungen bzw. geringere Realsteuerhebesätze zur Verfügung steht.

– Gesamtbilanz:

Konsolidierungsfortschritt trotz Krise –

Mit dem kameralen Haushaltsüberschuss von 815 Mio. Euro konnten die Kommunen im Ruhrgebiet im Jahr 2020 ihren Konsolidierungsweg trotz Krise erfolgreich fortsetzen. Der überwiegende Teil des Betrages (773 Mio. Euro) diente der Reduktion der Liquiditätskredite (-5,4 %). Zusammen mit den Überschüssen der Vorjahre konnte diese Altlast gegenüber dem Höchststand 2016 um insgesamt 2,5 Mrd. Euro bzw. 16,0 % abgebaut werden. Zugleich konnten die kommunalen Investitionen im Ruhrgebiet erhöht werden. Damit wurden Fortschritte auf zwei wichtigen kommunalen Problemfeldern erreicht. Insofern ist das Jahr 2020 für die Ruhrgebietskommunen in fiskalischer Hinsicht durchaus als erfolgreich zu bezeichnen. Einschränkend ist aber auch festzustellen, dass die Sozialausgaben wieder deutlicher gestiegen sind. Hier besteht weiterhin eine Gefahr für die Kommunalfinanzen.

– Unschärfe gegenüber der Ergebnisrechnung –

Die kommunale Finanzberichterstattung bildet 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 Daten vor.

– Haushaltsstatus –

Feststellbar ist lediglich, dass am 31. Dezember 2020 von den 430 nordrhein-westfälischen Kommunen nur 103 einen „echt ausgeglichen“ Haushalt erreicht hatten (2019: 135). Davon lagen lediglich sieben im Ruhrgebiet: Bergkamen, Bochum, Fröndenberg, Holzwickede, Hünxe und Wesel sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis. Weitere 143 Kommunen hatten einen unter Verwendung der Ausgleichsrücklage ausgeglichenen Haushalt (2019: 100). Darunter befanden sich aus dem Ruhrgebiet drei Gemeinden (Alpen, Sonsbeck und Werne) sowie die drei übrigen Kreise Recklinghausen, Unna und Wesel. In 54 Kommunen musste be-

reits die allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden (2019: 50).¹¹ Darunter befanden sich sechs Städte aus dem Ruhrgebiet: Breckerfeld, Dinslaken, Dortmund, Gevelsberg, Hamminkeln, Rheinberg und Xanten.

Darüber hinaus können unter den übrigen 37 Städten und Gemeinden im Ruhrgebiet weitere einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Da sie sich aber immer noch in der Haushaltssicherung befinden oder einen Haushaltssanierungsplan befolgen müssen, ist ihre Gesamtsituation aber weiterhin problematisch. Dazu gehören auch 17 der 23 (2019: 26) überschuldeten Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

– Entschuldung und Eigenkapitalentwicklung –

Auch in Bezug auf die Entschuldung von Liquiditätskrediten bedarf es eines „zweiten Blicks“. So hat beispielsweise die Stadt Duisburg seit deren Höchststand Ende 2014 die Liquiditätskredite um 39,0 % bzw. 694 Mio. Euro abgebaut. Das Eigenkapital, in diesem Fall das negative Eigenkapital, hat sich im gleichen Zeitraum aber lediglich um 271 Mio. Euro auf „nur“ noch -176 Mio. Euro verbessert.¹² Zur Tilgung der Liquiditätskredite wurde folglich vor allem vorhandene Liquidität genutzt, die aktuell zwar nicht benötigt wurde, aber für spätere Zeiten hätte zurückgestellt werden müssen, z. B. für Pensionsrückstellungen. Erste Auswertungen der Ergebnisrechnung für die Jahre 2017/ 2018 zeigen sogar, dass eine Reduktion von Liquiditätskrediten mit einer Verringerung des Eigenkapitals bzw. einer Vergrößerung des negativen Eigenkapitals einhergehen kann. Die Erhöhung nicht (sofort) liquiditätswirksamer Aufwendungen ermöglicht es, ansonsten ungebundene Finanzmittel zur Tilgung einzusetzen. Diese „interne“ Kreditierung beinhaltet das Risiko, neue Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen, wenn etwa Rückstellungen in Anspruch genommen werden müssen und es bis dahin nicht gelungen ist, durch echte Überschüsse die notwendige Liquidität zu erzeugen. Vor diesem Hintergrund müssen die zweifellos erreichten Erfolge der Ruhrgebietskommunen bei der Entschuldung relativiert werden. Für die Konzeption eines immer noch dringend erforderlichen Entschuldungsfonds für Nordrhein-Westfalen ist diese „verdeckte“ Verschuldung mit zu berücksichtigen.

– Wie geht es weiter?

Steuerschätzung und Corona-Isolierung–

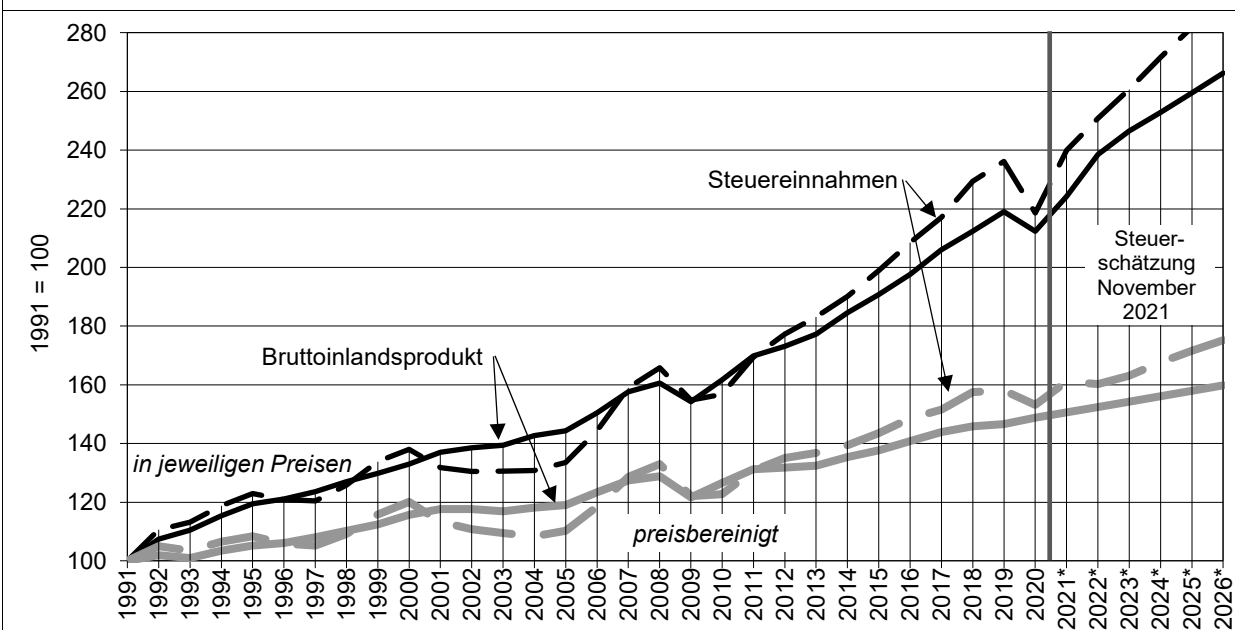
Die positive Finanzentwicklung des Jahres 2020 wird sich im Jahr 2021 für die Kommunen im Ruhrgebiet –

11 Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN online unter <<https://www.mhkgb.nrw/themen/kommuna->

les/kommunale-finanzen/kommunale-finanzlage> (Abruf: 16.02.2021).

12 Auswertung der Haushaltspläne der Stadt Duisburg 2017 bis 2020/2021 und Auskunft der Stadt.

Abbildung 13:
Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2026*, 1991 = 100
 – in jeweiligen Preisen und preisbereinigt** –



* 2020 bis 2026 nach der Steuerschätzung vom 17.-18. November 2021.

** 2020 bis 2026 mit einer Inflationsrate von 1,2 % berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach DESTATIS und Bundesministerium der Finanzen.

wie im Durchschnitt in allen Kommunen – nicht fortsetzen, denn finanzielle Hilfen wie im Jahr 2020 wird es nicht geben. Zwar wird in der aktuellen Steuerschätzung vom 17./18. November 2021 (vgl. Abb. 13) davon ausgegangen, dass das Volumen der im Jahr 2019 erzielten Steuereinnahmen im Jahr 2021 bereits wieder überschritten wird. Gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2019 bleibt das Volumen aber noch hinter der Erwartung von damals zurück. Erst im Jahr 2024 soll es diesen Rückstand fast wieder aufgeholt haben. Bis dahin ergibt sich aus der Schätzung für die Jahre 2021 bis 2024 für die deutschen Kommunen kumulativ ein steuerlicher Einnahmenverlust von 9,3 Mrd. Euro.¹³

Die Entwicklung der Ausgaben schritt unterdessen unvermindert fort und auch die mittelfristige Finanzplanung der Kommunen basierte auf der „alten“ Steuerschätzung und kann nicht kurzfristig an die veränderte Einnahmensituation angepasst werden. Im Gegenteil: Die Pandemie erforderte zusätzliche Ausgaben. Vor diesem Hintergrund ist die zusätzliche Auf-

nahme von Liquiditätskrediten notwendig, was nach den Zahlen für das erste Halbjahr 2021 auch bereits geschehen ist.

Auch die bilanztechnische Isolierung der coronabedingten fiskalischen Folgen durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die von der nordrhein-westfälischen Landesregierung 2020 geschaffen wurde,¹⁴ um den haushälterischen Umgang zu erleichtern, damit die „normale“ Haushaltsführung – und damit auch die bestehende Konsolidierung – fortgesetzt werden kann, ändert nichts an der Tatsache, dass neue Schulden aufgebaut werden. Die Möglichkeit, diese „Verluste“ über bis zu 50 Jahre „abzuschreiben“ verkürzt die Problematik. Zudem ist die Stabilisierung des nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzausgleichs in den Jahren 2021 und 2022 mit zusammen rund 1,9 Mrd. Euro kreditiert.¹⁵ Die kommenden Finanzausgleichsjahre stehen damit unter dem Vorbehalt der schrittweisen Rückzahlung.

Allein die dauerhaft erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft bringt eine Entlastung und

13 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2021): Ergebnisse der 160. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 10. bis 12. Mai 2021 und eigene Berechnungen.

14 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. – MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2021): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2021).

RIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2021): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2021).

15 Vgl. MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2020): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 (GFG 2021).

sie wirkt auch strukturell zugunsten derjenigen Kommunen, die eine hohe Falldichte an SGB II-Leistungsbeziehern aufweisen oder in denen durch ein hohes lokales Mietniveau auch bei geringerer Falldichte höhere Ausgaben entstehen. Darüber hinaus hat der Bund bisher – nur – für die Stützung des ÖPNV weitere Hilfe zugesagt.

Damit stehen die Kommunen im Ruhrgebiet erneut vor schwierigen Jahren, wie sie zuletzt die Krise von 2008/2009 hervorgebracht hat (vgl. Abb. 1). Nachdem der sofortige Absturz im Jahr 2020 durch die neue Krisenreaktion des Bundes verhindert worden ist, dürfte es in 2021 und den folgenden Jahren zu Haushaltsdefiziten kommen. Die Tiefe der Einschnitte hängt davon ab, wie schnell die Pandemie überwunden werden kann und sich das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben normalisiert. Anders als nach 2008/2009 werden die Folgen wegen der gesellschaftspolitischen Entwicklungen wesentlich weitreichender sein. Zudem spitzen sich mit dem Klimawandel und der demographischen Situation zwei Herausforderungen immer stärker zu und verlangen nach Lösungen.

– Herausforderungen Teil 1: fiskalische Gleichwertigkeit und Resilienz–

Angesichts der Herausforderung der Corona-Pandemie geht es kurzfristig um die Überwindung der fiskalischen Folgen für die Kommunen und die Sicherung ihrer Aufgabenerfüllung. Mittel- und langfristig ist der Konsolidierungsprozess weiter voranzutreiben. In diesen müssen die längerfristigen Folgen der Pandemie sowohl hinsichtlich entstandener Schulden als auch erweiterter Aufgaben eingearbeitet werden. Als Ziel bleiben die

- *Widerherstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und*
- *der Aufbau einer fiskalischen Krisenresilienz*

für die Kommunen im Ruhrgebiet bestehen (vgl. Abb. 14). Der vor der Krise erreichte Haushaltsausgleich ist auch nach Überwindung der Krise nur der erste Schritt dahin, denn ein Haushaltsausgleich kann auch bei ungedeckten Bedarfen und hohen Standortkosten erzielt werden. Dieser muss deshalb auch bei einem „normal“ hohen Investitionsniveau und bei „normal“ hohen Realsteuerhebesätzen erreichbar sein und den Aufbau von Rücklagen zum

Ausgleich von Steuerschwankungen beinhalten. Entsprechend braucht es eine Lösung des Altschuldenproblems.

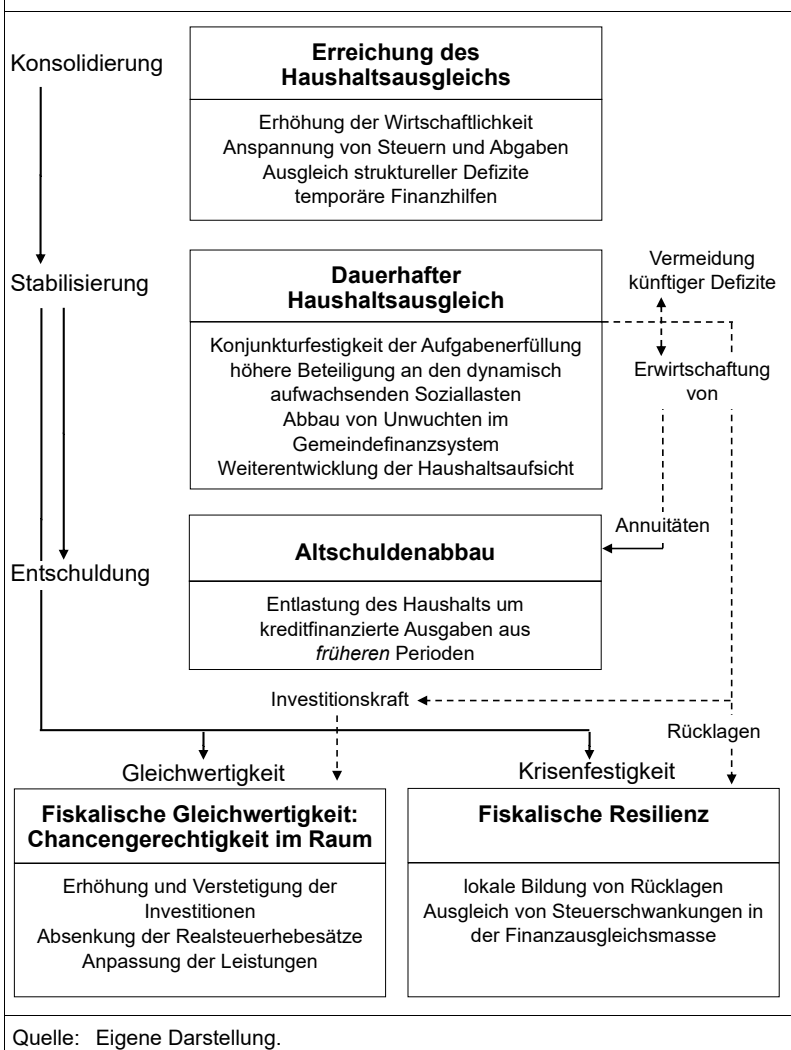
– Altschuldenfonds –

Die *Lösung des Altschuldenproblems* hat eine hohe Priorität. Der Bund hat zwar wegen des Widerstands der Länder im Jahr 2020 keinen bundesweiten Altschuldenfonds einrichten können. Mit der dauerhaften Erhöhung seiner Beteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende um weitere 25 %-Punkte hat er eine Forderung der nordrhein-westfälischen Landesregierung erfüllt. Nun steht diese in der Pflicht, ihre Zusage aus dem Koalitionsvertrag von 2017 zur Behebung des Altschuldenproblems einzulösen.

– Sozial- und Jugendhilfeproblematik –

Die fiskalische Dilemma-Situation im Ruhrgebiet (geringe Steuerbasis, hohe Arbeitslosigkeit und Sozialausgaben etc.) kann nur überwunden werden, wenn der Strukturwandel gelingt, d. h. Arbeitsplätze ge-

Abbildung 14:
Schritte zur fiskalischen Gleichwertigkeit und zur Resilienz der Kommunalhaushalte



Quelle: Eigene Darstellung.

schaffen, die Arbeitslosigkeit gesenkt und die Erwerbstätigenquote erhöht werden. Dazu ist eine Stärkung der ursachenbezogenen Sozialpolitik notwendig. Dass die Sozialausgaben im Ruhrgebiet 2020 wieder überproportional gestiegen sind, macht die Notwendigkeit, verfestigte Sozialprobleme aufzulösen, besonders deutlich.

Die bisherigen Entlastungsmaßnahmen des Bundes haben zwar die Unterfinanzierung des Sozialbereichs bei der Existenzsicherung gemildert. Für eine aktivere Sozialpolitik reichen diese Mittel, die auch in der Verwendungskonkurrenz zum Schuldenabbau, zu Investitionen und zu Hebesatzsenkungen stehen, aber nicht aus. Weitere Entlastungen müssen deshalb so ausgestaltet werden, dass sie noch stärker zielbezogen sind und damit auch dem Disparitätenabbau dienen (keine Gießkannenförderung) oder ihn nicht noch verschärfen (z. B. Verteilung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer).

– Sicherung der Investitionstätigkeit –

Die Investitionstätigkeit in den Ruhrgebietskommunen hat in den letzten Jahren dank guter Konjunktur und vieler Hilfen wieder zugenommen. Sie blieb aber unterdurchschnittlich. Dauerhaft höhere Investitionsausgaben aus eigener Kraft zu finanzieren wäre möglich, wenn die strukturelle Belastung bei den Sozialausgaben signifikant reduziert werden könnte. Bis das der Fall ist, bedarf es der Fortsetzung der Investitionsförderprogramme, um sowohl den Ersatz- als auch den Nachholbedarf zu decken und eine im doppelten Sinne aktive Pflege der Infrastruktur mit einer Refinanzierung der Abschreibungen zu sichern. Die kontinuierliche Investitionstätigkeit würde zudem Planungs- und Baukapazitäten beseitigen. Kurzfristige Knappheitserscheinungen könnten vermieden und damit übermäßige Preissteigerungen, die einen Teil der Fördermittel wieder aufzehren, verhindert werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch, die überbordende Förderbürokratie wieder zurückzuschrauben und Investitionsförderung stärker pauschaliert zu betreiben.

– Resilienzpolitik –

Die Corona-Krise hat die Verletzlichkeit der Kommunalfinanzen erneut aufgezeigt. Jenseits der allgemeinen Betroffenheit sind die Kommunen aufgrund ihrer unterschiedlichen Finanzstärke aber unterschiedlich stark krisenresistent. Wie schon nach der Banken-, Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 werden sich einige Kommunen schneller erholen als andere und einige werden möglicherweise auch wieder in eine Vergeblichkeitsfalle rutschen.

Die Krisenpolitik des Bundes und der Länder hat hier im ersten Krisenjahr eine neue Verantwortungsverteilung zwischen den staatlichen Ebenen gezeigt. Diese ist mit Überwindung der aktuellen Krise in eine aktive

Resilienzpolitik auszuarbeiten. Dazu gehört es, mittel- bis langfristig Reserven zu bilden und Krisenausgleichssysteme aufzusetzen. In diesem Sinne ist auch die Schuldenbremse im Grundgesetz – „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ – als Baustein eines solchen Resilienzsystems zu verstehen. Sie hat in den letzten Jahren durch eine Rückführung der Staatsverschuldung erst die Möglichkeit umfassender Hilfsmaßnahmen geschaffen, die jetzt durch die Anwendung der Ausnahmeregel (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) mobilisiert werden konnten. Mit Überwindung der Krise ist wieder zu ihr zurückzukehren. In gleicher Weise sind aber auch die Kommunen in ein solches System einzubinden. Das aber voraussetzt, dass hier die Altlasten abgebaut und neue Schulden vermieden werden können.

– Herausforderungen Teil 2:

Klimawandel, Stadtentwicklung, Demographie, Digitalisierung –

Die Schaffung fiskalischer Gleichwertigkeit ist eine Voraussetzung dafür, dass auch finanzschwache Kommunen in der Lage sind, die Anstehenden fachlichen Herausforderungen bewältigen zu können. Dazu gehören insbesondere die Klimakrise, die demographische Entwicklung und die Digitalisierung.

Soll das Pariser Klimaziel erreicht werden, sind erhebliche Investitionen in eine klimaneutrale kommunale Infrastruktur und Leistungserstellung notwendig. Die notwendigen Finanzmittel können derzeit in den Kommunen aus den verfügbaren Mitteln nicht generiert werden. Hier steht der Bund in der Pflicht, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen und deren Finanzierung sozial und generationengerecht zu gestalten.

Die demographische Entwicklung greift in drei Hinsichten in die kommunale Entwicklung ein:

- Das Personal wird knapp.
- Der Bedarf an seniorenorientierter Infrastruktur und finanzieller Hilfe bei Pflegebedürftigkeit wird steigen.
- Sinkende Einwohnerzahlen erfordern eine Anpassung der Infrastrukturen – sofern dies durch Zuwanderung nicht kompensiert wird. Letzteres erfordert aber auch Integrationsleistungen.

Die Digitalisierung von Arbeitsprozessen, Infrastrukturen und Lebenswelten (z. B. Schule) kann einen großen Lösungsbeitrag zu den ersten beiden Problemen leisten. Ihre bisher unzureichende Umsetzung muss aber deutlich beschleunigt werden. Hier reicht es nicht aus, dass Bund und Land die finanziellen Ressourcen bereitstellen. Vielmehr bedarf es einheitlicher Vorgaben und Schnittstellen, um die Potenziale der Digitalisierung zu heben.