

---

# Kommunalfinanzbericht

## Metropole Ruhr 2023

**„Haushaltsausgleich bei unzureichender Daseinsvorsorge  
- Warum ein Erfolg so unbefriedigend sein kann“**

**Herausgeben vom:**

Regionalverband Ruhr  
Die Regionaldirektorin  
Bereich Wirtschaftsführung  
Kronprinzenstraße 35  
D-45128 Essen

T: +49 (0)201 2069-0  
F: +49 (0)201 2069-500  
[www.rvr.ruhr](http://www.rvr.ruhr)

**Redaktionelle Betreuung:**

Adrienne Ecke  
[ecke@rvr.ruhr](mailto:ecke@rvr.ruhr)

**Verfasst von:**

Martin Junkernheinrich  
Gerhard Micosatt

**Titelbild:**

ISBN 978-3-939234-xx-x

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Essen, im Dezember 2023



## VORWORT

Wider die Erwartung haben die Kommunen im Jahr 2022 bundesweit und im Ruhrgebiet im besonderen Maße die fortdauernde und durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine nochmals verstärkte Krise zumindest fiskalisch gut verkraftet. Der kamerale Überschuss an Ruhr und Emscher fiel mit 135 Euro je Einwohner:in (693 Mio. Euro) fast doppelt so hoch aus wie in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (73 Euro/Ew.).

Der Überschuss wurde im Ruhrgebiet zum weiteren Abbau der Liquiditätskredite genutzt (158 Euro/Ew.). Gleichzeitig wurden mehr Investitionskredite aufgenommen (59 Euro/Ew.) und die Investitionstätigkeit ausgeweitet. Damit ist festzustellen: Die Ruhrgebietskommunen haben ihren Weg der Konsolidierung auch im dritten Krisenjahr seit 2020 in einem sehr schwierigen Umfeld erfolgreich fortgesetzt.

Der Blick auf die Aufgabenerfüllung und die Abgabenglast führen jedoch zu einer umfassenderen Bewertung. Die Konsolidierung wurde durch deutlich überdurchschnittliche Steuern und Abgaben – Stichwort „Hochsteuerregion“ – und einen erheblichen Investitionsverzicht in der Vergangenheit teuer „erkauft“. Und trotz verstärkter Investitionstätigkeit: das Niveau bleibt zu niedrig und die Zuwächse werden von der Inflation aufgezehrt. Zudem belastet das Altschuldenproblem weiterhin die kommunalen Haushalte in der Region und wird durch die in 2023 eingetretene Zinswende auch wieder zu einer realen fiskalischen Belastung: die Zinsausgaben steigen wieder.

Und auch in anderer Hinsicht stimmt der kamerale Überschuss nachdenklich. In operativer Hinsicht konnten Aufgaben nicht erfüllt und Investitionen nicht getätigt werden, weil Personalmangel und Lieferprobleme als Engpassfaktor wirkten. Zudem wurde ein ungewöhnlich großer Teil der Überschüsse als Ausleihungen, d. h. als Kredit, an kommunale Unternehmen vergeben und diente vermutlich der Stabilisierung der Stadtwerke, die angesichts der Energiepreissteigerungen in Folge des Ukrainekrieges Probleme bekamen.

Der 28. Finanzbericht Metropole Ruhr<sup>1</sup> belegt somit zum einen eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik der Ruhrgebietskommunen, zeigt aber zum anderen auch erhebliche Investitions- und Instandhaltungsdefizite sowie eine Steuerbelastung, die Wirtschaft und Bürger belasten und im interregionalen Wettbewerb als Standortnachteil wirken.

Zu den aktuellen Herausforderungen zählen insbesondere der durch die stark angewachsene Zuwanderung aus der Ukraine und den arabischen und afrikanischen Krisenregionen verursachte Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten, Versorgung und Integration. Dies hat die Einwohnerzahl im Ruhrgebiet im Jahr 2022 um 34 333 Personen erhöht. Dies eröffnet auch die Chance, die demographische Lücke in Deutschland zu verringern, was notwendig ist, um auch die Sozialsysteme finanzierbar zu halten. Die Integrationsaufgabe wird aber von den Kommunen nur bei einer verbesserten Finanzausstattung erfolgreich umgesetzt werden können.

Im Klartext: Die weitere Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen erfordert mehr Geld. Ob Ausbau der Kinderbetreuung oder Anpassung an den Klimawandel: Die wachsende Aufgabenfülle übersteigt nicht nur die Finanzbudgets der finanzschwachen Kommunen.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung ist hier als erste Ansprechpartnerin der Kommunen gefordert. Die Altschuldenlösung ist zügig auf den Weg zu bringen und braucht auch einen echten Landesbeitrag, damit der Bund mit einsteigen kann. Ferner ist das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs durch eine Anhebung der Verbundquote zu stärken. Mehr Aufgaben erfordern eine breitere Finanzbasis. Der Bund muss unter anderem seine Mitfinanzierung an den den Kommunen übertragenen Sozialleistungen erhöhen. Beispielsweise ist der 5-Milliarden-Euro-Festbetrag aus dem Jahr 2018 an die Inflation anzupassen und künftig zu dynamisieren. Geringere Sozialkosten können dann investive Spielräume eröffnen.

Der vorliegende Kernbericht wird durch einen separaten statistischen Tabellenband ergänzt, der die Kommunalfinanzen in einer großen Tiefe dokumentiert. An dieser Stelle sei nicht versäumt, den Mitarbeitenden von IT.NRW und des Statistischen Bundesamtes für die gute Zusammenarbeit zu danken.<sup>2</sup>

Essen,  
im Dezember 2023

Karola Geiß-Netthöfel  
Markus Schlüter

1 Die finanzwirtschaftliche Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Raumbearbeitung und Strukturberichterstattung für das Ruhrgebiet gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 RVRG – Gesetz über den Regionalverband Ruhr vom 03.02.2004 (GV. NRW, S. 96) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.04.2022 (GV.NRW, S. 490).

2 Frau Schwirling, Herrn Kirstein (IT.NRW Information und Technik Nordrhein-Westfalen), Frau Vogel, Frau Putz und Frau Bender (Statistisches Bundesamt).

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3	
Verzeichnis der Abbildungen	4	
Verzeichnis der Tabellen	4	
1	Gesamtlage: Überschüsse in 2022	5
2	Ein- und Auszahlungen: Änderungen 2021/2022	6
3	Investitionen: Niedriges Niveau unverändert	7
4	Sozialausgaben: Weit überproportionale Belastung	8
5	Steuereinnahmen und Allgemeine Zuweisungen	9
6	Verschuldung	10
7	Haushaltsüberschuss 2022 – Warum ein Erfolg so unbefriedigend sein kann	12
8	2023: Erneut auf dem Weg in die strukturelle Unterfinanzierung – Forderungen an Land und Bund	13
9	Chancen und ihre Finanzierung	16
Literaturauswahl	18	
Tabellen	19	

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2022	5
Abb. 2:	Kommunaler Finanzmittelsaldo 2022 und im Durchschnitt 2017 bis 2022: Ruhrgebiet im Vergleich der Flächenländer	6
Abb. 3:	Strukturkomponenten des Finanzmittelsaldos und seine Verwendung 2022 der Ruhrgebietskommunen	6
Abb. 4:	Primärsaldo und Sozialausgabenbelastung 2022 der Ruhrgebietskommunen im Vergleich	7
Abb. 5:	Entwicklung ausgewählter Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2021/2022	7
Abb. 6:	Ein- und Auszahlungen für Investitionen – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr	8
Abb. 8:	Auszahlungen für Sozialtransfers netto 2022	9
Abb. 9:	Sozialtransfers sowie Investitionen und anlagebezogene Auszahlungen 2022	10
Abb. 7:	Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr	9
Abb. 10:	Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr	10
Abb. 11:	Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung im Ruhrgebiet von 1990 bis 2022	11

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Finanzmittelsaldo 2012 bis 2022 und seine Zusammensetzung	20
Tab. 2:	Kommunale Kredite und Auszahlungen für Zinsen im Kernhaushalt 2022	21
Tab. 3:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2012 bis 2022 und ihre Zusammensetzung	22
Tab. 4:	Gewerbesteuer 2012 bis 2022	23
Tab. 5:	Grundsteuer B 2012 bis 2022	24
Tab. 6:	Auszahlungen für soziale Leistungen 2012 bis 2022 und ihre Zusammensetzung	25

## 1 Gesamtlage: Überschüsse in 2022

Erneut haben die Kommunen im Ruhrgebiet entgegen den ersten Erwartungen zu Beginn des Jahres 2022 ihre Kernhaushalte<sup>3</sup> in der Finanzrechnung mit einem kameralem Überschuss<sup>4</sup> abschließen können (vgl. Tab. 1). Mit 693 Mio. Euro (135 Euro/Ew.) fiel er sogar fast dreimal so hoch aus wie im Vorjahr (196,5 %).<sup>5</sup> Hinter dem regionalen Gesamtwert ist allerdings zu erkennen, dass eine der elf kreisfreien Städte und 15 der 42 kreisangehörigen Gemeinden Fehlbeträge von zusammen -186 Mio. Euro verbuchen mussten. Dem standen in den übrigen 37 Städten und Gemeinden Überschüsse von 859 Mio. Euro gegenüber. Im Vergleich zu 2021 hatte sich die Zahl der Gemeinden mit Defiziten um fünf reduziert und der Fehlbetrag fiel um 54 Mio. Euro geringer aus. Zwei der vier Kreise verzeichnete ein Defizit von zusammen 29 Mio. Euro; der Überschuss der beiden anderen betrug 50 Mio. Euro. Der Regionalverband Ruhr verbuchte ein Defizit von 1 Mio. Euro.

### – Besser als der Durchschnitt –

Bei kameraler Betrachtung sind die Ruhrgebietskommunen auch im dritten Jahr gut durch die Krise gekommen (vgl. Abb. 1). 2022, und auch im Durchschnitt

der Jahre 2017 bis 2022, fällt das Gesamtergebn sogar besser aus als im bundesweiten Durchschnitt (vgl. Abb. 2). Die deutschen Kommunen erreichten im Jahr 2022 in den Kernhaushalten durchschnittlich „nur“ einen Überschuss von 54 Euro je Einwohner:in (4,2 Mrd. Euro). In der Nähe des Bundesdurchschnitts lagen jedoch nur die bayerischen Kommunen. Im Minus befanden sich die in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt (bis rd. -48 Euro/Ew.). Dagegen haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz hohe Überschüsse von bis zu 257 Euro je Einwohner:in erzielen können. In den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden dürfte noch einmal der „BioNTech-Effekt“ gewirkt haben.

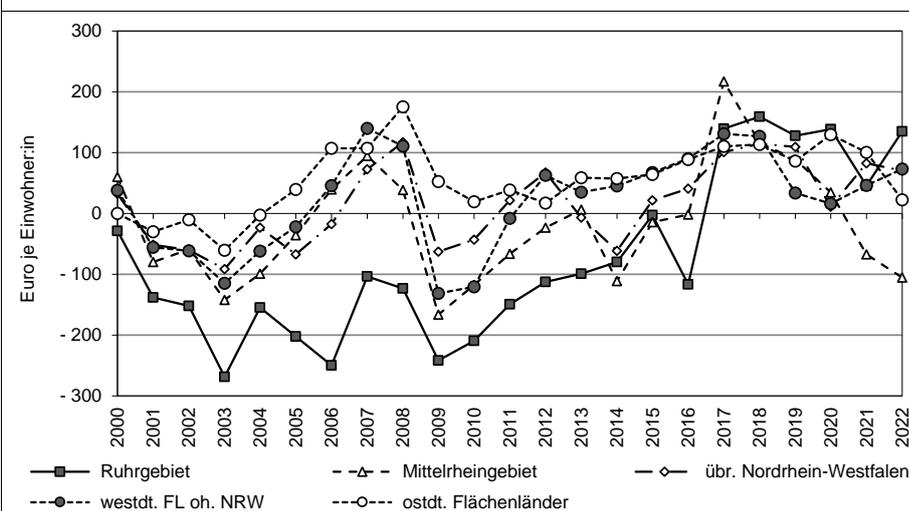
### – Kassenkredite

#### behindern den weiteren Strukturwandel –

Der Überschuss wurde zur Tilgung von Liquiditätskrediten genutzt. Sie nahmen um 683 Mio. Euro ab (-5,4; vgl. Abb. 3 u. Tab. 2). Aber auch dabei zeigen sich Unterschiede: 43 der 53 Ruhrgebietsstädte tilgten Liquiditätskredite im Umfang von 765 Mio. Euro. In sieben Städten wurden hingegen 83 Mio. Euro neue Liquiditätskredite aufgenommen. Drei Gemeinden blieben auf dem Niveau von Null Euro. Insgesamt sank die Kreditlast seit ihrem Höhepunkt 2016 um 3,6 Mrd.

Euro bzw. -23,2 % (vgl. Abb. 11). Es warten jedoch noch 11,9 Mrd. Euro Liquiditätskredite auf die Tilgung. Zugleich sind die Investitionskredite im Jahr 2022 um 394 Mio. Euro auf 9,0 Mrd. Euro angewachsen. Der Zuwachs seit 2016 beträgt 1,1 Mio. Euro. Die notwendige Tilgung der Altlasten verhindert damit, dass mehr Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können. Investitionsverzicht war somit eine der zentralen Voraussetzungen für den Haushaltsausgleich und die Tilgung von Altschulden.

**Abbildung 1:**  
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2022 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich\* in Euro je Einwohner:in



\* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

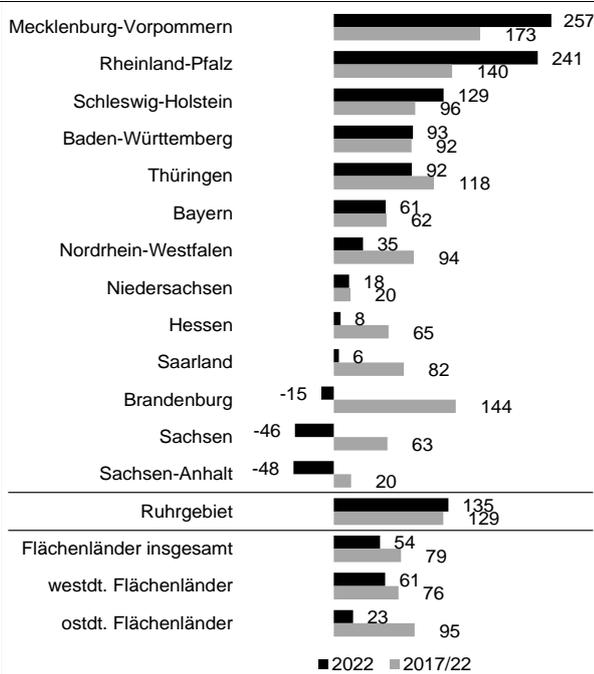
3 Überschuss (analog Defizit oder Fehlbetrag) bezeichnet hier den positiven Finanzmittelsaldo der kommunalen Finanzrechnung. Aufgrund der etwas anderen Abgrenzung des Finanzmittelsaldos gegenüber dem Finanzierungssaldo ergeben sich – in der Regel – leichte Abweichungen zu anderen Veröffentlichungen, z. B. DEUTSCHER STÄDTETAG. (2023): Stadtfinanzen 2023. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin u. Köln, S. 7 f. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 120).

4 Nicht betrachtet werden Extrahaushalte sowie kommunale Unternehmen, Fonds und Einrichtungen.

5 Die Tabellen stehen am Ende des Berichtes.

Die Daten für das Jahr 2022 basieren auf der Kassenstatistik. Sie sind als vorläufig zu betrachten. Mit der Erstellung der Jahresabschlüsse können sich noch Änderungen ergeben. Für das Jahr 2021 reduzierte sich der zunächst festgestellte Überschuss von 376 Mio. Euro auf 234 Mio. Euro.

**Abbildung 2:**  
**Kommunaler Finanzmittelsaldo 2022 und im Durchschnitt 2017 bis 2022 – Ruhrgebiet und im Vergleich der Flächenländer**  
 in Euro je Einwohner:in



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

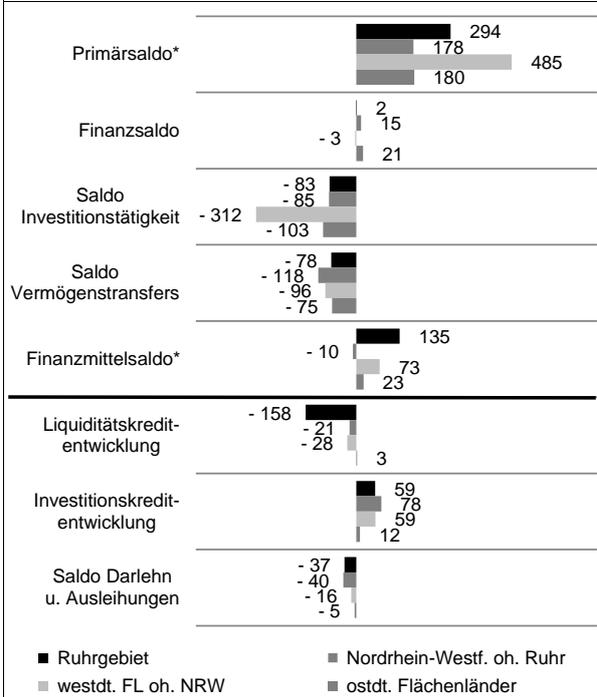
### Ausleihungen in 2022 mit besonderem Gewicht

Im Jahr 2022 haben Ausleihungen und Darlehn einen besonders hohen Einfluss auf den Finanzmittelsaldo genommen. Rückflüsse und Gewährung dieser Finanzmittel sind eine weitere Form des Kreditwesens und erfolgen vor allem im Kontext verbundener Unternehmen der Kommunen. Sie sind im Gegensatz zur Berechnung des Finanzierungssaldos durch das Statistische Bundesamt hier ausgeschlossen, weil sie – wie andere Kredite auch – nicht ergebniswirksam sind.

Bundesweit wurden von den Kommunen Ausleihungen im Umfang von 3,8 Mrd. Euro gewährt, während gleichzeitig nur 2,2 Mrd. Euro zurückflossen. Die Differenz in Höhe von 1,6 Mrd. Euro verbessert damit den Finanzmittelsaldo gegenüber dem Finanzierungssaldo (20 Euro/Ew.). Im Ruhrgebiet wurden 188 Mio. Euro mehr Ausleihungen und Darlehn gewährt als zurückgeflossen sind. Diese Mehrauszahlungen (37 Euro/Ew.) belasten den Finanzmittelsaldo nicht (vgl. Abb. 3). Dies gilt es im Jahr 2022 zu beachten, denn in der Regel fallen die Unterschiede zwischen

6 Vgl. zur Berechnung der Nettosozialausgaben sowie der Mehrausgaben im Ruhrgebiet die *Tabelle D21* im statistischen Tabellenband. Für die Berechnung dieses Wertes wurden auch die

**Abbildung 3:**  
**Strukturkomponenten des Finanzmittelsaldos und seine Verwendung 2022 der Ruhrgebietskommunen im Vergleich**  
 in Euro je Einwohner:in



\* Einschließlich letzter Finanzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.

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

beiden Kennzahlen des Haushaltsabschlusses deutlich geringer aus.

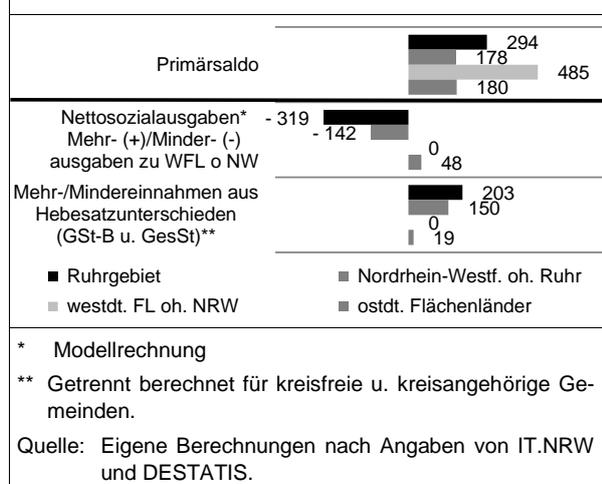
### Primärsaldo durch Sozialausgaben belastet

Aber nicht nur die Tilgungsnotwendigkeit – und in 2022 auch die Ausleihungen und Darlehn – belastet im Ruhrgebiet die Investitionstätigkeit. Da das Finanzvolumen, das nach Abzug der Ein- und Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit übrigbleibt – der Primärsaldo –, im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne Nordrhein-Westfalen um 40 % geringer ausfällt (294 zu 485 Euro/Ew.), stehen auch deutlich weniger Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung (vgl. Abb. 3).

Der geringere Primärsaldo ist wiederum das Resultat einer überdurchschnittlichen Belastung der Ruhrgebietskommunen mit Sozialausgaben. Im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne Nordrhein-Westfalen werden hier nach Abzug der direkten Entlastungen im Sozialbereich noch 319 Euro je Einwohner:in mehr verausgabt.<sup>6</sup> Auch im übrigen Nordrhein-Westfalen liegt die Nettobelastung noch um 142 Euro

Bundesbeteiligung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Entlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer einbezogen.

**Abbildung 4:**  
**Primärsaldo und Sozialausgabenbelastung 2022**  
**der Ruhrgebietskommunen im Vergleich**  
in Euro je Einwohner:in



je Einwohner:in darüber (vgl. Abb. 4). Dies erklärt aber nicht nur die geringe Investitionstätigkeit im Ruhrgebiet am deutlichsten. Es weist auch auf die Beschränkung der Erfüllung für andere kommunale Aufgaben hin.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die weit überdurchschnittlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer die lokalen Steuereinnahmen hoch ausfallen „müssen“ (203 Euro/Ew.), um die Mehrbelastungen aufzufangen (vgl. Abb. 4). Für die Verbesserung der Standortattraktivität für die Ansiedlung und Expansion von Unternehmen und zur Vermeidung von Anreizen zur Abwanderung, wäre dagegen eine Senkung der Hebesätze notwendig. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Etablierung von Steueroasen in der direkten räumlichen Nachbarschaft.

## 2 Ein- und Auszahlungen: Änderungen 2021/2022

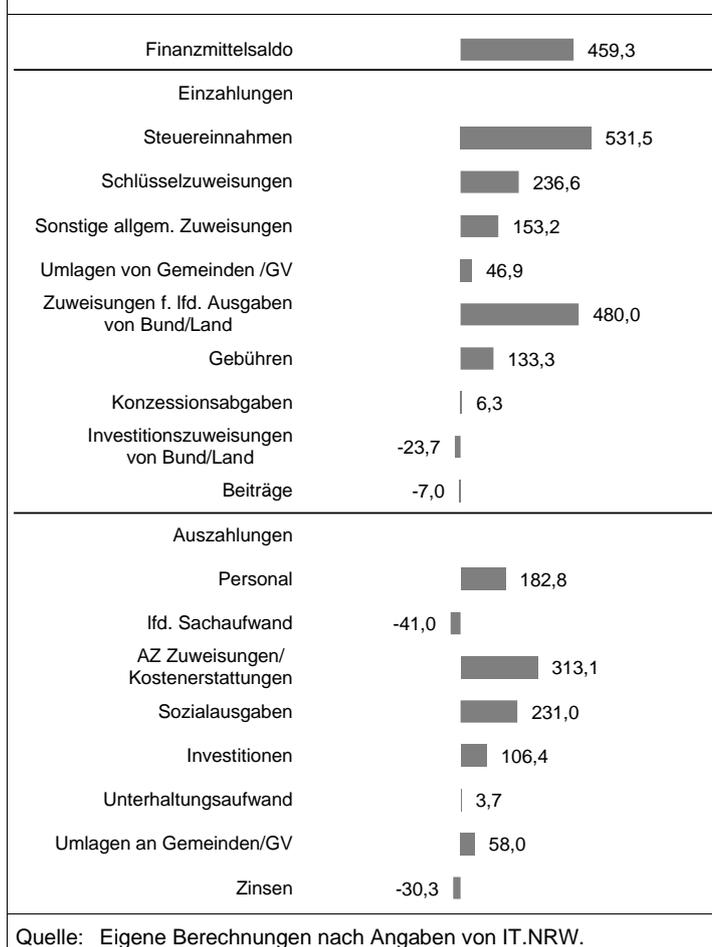
Die Erhöhung des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet um 459 Mio. Euro basiert darauf, dass die Einzahlungen um 6,6 % überdurchschnittlich stark gewachsen sind, während die Auszahlungen „nur“ um 4,4 % zugenommen haben. Auf der Ausgabenseite sind damit inflationsbedingte Ausgabenzuwächse noch nicht angekommen. Insbesondere die Tarifsteigerungen im Personalbereich werden erst 2023 wirksam.

Der deutliche Einnahmewachstum im dritten Krisenjahr ist zumindest ungewöhnlich. Die Steuereinnahmen sind um 532 Mio. Euro ge-

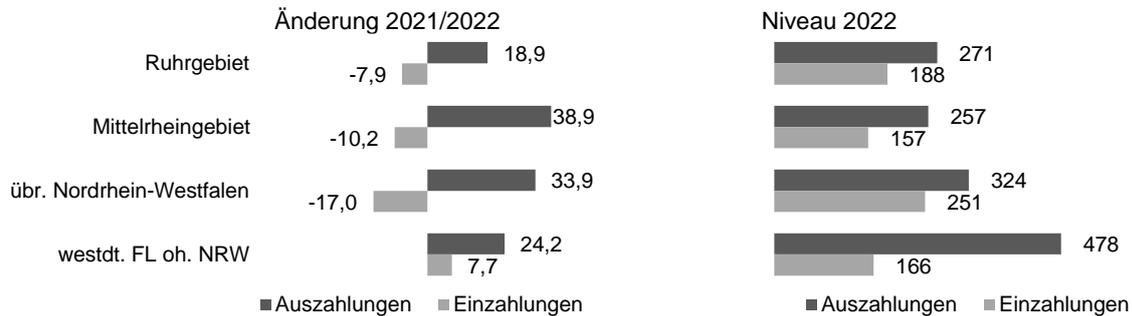
stiegen (7,8 %). Zugleich haben auch die Zuweisungen von Bund und Land für laufende Zwecke einen Anstieg um 480 Mio. Euro erfahren (18,8 %) (vgl. Abb. 5). Schlüsselzuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen und auch wieder die Gebühren steigen weiter an. Hingegen waren die Investitionszuweisungen im Ruhrgebiet rückläufig.

Auf der Ausgabenseite dominiert der Zuwachs der Auszahlungen für Zuweisungen und Kostenerstattungen an Dritte mit 313 Mio. Euro (8,6 %). Dies dürfte unter anderem auf dem weiteren Ausbau der Kinderbetreuung aber auch für die Flüchtlingsunterbringung zurückzuführen sein. Gestiegen sind ferner die Sozialausgaben um 231 Mio. Euro (5,0 %). Der Zuwachs an Investitionen ist mit 106 Mio. Euro trotz geringerer Investitionszuweisungen von Bund und Land wieder deutlich. Entlastend wirken im Jahr 2022 trotz der Zinswende nochmals sinkende Zinsausgaben bei einer leichten Abnahme der Verschuldung (vgl. Tab. 2). Das niedrige Zinsniveau wirkt hier noch fort. Erst ab 2023 dürfte sich das ändern.

**Abbildung 5:**  
**Entwicklung ausgewählter Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2021/2022**  
in Mio. Euro



**Abbildung 6:**  
**Ein- und Auszahlungen für Investitionen – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr**  
 in Euro je Einwohner:in



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

### 3 Investitionen: Unverändert niedriges Niveau<sup>7</sup>

Die Finanzierung von Investitionen erfolgt, sofern dafür nicht auch Kredite aufgenommen werden (s. *Abchnitt 6*), hauptsächlich aus Überschüssen des Primärsaldos, d. h. aus dem, was übrigbleibt, wenn die Ausgaben der laufenden Verwaltung durch die laufenden Einzahlungen beglichen wurden. Dazu kommen noch Investitionszuweisungen, insbesondere solche von Bund und Land. Im Ruhrgebiet wies der Primärsaldo 2022 je Einwohner:in einen Überschuss von 294 Euro auf. Jenseits der Tilgung wird ein Anteil von 28,2 % zur Eigenfinanzierung von Investitionen und von 26,5 % für Zukäufe von Anlagevermögen genutzt (vgl. *Abb. 3*). Selbst wenn der verbleibende Finanzmittelüberschuss (135 Euro/Ew.) vollständig zur Eigenfinanzierung von Investitionen hätte verwendet werden können, so hätten die Ruhrgebietskommunen damit aber nur 69,8 % der Eigenfinanzierungskraft erlangt, die von den Kommunen im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen erreicht wird (312 Euro/ Ew.).

Der Saldo der Investitionstätigkeit, der den Zuschuss aus dem Primärsaldo abbildet, ergibt sich 2022 im Ruhrgebiet aus Investitionsauszahlungen in Höhe von 271 Euro je Einwohner:in, denen direkte Einzahlungen, vor allem aus Investitionszuweisungen, von 188 Euro gegenüberstehen (vgl. *Abb. 6*). Im Durchschnitt der westdeutschen Länder ohne Nordrhein-Westfalen sind die Auszahlungen um 56,7 % höher (425 Euro/ Ew.), während die direkten Einzahlungen (166 Euro/

Ew.) sogar um 13,8 % geringer ausfallen. Der Unterschied in der Eigenfinanzierungskraft bedeutet für die Ruhrgebietskommunen über die Jahre einen immer größer werdenden Investitionsrückstand gegenüber anderen deutschen Regionen. Im mittelfristigen Durchschnitt (2017-2022) wurde im Ruhrgebiet ein Betrag von 1,1 Mrd. Euro jährlich weniger investiert!

Der Rückstand hat sich im Krisenjahr 2022 etwas vergrößert. Im Ruhrgebiet wachsen die Investitionsauszahlungen Pro-Kopf um 18,9 Euro an, während sie außerhalb Nordrhein-Westfalens in den westdeutschen Kommunen um 24,2 Euro ansteigen. Hier macht sich für das Ruhrgebiet der Verlust von direkten Einzahlungen bemerkbar (-7,9 zu 7,7 Euro/Ew.; vgl. *Abb. 6*). Die Entwicklung im Mittelrheingebiet ist deutlich positiver. Beide nordrhein-westfälischen Ballungsräume bleiben aber in der Investitionstätigkeit hinter dem übrigen Nordrhein-Westfalen zurück. Bei den Vermögenstransfers, die eng mit den Investitionen verflochten sind, z. B. Grundstückstransaktionen zur Stadtentwicklung oder Investitionen in Unternehmen und Betrieben, fällt der Rückstand der Ruhrgebietskommunen im Saldo der Zu- und Verkäufe geringer aus (vgl. *Abb. 3*). Allerdings beträgt der Unterschied bei den Zukäufen gegenüber dem westdeutschen Mittel ohne Nordrhein.-Westfalen 61 Euro je Einwohner:in (101 zu 162 Euro/Ew.).

### 4 Sozialausgaben: Weit überproportionale Belastung<sup>8</sup>

Die Nettoausgaben für soziale Transferleistungen<sup>9</sup> im Ruhrgebiet betragen 881 Euro je Einwohner:in.<sup>10</sup> Im

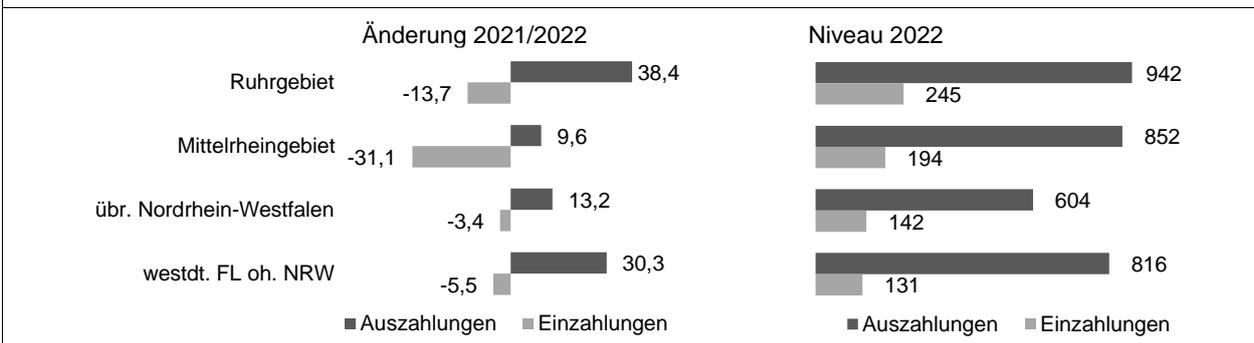
<sup>7</sup> Weitergehende Daten zur Investitionstätigkeit sind im *Abschnitt E* des statistischen Tabellenbandes enthalten.

<sup>8</sup> Weitergehende Daten zu den Finanzen im Sozialbereich sowie zu Empfängern von sozialen Leistungen sind im *Abschnitt D* des statistischen Tabellenbandes enthalten.

<sup>9</sup> Vgl. *Fußnote 6*. Nicht berücksichtigt sind sonstige Kostenerstattung für den Sozialbereich, z. B. für Auszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

<sup>10</sup> Die sozialverursachten Ein- und Auszahlungen der beiden nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände (12 bzw. 314 Euro/ Ew.; vgl. *Tab. D21* im statistischen Tabellenband) wurden für diesen Vergleich auf die sie finanzierenden Kommunen nach

**Abbildung 7:**  
**Ein- und Auszahlungen\* für Sozialtransfers – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr**  
 in Euro je Einwohner:in \*\*



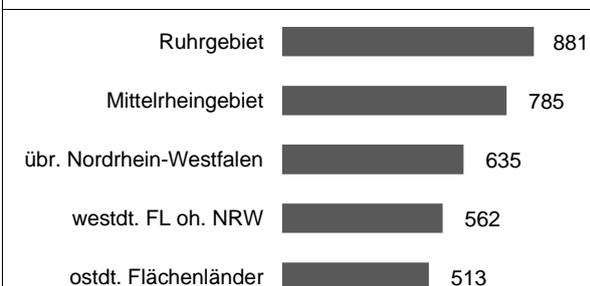
\* Einzahlungen ohne Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung etc.

\*\* Länderebene einschl. höherer Kommunalverbände. Den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände (12 bzw. 323 Euro/Ew.) hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

Vergleich zum Durchschnitt der anderen westdeutschen Flächenländer fallen sie um 319 Euro je Einwohner:in höher aus (Mehrausgaben; vgl. Abb. 3). Sie beanspruchen 34,8 % der allgemeinen Deckungsmittel (Absorptionsquote). Ausgangspunkt sind Bruttoausgaben je Einwohner:in in Höhe von 1 299 Euro, denen hier erfasste Finanzierungsbeiträge und Kostenerstattungen von 258 Euro gegenüberstehen. Die Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (562 Euro/Ew.; vgl. Abb. 8) bedeutet eine absolute Mehrbelastung in Höhe von 1,64 Mrd. Euro. Die in den letzten 10 Jahren erfolgten Entlastungen aller Kommunen bei den Sozialausgaben haben damit an den Disparitäten unter ihnen nur wenig geändert.

**Abbildung 8:**  
**Auszahlungen für Sozialtransfers netto\* 2022**  
 in Euro je Einwohner:in



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

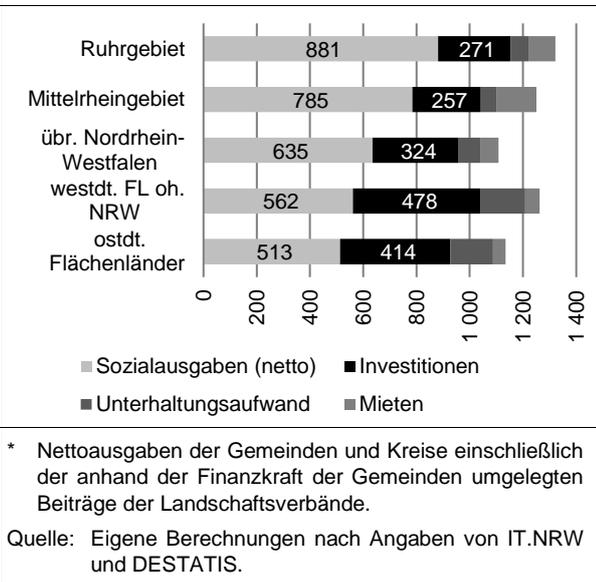
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Im direkten Vergleich von Investitionen und Sozialausgaben wird das komplementäre Verhältnis zwischen beiden sichtbar (vgl. Abb. 9). 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 Finanzausgleichssysteme entsteht folglich eine Schiefelage. Der Mehraufwand für soziale Leistungen gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bedeutet, dass über eine Milliarde Euro in der Region nicht für Investitionen, bessere Leistungen oder eine Verringerung der Realsteuerhebesätze zur Verfügung stehen – und auch nicht zur Tilgung der Liquiditätskredite eingesetzt werden können. Insofern werden im Ruhrgebiet die Investitionen von zwei Seiten in die „Zange“ genommen: durch die Tilgungsverpflichtung und die überproportionalen Sozialausgaben.

#### – Überdurchschnittlich steigende Sozialausgaben –

Die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen* – ohne Landschaftsverbände – haben 2021 (2022?) gegenüber dem Vorjahr im Ruhrgebiet erneut überproportional zugenommen. Der Zuwachs um 38,4 Euro je Einwohner:in fällt um ein Viertel stärker als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (30,3 Euro/Ew.; vgl. Abb. 7). Prozentual ist er aber etwas geringer: 5,0 % zu 5,2 %. Der Prozentuale Vergleich verschleiert somit die Wirkung

**Abbildung 9:**  
**Sozialtransfers\* sowie Investitionen und anlagebezogene Auszahlungen 2022**  
 in Euro je Einwohner:in



des höheren Basiswertes. Insgesamt entwickeln sich die Sozialausgaben dynamischer als die Gesamtausgaben (4,4 %).

Den höheren Auszahlungen stand in Nordrhein-Westfalen ein Rückgang der direkten Einzahlungen gegenüber (vgl. Abb. 7). Die Wirkung des Sozialausgabenanstiegs wird dadurch im Ruhrgebiet deutlich verstärkt. Insbesondere im Vergleich zum übrigen Nordrhein-Westfalen hat sich damit die Disparität massiv erhöht.

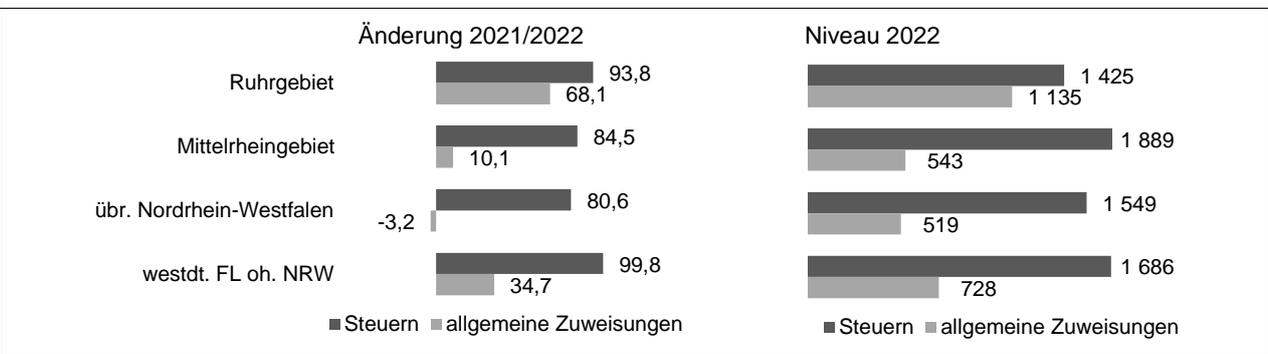
## 5 Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen

2022 hat sich der Zuwachs an Steuereinnahmen für die Kommunen im Ruhrgebiet fortgesetzt (vgl. Abb. 5). Im regionalen Vergleich sind sie zumindest innerhalb Nordrhein-Westfalens überdurchschnittlich gewachsen (94 Euro/Ew.). Zugleich haben auch die allgemeinen Zuweisungen deutlich stärker als in anderen Regionen zugenommen (vgl. Abb. 10). Die allgemeinen Deckungsmittel<sup>11</sup> sind damit im Ruhrgebiet mit 7,5 % etwas stärker als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (7,2 %) angestiegen.

Damit hat die Disparität bei den Steuereinnahmen gegenüber dem vergleichbaren Ballungsraum Mittelrhein um -24,6 % abgenommen. Im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ohne Nordrhein-Westfalen beträgt sie -16,4 %. Diese Lücke wird durch die allgemeinen Zuweisungen kompensiert. Sie fallen im Ruhrgebiet doppelt so hoch aus wie im Mittelrheingebiet. Gegenüber den übrigen westdeutschen Kommunen fallen die Zuweisungen um 53,5 % höher aus. Damit wird aber nicht nur die Schwäche der Ruhrgebietskommunen ausgeglichen. Auch die höhere Belastung mit Sozialausgaben wird im Steuerkraft-Bedarfsausgleich des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt.

Das unterdurchschnittliche Niveau der Steuereinnahmen im Ruhrgebiet ist die Folge der vergleichsweise geringen Wirtschaftskraft der Region. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer liegt um 42,1 % unter dem Durchschnitt (vgl. Tab. 4). Während die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich ausfällt, ist die Er-

**Abbildung 10:**  
**Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – Niveau 2022 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr**  
 in Euro je Einwohner:in



werbstätigendichte deutlich unterdurchschnittlich.

11 Aus der Summe der allgemeinen Deckungsmittel sind die Umlagen an die Länder herausgerechnet. Damit wird insbesondere

der Effekt der baden-württembergischen Finanzausgleichsumlage berücksichtigt.

Auch bei der Grundsteuer B spiegelt sich diese Problematik wider. Hier liegt die Bemessungsgrundlage um 14,5 % unter dem westdeutschen Vergleichswert ohne Nordrhein-Westfalen (vgl. Tab. 5).

Zum Ausgleich der wirtschaftskraftbedingt fehlenden Einnahmen haben die Ruhrgebietskommunen die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B stark angehoben. Bei der Gewerbesteuer liegt die Region um 29,4 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen; bei der Grundsteuer B beträgt die Disparität sogar 65,9 % (vgl. Tab. 3). Dies trägt mit zum etwas überdurchschnittlichen Aufkommen der allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet bei. Es macht das Ruhrgebiet aber auch zu der Hochsteuerregion in Deutschland – eine Situation, die mittel- und langfristig die Standortattraktivität für Unternehmen beeinträchtigt und deshalb zurückgeführt werden muss.

## 6 Verschuldung<sup>12</sup>

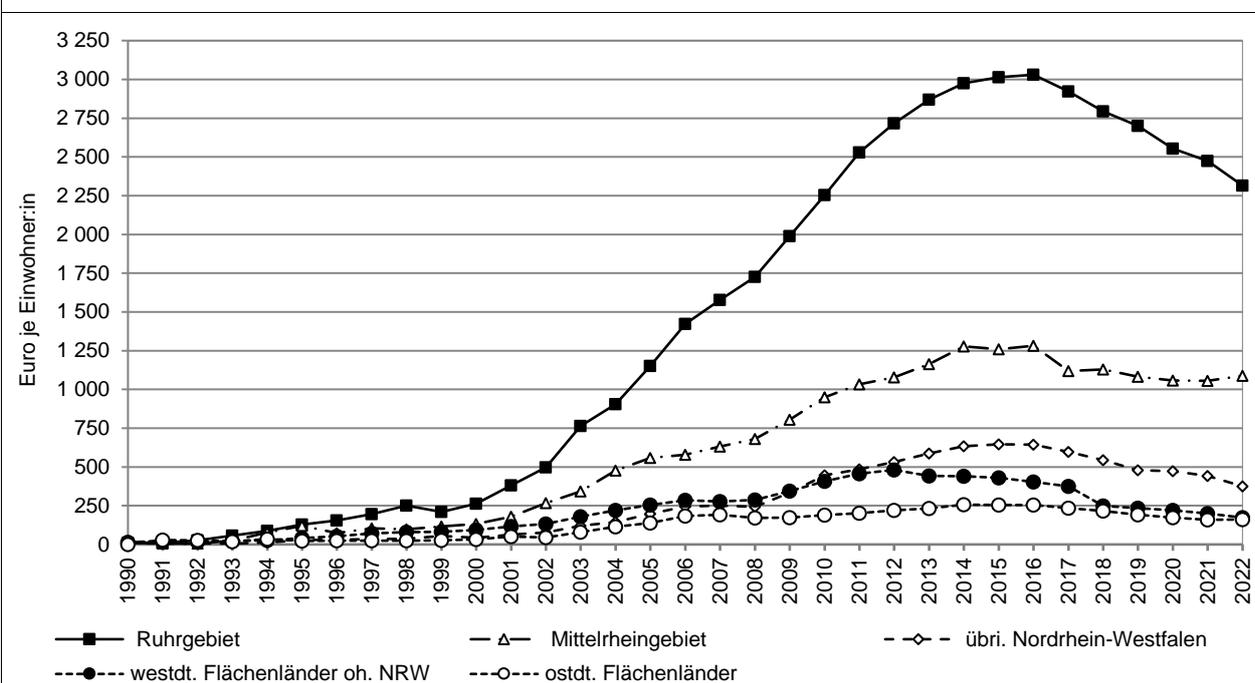
Die Verschuldung weist unter zwei Aspekten eine hohe Brisanz für die Kommunen auf. Zum einen geht

es um die Frage, in welchem Verhältnis die Verschuldung zur Leistungsfähigkeit der Kommunen steht. Damit ist die Tilgungsfähigkeit angesprochen. Die zweite Frage betrifft die Kosten der Verschuldung, d. h. welche Belastung des Haushalts resultiert aus den Ausgaben für die Zinsen und Kreditbeschaffungskosten.

Angesichts niedriger Zinsen in den Jahren 2010 bis Anfang 2022 war die Zinslast stetig gesunken, obwohl die Verschuldung bis 2016 noch weiter angestiegen war. Die Auszahlungen für Zinsen sind trotz Zinswende auch 2022 nochmals gesunken (-11,1 %). Der Finanzsaldo, der aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden resultiert, blieb damit im Ruhrgebiet zum zweiten Mal positiv (2 Euro/Ew.; vgl. Abb. 3). Angesichts der seit Mitte 2022 deutlich steigenden Zinssätze werden die Kosten der Verschuldung aber künftig wieder steigen und die weitere Konsolidierung der Ruhrgebietskommunen in den kommenden Jahren zusehends einschränken.

Vor diesem Hintergrund ist die wieder steigende Verschuldung der deutschen Kommunen problematisch (vgl. Abb. 11). Sie ist bundesweit um 2,9 Mrd. Euro auf 124,8 Mrd. Euro gewachsen. Dabei nehmen die

**Abbildung 11:**  
**Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung\* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2022 (jew. 31.12.)**



\* Einschließlich der seit 2012 aufgenommenen Anleihen (Wertpapierschulden), die Liquiditätszwecken dienen. Auf Basis der seit 2017 bekannten Aufteilung zwischen Investitions- und Liquiditätszwecken wurden die Wertpapierschulden 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.

12 Weitergehende Daten zur Verschuldung der Kommunen im Kernhaushalt sind im Abschnitt D des statistischen Tabellenbandes enthalten.

Investitionskredite um 5,2 Mrd., Euro zu, während die Liquiditätskredite um 2,3 Mrd. Euro sinken (vgl. Tab. 2).

Für das Ruhrgebiet von zentraler Bedeutung sind die Liquiditätskredite. Mit 11,9 Mrd. Euro bzw. einem Anteil von 56,8 % dominieren sie die Gesamtverschuldung im Kernhaushalt. Gegenüber dem Vorjahr konnten sie von den Kommunen um 5,4 % bzw. 683 Mio. Euro reduziert werden. Je Einwohner:in betragen sie nunmehr 2 315 Euro, was mehr als dem 10-fachen des Durchschnitts in den westdeutschen Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen entspricht. Trotz ihrer ab 2016 einsetzenden Tilgung bleibt sie weiter hoch (vgl. Abb. 11).

Die Investitionskredite der Ruhrgebietskommunen im Kernhaushalt haben zwar den geringeren Anteil an der Gesamtverschuldung. Das Pro-Kopf-Niveau ist mit 1 749 Euro aber ebenfalls überdurchschnittlich. Es liegt um 36,8 % über dem kommunalen Durchschnitt in den westdeutschen Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen. Insofern besteht eine Doppelbelastung, die angesichts der Finanzprobleme in der Region – unterdurchschnittliche Steuerbasis, hohe Hebesätze, deutlich überdurchschnittliche Belastung mit Sozialausgaben – die Tilgungsfähigkeit kritisch erscheinen lässt. Das überdurchschnittliche Niveau der Investitionskredite steht zudem im Kontrast zur geringen Investitionstätigkeit in der Region. Es weist auf die geringe Eigenfinanzierungskraft der Kommunen hin – bzw. auf den Druck, Finanzmittel vordringlich zur Tilgung der Liquiditätskredite einzusetzen.

Die Investitionskredite sind gegenüber dem Vorjahr um 4,6 % erhöht worden. Im regionalen Vergleich ist das unterdurchschnittlich stark (vgl. Tab. 2). Die höhere Verschuldung trägt zwar zur Steigerung der Investitionstätigkeit bei, mit der der Investitionsrückstand abgebaut werden kann. Aber diese Finanzquelle bleibt begrenzt und verteuert sich angesichts steigender Zinsen zunehmend.

Insgesamt hat die Verschuldung im Ruhrgebiet leicht abgenommen: -289 Mio. Euro. Je Einwohner:in ist sie mit 4 064 Euro knapp dreimal so hoch wie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen (1 450 Euro). Entsprechend höher fällt auch die Belastung mit Zinsen aus, wenngleich die unterdurchschnittliche Zinsquote von 1,2 % noch auf eine vergleichsweise günstige Finanzierung hinweist.

## 7 Haushaltsüberschuss 2022 – Warum ein Erfolg so unbefriedigend sein kann

Im Jahr 2022 ist das vorhergesagte Defizit der deutschen Kommunen in Höhe von -5,8 Mrd. Euro<sup>13</sup> ausgeblieben. Insgesamt und auch im Ruhrgebiet wurde ein Überschuss erzielt, weil vor allem die Einzahlungen aus kommunalen Steuern die deutlich negativen Erwartungen übertroffen haben. Festzuhalten ist, dass die Ruhrgebietskommunen damit im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2017-2022) ein wesentlich besseres kamerales Haushaltsergebnis erzielt haben, als die Kommunen bundesweit: 129 zu 79 Euro je Einwohner:in. Die Überschüsse wurden im Ruhrgebiet zum Abbau von Liquiditätskrediten genutzt. Seit 2016 konnten die Altlasten aus Liquiditätskrediten aus eigener Kraft um insgesamt 3,6 Mrd. Euro (-23,2 %) reduziert werden (2022: -683 Mio. Euro). Das belegt eine hohe Konsolidierungsleistung.

Dieser Erfolg darf zurecht „gefeiert“ werden. Die Ziele des Stärkungspaktes Stadtfinanzen können insgesamt als erreicht gelten: Haushaltsausgleich, Stopp des Anstieges der Liquiditätskredite (2016) und Einstieg in die Tilgung. Die Verschuldung der Ruhrgebietskommunen mit Liquiditätskrediten in Höhe von 11,9 Mrd. Euro liegt – wieder – auf dem Niveau von Ende 2010, dem Beginn des Stärkungspaktes Stadtfinanzen.

Das erreichte Etappenziel<sup>14</sup> bleibt trotzdem unbefriedigend, denn die Folgen der Konsolidierungspolitik und das Ausbleiben der Altschuldenlösung werden immer deutlicher sichtbar:

- Das Ruhrgebiet hat sich innerhalb Deutschlands als Hochsteuerregion verfestigt, was negativ auf Wahrnehmung des Standortes wirkt.
- Das fortwährende Investitionsdefizit hat den Nachholbedarf weiter vergrößert. Der Substanzverzehr wird trotz der Investitionsförderprogramme immer spürbarer.
- Für die verbleibenden 11,9 Mrd. Euro Altschulden steht die Anschlussregelung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aus. Angesichts der seit 2023 steigenden Zinsen werden die Schulden wieder zu einer real wirkenden Haushaltsbelastung. In dieser Hinsicht war 2022 für die Kommunen im Ruhrgebiet aber auch im übrigen Nordrhein-Westfalen ein verlorenes Jahr. Erneut hat die nordrhein-westfälische Landesregierung kein Konzept entwickelt, mit

13 Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022, a. a. O., S. 18.

14 Vgl. FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite. Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. In: Röber, M./Glinka, P./Hesse, M./Rottmann,

O./Truger, A. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 293. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257).

dem sie mit der Bundesregierung über eine gemeinsame Lösung des Altschuldenproblems hätte in einen Dialog treten können.

Zudem erzeugen die hohe Abgabenlast bei unterdurchschnittlichen Leistungen der Daseinsvorsorge immer stärker Unverständnis und wachsenden Unmut in der Bevölkerung, die sich in einer Stärkung der politisch radikalen Ränder niederschlägt.

Die Überschüsse der Kommunen müssen ferner auch unter dem Aspekt gesehen werden, dass nicht alle vorgesehenen Ausgaben getätigt werden konnten. Höhere Investitionen scheitern teilweise auch an operativen Defiziten. Zum einen fehlt Personal, um alle Aufgaben zu erfüllen, etwa bei der Kinderbetreuung oder bei der Bauplanung. In den finanzschwachen Kommunen fehlt zudem das Personal, das staatliche Investitionsförderprogramme lokal nutzbar machen kann. Ferner fehlen in der Wirtschaft Kapazitäten und aufgrund von Lieferengpässen auch Materialien, um Investitionen kurzfristig umsetzen zu können. Insofern müssen Überschüsse als Resultat einer nicht möglichen Aufgabenerfüllung als neuer Aspekt der Finanzentwicklung mitberücksichtigt werden.

Darüber hinaus haben die Kommunen anscheinend im Jahr 2022 mit ihren Überschüssen in erheblichem Maße ihren kommunalen Unternehmen mit Ausleihungen unter die Arme gegriffen. Hier dürfte der Bedarf der Stadtwerke in der Energiekrise eine Rolle gespielt haben. In dieser Hinsicht wirft der im Februar des Jahres begonnene russische Angriffskrieg gegen die Ukraine mit seinen weitreichenden Folgen für die deutsche Wirtschaft und den Staat – Stichwort Energiemangel mit inflationären Folgewirkungen – seine Schatten voraus. Erst gegen Ende des Jahres 2022 zeigen sich erste fiskalische Rückwirkungen. Insofern bleibt auch abzuwarten, ob und wann die Ausleihungen wieder zurückfließen.

Operativ hat der Krieg die Kommunen mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge bereits voll erfasst. Der kamerale Überschuss in 2022 ist somit kein Zeichen einer guten Finanzlage oder eines Erfolges. Er ist das Ergebnis vielfältiger Einzelfaktoren, die mit bewertet werden müssen. Allein für sich ist er blind für die Gesamtsituation. Er bildet lediglich die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen ab, die notwendig ist, um eine Verschuldung zu vermeiden, die aber nichts über den Grad der Aufgabenerfüllung aussagt.

## 8 2023: Erneut auf dem Weg in die strukturelle Unterfinanzierung: Forderungen an Land und Bund

Für die Jahre 2023 und 2024 werden von den kommunalen Spitzenverbänden Defizite der deutschen Kommunen in Höhe von -6,4 und -9,6 Mrd. Euro erwartet.<sup>15</sup> Die Prognoseunsicherheiten sind diesmal begrenzt. Die Wirkungskette Verknappung von Energie und Rohstoffen, knappheitsbedingte Inflation, steigenden Zinsen zur Inflationsbekämpfung und inflationsbedingt hohen Tarifsteigerungen auch im öffentlichen Dienst sowie der starke Zustrom von Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Krisenregionen der Welt schlagen sich ab 2023 deutlich in den Kommunalhaushalten nieder. Und auch die Einnahmen aus Steuern steigen aufgrund der wirtschaftlichen Rezession nicht mehr so stark. Angesichts der sehr schwierigen Rahmenbedingungen wird die Krise der Kommunal Finanzen 2023 und 2024 konkret werden.

Jenseits der akuten Krisenüberbrückung – erst Coronapandemie, jetzt Ukraine-Krieg – erfordern aber auch die bestehenden laufenden Aufgaben sowie die erkennbaren Aufgabenerweiterungen deutlich mehr Aufmerksamkeit, denn sie lässt die Unterfinanzierung auf der kommunalen Ebene immer deutlicher werden. Zu nennen sind insbesondere

- der infrastrukturelle Nachholbedarf im Kontext
- die Modernisierung und der klimaneutrale Umbau von Infrastruktur, Gebäudebestand und Energieversorgung,
- die Mobilitätswende vor allem beim Fortbestand des Deutschland-Tickets,
- die Digitalisierung der Verwaltung,
- der schon beschlossene Ausbau der sozialen Leistungen sowie
- die Integration der nach Deutschland zugewanderten Menschen, ganz gleich, ob es sich um Flüchtlinge oder angeworbene Arbeitskräfte handelt.

Die Finanzierungsspielräume – insbesondere der finanzschwachen nordrhein-westfälischen Kommunen – werden dabei durch weitere Faktoren zusehends eingengt. Dazu gehören

- die wieder steigenden Ausgaben für Kreditzinsen,
- die ab 2024 mit jährlich rund 30 Mio. Euro angesetzte und über 50 Jahr laufende Kürzung der im Zuge der Corona-Pandemie kreditfinanzierten Stabilisierung der Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen (rd. 1,5 Mrd. Euro) und

15 Gemeinschaftsprognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; vgl. o. V.: (2023) Kommunalhaushalten

droht dauerhaftes Defizit. In: Der Landkreis. Jg. 93, H. 10, S. 468.

- die sukzessive Einbringung der in den Jahren 2020 bis 2023 wegen der Pandemie und des Krieges isolierten und damit aus den Ergebnisrechnungen der Kommunalhaushalte herausgerechneten Mehraufwendungen und Mindereinnahmen (Bilanzierungshilfe).

Letzteres macht nun auch die Interpretation des Jahresabschlusses im Ergebnishaushalt problematisch. Da keine Meldepflicht für die vorgenommene Isolierung mit eingeführt wurde, ist derzeit der Umfang des isolierten Finanzvolumens nur unzureichend bekannt. Für das Jahr 2021 wurde in einer Umfrage von 311 der 430 nordrhein-westfälischen Kommunen ein Gesamtbetrag von 1,48 Mrd. Euro genannt.<sup>16</sup> Die Isolierung hat sich aber bisher nicht erkennbar in wieder deutlich steigenden Liquiditätskrediten niedergeschlagen, was den Schluss zulässt, dass die Liquidität im Durchschnitt ausreichend war.

Das Leitbild „Haushaltsausgleich“ gerät in dieser Situation bei den gegebenen Einnahmen in einen Zielkonflikt mit der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, den durch Bund und Länder erweiterten Leistungsansprüchen, die von den Kommunen zu erfüllen sind, und der Zukunftsvorsorge. Eine weitere Anhebung der lokalen Abgaben, etwa der Realsteuerhebesätze, ist angesichts des erreichten Niveaus nicht anzuraten. Sie ist kontraproduktiv sowohl hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit des Ruhrgebiets als Wirtschaftsstandort als auch hinsichtlich der Belastbarkeit der Einwohner:innen und gefährdet den lokalen Frieden.

Eine erneute Ausweitung der kommunalen Verschuldung ist allerdings auch keine Lösung. Dies verlagert nur das Finanzierungsproblem auf die nachfolgenden Generationen und erzeugt zudem hohe Kosten. Die nachfolgenden Generationen sind aber ohnehin schon mit vielen Versäumnissen und offenen Rechnungen aus der Vergangenheit konfrontiert, etwa den wachsenden Finanzierungskosten von Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung in einer alternden Gesellschaft<sup>17</sup>, den Folgen der Klimakrise und den in Nordrhein-Westfalen ohnehin bestehen kommunalen Altschulden.

Entsprechend dem Prinzip, dass den Aufgaben die Finanzierung zu folgen hat, muss die Unterfinanzierung der Kommunen dadurch abgewendet werden, dass diejenigen, die eine Aufgaben beschließen auch deren Kosten ehrlich berechnen und dann ausgleichen. Dazu gehört auch, dass, wie etwas im Fall der U3-Betreuung, die Inanspruchnahme durch die potenziellen Nutzer realistisch angesetzt und nicht kleingerechnet

wird. Dies gilt in diesem Fall auch deshalb, weil die Kinderbetreuung eine Voraussetzung für eine höhere Erwerbsquote der Frauen ist, die bei zunehmendem Arbeitskräfte- bzw. Fachkräftemangel notwendig wird. Insofern geht es nicht nur um Sozialpolitik, sondern auch um Wirtschaftspolitik.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass das Grundproblem des Gemeindefinanzsystems in den letzten Jahren nicht gelöst, sondern von einer bis 2019 gut laufenden Konjunktur nur überdeckt wurde. Zwischen Wunsch und Finanzierbarkeit von vor allem neuen Aufgaben treten sofort Lücken auf, wenn Krisen wie seit 2020 zeigen, dass die fiskalische Resilienz noch nicht einmal ausreicht, die Erfüllung bestehender Aufgaben zu gewährleisten.

Zur Stabilisierung des Gemeindefinanzsystems gibt es vielfältige Handlungsbedarfe für Land und Bund:

- Land Nordrhein-Westfalen:
  - Zuvorderst ist die Basisfinanzierung der Kommunen durch eine Anhebung des Verbundsatzes im kommunalen Finanzausgleich zu verbessern. Die Reduzierung dieser Quote in den 1980er Jahren von 28,5 auf 23 % hat die Finanzkrise der Kommunen wesentlich befördert. Deshalb sollte die Quote mittelfristig wieder auf zumindest 25 % angehoben werden.
  - Dabei können auch derzeit neben dem Finanzausgleich bestehende Fördertöpfe des Landes aufgelöst und in den Finanzausgleich zur Stärkung der Investitionspauschale integriert werden. Der hohe Aufwand der Förderpolitik, der insbesondere von finanzschwachen Kommunen schwer zu leisten ist, würde damit deutlich reduziert und auch die prüfenden Bezirksregierungen würden entlastet. Zugleich würden damit Standardsetzungen, die über die Förderpolitik durch die Hintertür eingeführt werden (Vermeidung einer direkten und damit konnexitätsrelevanten Standardsetzung), unterbunden. Gerade in Krisenzeiten ist den Kommunen mehr zu vertrauen, dass sie vor Ort das Richtige tun und wirtschaftlich arbeiten. Landespolitische Detailsteuerung konterkariert eher die Kraft der kommunalen Selbstverwaltung.
  - Mit der Einführung einer allgemeinen Finanzausgleichsumlage ließe sich die Ausgleichsintensität erhöhen. Diese interkommunale Solidarität ist vor allem in Bezug auf nordrhein-westfälische Steueroasen sinnvoll, sofern der Bund

16 Vgl. dazu beispielhaft WERDING, M. (2023): Demografische Alterung und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In: Beznoska, M./Hentze, T./Rietzler, K./Werdning, M.: Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen. Köln, S. 142-147. (= IW-Trends 3/2023).

17 Vgl. Landesregierung NRW (2023): Antwort auf die Kleine Anfrage 2378 vom 23. August 2023 des Abgeordneten Justus Moor SPD – Drucksache 18/5544. Düsseldorf. (= Drucksache 18/6400 vom 17.10.2023).

keine Regelung zur Unterbindung des ruinösen Steuerwettbewerbs einführt.

- Die Neuregelung der Finanzierungslasten bei der Schulfinanzierung ist zügig anzugehen.
- Die Landesregierung muss endlich ein tragfähiges Konzept für eine Altschuldenlösung erarbeiten. Der im Sommer 2023 vorgestellte Ansatz, der keine Landesbeteiligung vorsah, sondern die Alleinfinanzierung durch die Kommunen, ist gescheitert. Nicht nur wären die Kommunen damit überfordert gewesen. Auch der Bund sah wesentliche Voraussetzung nicht erfüllt, um den angekündigten eigenen Beitrag leisten zu können.<sup>18</sup> Die nun für den 1. Januar 2025 angekündigte Implementation einer Altschuldenlösung durch das Land Nordrhein-Westfalen muss einen effektiven eigenen Beitrag enthalten. Der versuchte Zugriff des Landes auf den kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer darf sich nicht wiederholen. Ein weiterentwickelter Entschuldungspakt, der die inflationsbereinigte finanzielle Beteiligung des Landes durch den Stärkungspakt fortschreibt, wäre ein notwendiger Basisansatz, damit der Bund überhaupt ernsthaft eine Beteiligung prüft.
- Letztendlich muss die Landesregierung Klarheit über den Umfang der in den Kommunalhaushalten isolierten und damit in den kommenden Jahren ergebniswirksam werdenden Kosten der Krisenjahre 2020 bis 2023 herbeiführen.
- Bund:
  - Der seit seiner Einführung im Jahr 2018 durch die Inflation deutlich entwertete Festbetrag von 5 Mrd. Euro zur Sozialausgabenentlastung der Kommunen ist durch eine einmalige Aufstockung zum Inflationsausgleich aufzuheben und für die Zukunft zu dynamisieren. Zudem ist für den Finanzierungsteil, der über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach einem allein wirtschaftsbezogenen Schlüssel auf die Gemeinden nicht zieladäquat verteilt wird, ein soziallastenbezogener Schlüssel einzuführen.
  - Mittelfristig ist die Finanzierung der Pflege so auszugestalten, dass die kommunale Hilfe zur Pflege zumindest nicht höher belastet wird.
  - Die kommunale Investitionstätigkeit kann durch eine Erhöhung der Steuerbeteiligung der Kommunen gestärkt werden. Eine Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit auf einem höheren Niveau würde eine Anpassung von Planungs- und Baukapazitäten wirtschaftlich ma-

chen und damit bestehende Engpässe beseitigen helfen. Es bedarf der Kontinuität im Substanzerhalt und -ausbau der Infrastrukturen. Wozu dient die Einführung der Doppik, wenn nicht zur Sichtbarmachung des Ressourcenverbrauchs. Substanzerhalt ist eine Pflichtaufgabe, wie die Sicherung des Existenzminimums im Sozialen und kein Finanzpuffer in schlechten Zeiten.

- Die Zusage des Bundes zur Beteiligung an einer Altschuldenlösung muss beibehalten werden. Die bisherigen Hilfen, etwa die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende um 25 Prozentpunkte (2020), waren und sind eine wichtige Entlastung für alle Kommunen bei der laufenden Aufgabenerfüllung und haben die bestehende Unterfinanzierung verringert. Sie reduzierten aber weder die räumlichen Disparitäten, noch trugen sie signifikant zur Senkung der Altschulden bei. Eine Altschuldenlösung ist dagegen eine Maßnahme, die gezielt wirkt und damit auch die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen bei Investitionen stärkt.
- Hinsichtlich der Gewerbesteuer sollte der Bund Regelungen treffen, die die Bildung von inländischen Steueroasen verhindern. Dazu kann sowohl der bestehende Mindesthebesatz von 200 % angehoben oder aber eine Regelung eingeführt werden, die die Bedeutung von Produktionsstandorten stärkt.
- Hinsichtlich der fluchtbedingten Zuwanderung aus dem Ausland muss der Bund seine Verantwortung für Unterbringung und Versorgung (kurzfristig) und die langfristige Integration der Bleibenden zusammen mit den Ländern durch den Aufbau einer regelorientierten dauerhaften Förderung der Kommunen nachkommen.
- Letztendlich müssen auf der Bundesebene die Akteure damit aufhören, immer neue Aufgaben zu generieren, die dann auf kommunaler Ebene ohne hinreichende Gegenfinanzierung umzusetzen sind. Notwendig ist vielmehr eine Überprüfung der bestehenden Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihrer regulatorischen Belastungen.

Dass der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine vor allem für den Bund und seine Aufgabenstellung eine grundsätzlich neue Lage geschaffen hat, darf nicht dazu führen, dass er sich aus der Finanzierungsverantwortung für von ihm veranlassten Aufgaben zurückzieht. Die neue Situation erfordert aber eine neue

18 Vgl. etwa JUNKERNHEINRICH, M. (2023): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. August

2023 zum Antrag der Fraktion der SPD: Altschuldenlösung endlich auf den Weg bringen – Kommunen aus Schuldenfalle retten (Drucksache 18/1690). Düsseldorf. (= MMST 18-695).

Prioritätensetzung, die eine Prüfung von Aufgaben und Subventionstatbeständen beinhaltet. Vor allem aber erhöht die veränderte Lage eine Intensivierung des Reformtempo, mit dem Anpassungen vorgenommen und Hemmnisse beseitigt werden müssen.

## 9 Chancen und ihre Finanzierung

Die aktuelle Krisensituation wird überbrückt werden können – zumindest ist die Erfahrung der letzten 40 Jahre, dass es weitergeht. Wie es weitergeht hängt aber ganz entscheidend davon ab, dass und wie der erforderliche Anpassungsprozess an die neue Lage erfolgt.

Der Anpassungsdruck ist zugleich eine Chance. Zumindest liefert er einen Beschleunigungsimpuls für den Reformprozess, der notwendig ist, um künftige Wohlstandsverluste etwa aus der Klimakrise, zu minimieren bzw. daraus einen Gewinn zu erzeugen.

### – Demographie –

Im Gegensatz zu früheren Krisen erweist sich der Arbeitsmarkt als sehr robust. Die Arbeitslosigkeit steigt trotz massiver Zuwanderung bisher nicht wesentlich. Im Gegenteil: Der Fachkräftebedarf wird sogar immer größer. Insofern bleibt der aus früheren Jahren bekannte fiskalische Belastungsanstieg – auch in den Kommunen – vergleichsweise gering.

Dafür verantwortlich sind die Babyboomer. Diese Altersgruppe der zwischen 1955 und 1969 Geborenen, die zuerst als „Schülerberg“ die Schulen füllte und dann als Erwerbsfähige auf den Arbeitsmarkt drängte – und damit ein Teil der Arbeitsmarktprobleme ab den 1980er Jahren war –, geht nun in Rente. Dem Entlastungseffekt steht aber gleichzeitig ein Nachwuchsmangel auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Dies schwächt die Wirtschaftskraft und führt auch bei der Versorgung der Bevölkerung zu Engpässen. Insbesondere eine steigende Zahl pflegebedürftiger Personen wird künftig noch mehr Pflegekräfte erfordern – und die Kommunen z. B. bei der Hilfe zur Pflege beanspruchen. Auch steht das Gesundheitswesen unter Druck.

Dem Arbeitskräftemangel steht im Ruhrgebiet allerdings eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit gegenüber. Für einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage fehlen aber zumeist die Qualifikationen auf der Angebotsseite sowie Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit bei den Langzeitarbeitslosen.

Um den Arbeitskräftebedarf zu decken und auch den Finanzierungsbedarf der Renten-, Kranken- und der Pflegeversicherung langfristig zu sichern, müssen alle

Reserven mobilisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist die Zuwanderung eine große Chance. Zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wie auch für die Integration sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verstärken.

### – Infrastruktur und Klimaresilienz–

Der kommunale Bestand an Infrastrukturanlagen wie Gebäuden und Straßen ist im Ruhrgebiet in einem sehr schlechten Zustand. Jahrzehntelange Unterfinanzierung der Investitionen hat die Substanz ausgezehrt. Zugleich erfordert die Klimakrise erhebliche Investitionen in die Energie- und Mobilitätswende. Nachholbedarf, Erneuerung und Modernisierung der Infrastruktur könnten also in einem Gesamtrahmen angegangen werden. Für die Umsetzung muss angesichts der dafür notwendigen Dauer auch eine entsprechend langfristige Finanzierung sichergestellt werden. Das Erreichen der Klimaziele zu den angegebenen Zeitpunkten steckt den Zeithorizont mit ab.

### – Kommunale Eigenverantwortung –

Eine wichtige Ressource der Kommunen ist die Eigenverantwortung vor Ort. Dazu muss aber die Erfahrung der Selbstwirksamkeit gefördert werden. Hierzu gehört, dass die Frage, ob und wie eine Aufgabe erfüllt wird, stärker vor Ort selbst entschieden wird. Notwendig sind hierfür eine aufgabenangemessene Basisfinanzierung aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen und eine deutliche Reduktion zweckgebundener und mit Auflagen versehener Projektförderprogramme zugunsten pauschaler Zuweisungen. So kann vor Ort die Priorisierung von Aufgaben zielgenauer nach dem lokalen Bedarf erfolgen.

### – Finanzierung –

Zu Finanzierung der Folgen aus der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben der Bund und die Länder die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse genutzt und zusätzlich Kredite aufgenommen und Sondervermögen gebildet. Dies gilt insbesondere für den Bund, der bisher die Hauptfinanzierungslast getragen hat.<sup>19</sup> Das Vorhaben des Bundes, nicht genutzte Gelder aus den Corona-Hilfen (60 Mrd. Euro) in einen Klimafonds umzusetzen, um die notwendigen Maßnahmen zur klimaneutralen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu finanzieren, ist allerdings vom Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 15. November 2023 gestoppt worden. Die Klimakrise ist keine Krise im Sinne der Schuldenbremse, denn sie trat

<sup>19</sup> Vgl. etwa JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzen im Jahr 2022. Kein finanzieller Absturz – die Vermeidung einer finanziellen Überforderung braucht zukünftig mehr als Geld. In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./

Scheller, H./Woisin, M./Ranscht-Ostwald, A. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023. Berlin, S. 312. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 256).

nicht spontan auf, sondern war lange absehbar.<sup>20</sup> Insofern begrenzt die Schuldenbremse die Möglichkeit der Kreditfinanzierung, was als Folge der aufwachsenden Staatsverschuldung ab den 1970er Jahren eine sinnvolle Einführung war, um insbesondere die nachfolgenden Generationen vor zu hohen Belastungen zu schützen. Jede Generation soll nur so viel verbrauchen, wie sie selbst erwirtschaften kann, ohne die Möglichkeiten nachfolgender Generationen zu beeinträchtigen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat massive Auswirkungen auf das Ruhrgebiet. Die mit Fördermitteln des Bundes geplante Transformation der energieintensiven Ruhrgebietswirtschaft, etwa am Stahlstandort Duisburg, steht in Frage. Insofern braucht es einer neuen Finanzierungsstrategie.

Das deutsche Infrastrukturdebakel und die Klimakrise sind keine Krisen im Sinne der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse. Sie sind eine Krise der Versäumnisse und resultieren nicht aus einer unvorhersehbar, plötzlich auftretenden Notlage. Gleichwohl wird das Ziel der Schuldenbremse, die Nachhaltigkeit zu stärken und die nachfolgenden Generationen zu schützen verfehlt, wenn jetzt nicht in erheblichem Umfang Finanzmittel für Investitionen bereitgestellt werden. Ansonsten entsteht eine Notlage durch Unterlassung, weil Infrastrukturen nicht mehr nutzbar sind oder das Nichterreichen des 1,5 Grad-Ziels zur Vermeidung weit größerer Schäden verursachen, die dann die nachfolgenden Generationen in einem noch höheren Maße belasten werden. Die volkswirtschaftlichen Kosten wären wohl immens.<sup>21</sup>

Eine Anpassung der Schuldenbremse auf verfassungsrechtlicher Grundlage wäre eine mögliche Maßnahme. Sie würde aber die fiskalische Verantwortung für die Kredittilgung allein bei den nachfolgenden Generationen belassen. Aus Einsparungen allein sind die notwendigen Finanzmittel auch nicht auszubringen. Das Dilemma lässt sich nur auflösen, wenn die Finanzierung auf mehrere Füße gestellt wird. Dabei sind folgende Handlungsoptionen besonders bedeutsam:

- Zunächst ist an die Verantwortung der die Probleme verursachenden Generation zu denken, also an diejenigen, die in der Vergangenheit aufgrund der Nichtintegration von Substanzverzehr und unterlassenen Klimaanpassungsmaßnahmen in die

Kostenrechnung höhere Gewinne und Einkommen erhalten und damit einen Wohlstand auf Kosten der Zukunft gelebt haben. Der derzeit noch erhobene Solidarbeitrag für den Aufbau Ost, der seine Berechtigung verloren hat, muss zu diesem Zweck reformiert werden.<sup>22</sup>

- Als zweites müssen alle Subventionen auf ihre weitere Notwendigkeit und vor allem auf ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit überprüft werden. Hier liegt ein relevantes Sparpotenzial. Die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen hätte zudem eine Lenkungswirkung.
- Mit der CO<sup>2</sup>-Abgabe und ihrer sukzessiven Erhöhung besteht bereits eine Finanzierungsquelle. Sie muss aber auch – wie eigentlich vorgesehen – für einen sozialen Ausgleich genutzt werden, damit der soziale Frieden in der Gesellschaft gesichert und die weitere Polarisierung vermieden werden kann.
- In den Kommunen muss die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse vorangetrieben werden. Damit notwendigerweise verbunden ist die Verschlankeung des komplizierten Rechtssystems, was zur Vereinfachung und damit zur Kostensenkung beitragen kann. Maßgeblich dafür ist aber, dass Bund und Länder zentrale Vorgaben machen, die für mehr Einheitlichkeit sorgen.
- Ein relevanter Finanzierungsbeitrag kann auch von einfacheren und kürzeren Planungs- und Genehmigungsverfahren ausgehen.
- Letztendlich kann dann über eine verfassungsrechtliche Anpassung der Schuldenbremse an die Investitionserfordernisse auch die Kreditaufnahme zur Finanzierung herangezogen werden.<sup>23</sup> Die derzeit darüber geführte streitige Diskussion muss sich dazu aber von Ideologischen Verkürzungen auf die „schwarze Null“ lösen.

20 Vgl. dazu und zu einer kritischen Würdigung des Urteils KORIOH, S. (2024): Not im Jahrestakt. Verschuldung mit der Schuldenbremse. In: JuristenZeitung (JZ). Jg.79, H. 1/2, S. 43-49.

21 Vgl. THÖNE, M. (2022): Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen. Köln. (= FiFo Discussion, Paper No. 22-04). – Schuldenbremse: Ökonom Michael Hüther fordert 400 Milliarden Euro Sondervermögen. In: der Freitag. Ausgabe 49/2023.

22 Vgl. in Bezug auf die Energiekrise bereits SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realitäten gestalten. Jahresgutachten 22/23. Wiesbaden, Ziff. 198.

23 Vgl. beispielsweise HÜTHER, M. (2023): Bundeshaushalt: Die Schuldenbremse darf keine Wachstumsbremse sein. In: IW-Nachricht v. 06.09.2023.

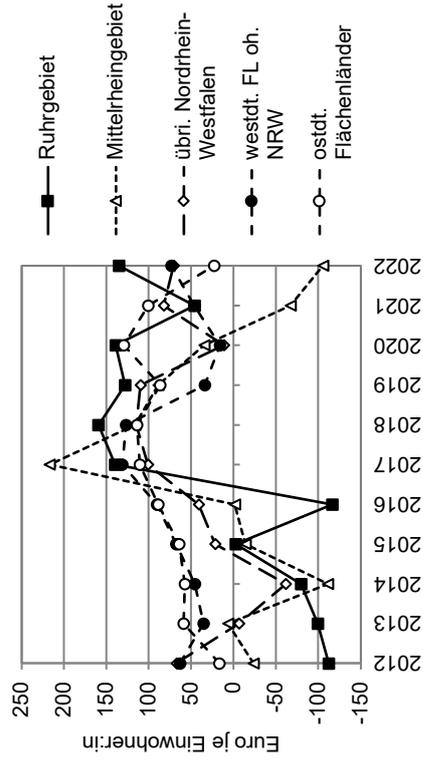
## LITERATURAUSWAHL

- BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG/WÜSTENROT-STIFTUNG (Hrsg.) (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Bearb. v. Sixtus, F./Reibstein, L./Slupina, M. Berlin u. Ludwigsburg.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh.
- BEZNOSKA, M./KAUDER, B. (2020): Schief lagen der kommunalen Finanzen. Ursachen und Lösungsansätze. Köln. (= IW-Policy Paper 15/2020).
- Boettcher, F./Freier, R./Geißler, R. (2021): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Ein „pragmatischer“ Transfer. In: Wirtschaftsdienst. Jg. 101, H. 7, S. 552-558.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2022): Ergebnisse der 163. Steuerschätzung – Lindner: „Steuerschätzung eröffnet keine neuen Spielräume, Mehreinnahmen aus der Inflation geben wir zurück“. Pressemitteilung vom 27.10.2022.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2022): Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten. In: Monatsbericht. H. 11, S. 16-24.
- DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022. Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 119).
- FRANKENBERG, D./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite. Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. In: Röber, M./Glinka, P./Hesse, M./Rottmann, O./Truger, A. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 275-299. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257).
- HESSE, M./BENDER, C./GÜNTHER, N./MENGES, C. (2020): Sozialausgaben versus Investitionen in Zeiten von Corona? In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020. Berlin, S. 99-115. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 249).
- HÜTHER, M. (2023): Bundeshaushalt: Die Schuldenbremse darf keine Wachstumsbremse sein. In: IW-Nachricht v. 06.09.2023, Online unter <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/michael-huether-die-schuldenbremse-darf-keine-wachstumsbremse-sein.html> (Abruf 12.11.2023).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./DIEHL, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2020): Pandemie, Lockdown und Kommunalfinanzen. 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. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 249).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2023): Kommunalfinanzen im Jahr 2022: Kein finanzieller Absturz - die Vermeidung einer finanziellen Überforderung braucht zukünftig mehr als Geld. In: Junkernheinrich, M./Korioth, St./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M./Ranscht-Ostwald, A. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023. Berlin, S. 307-343. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 256).
- KfW BANKENGRUPPE (2022): KfW-Kommunalpanel 2022. Frankfurt.
- KORIOTH, S. (2024): Not im Jahrestakt. Verschuldung mit der Schuldenbremse. In: JuristenZeitung (JZ). Jg.79, H. 1/2, S. 43-49.
- MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2019): Kommunalfinanzbericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2017. Düsseldorf.
- Schuldenbremse: Ökonom Michael Hüther fordert 400 Milliarden Euro Sondervermögen. In: der Freitag. Ausgabe 49/2023.
- THÖNE, M. (2022): Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen. Köln. (= FiFo Discussion, Paper No. 22-04).
- WERDING, M. (2023): Demografische Alterung und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In: Beznoska, M./Hentze, T./Rietzler, K./Werdning, M.: Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen. Köln, S. 142-147. (= IW-Trends 3/2023).
- WOHLTMANN, M. (2022): Kreisfinanzen 2021/2022. Defizit in den Kreishaushalten steigt weiter. In: Der Landkreis. Jg. 92, H. 10, S. 487-533.

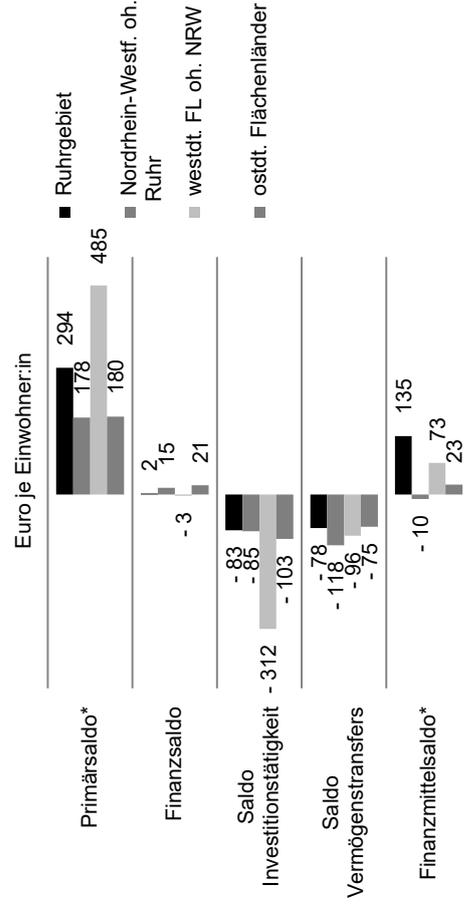
**Tabelle 1: Finanzmittelsaldo\* 2012 bis 2022 und seine Zusammensetzung  
Das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich**

Region	Finanzmittelsaldo						Änderung		Zusammensetzung des Finanzmittelsaldos				Änderung			
	2022						Ein-	Aus-	Saldo		Finanzie- rung	Primärsaldo	Investi- tions- kredit	Liquiditäts- kredit		
	Mio. Euro	2021/22 in %	2021/22 Mio. Euro	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o NW	Euro/Ew.			%-Diff zu WFL o NW	Investi- tionen					Vermö- gens- transfers	in Euro/Ew.
	2017/22						2021/22		Euro je Einwohner:in				2021/2022 (31.12.) in Euro/Ew.			
Ruhrgebiet	693,0	196,5	459,3	135,1	84,8	124,4	74,8	6,4	4,3	- 83,0	- 77,7	1,9	293,9	880,9	59,1	- 158,1
Mittelrheingebiet	- 628,0	58,9	- 232,8	- 105,6	- 244,5	47,2	- 33,6	4,0	4,9	- 99,9	- 103,7	3,6	94,4	785,3	93,3	32,4
übr. Nordrhein-Westfalen	494,4	- 13,3	- 76,1	70,6	- 3,4	81,6	14,6	5,4	5,8	- 72,8	- 130,6	25,0	249,1	634,8	64,6	- 66,4
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	- 133,6	- 176,2	- 308,9	- 10,3	- 114,1	65,8	- 7,6	4,8	5,3	- 85,3	- 118,2	15,2	178,1	703,9	77,7	- 21,1
Nordrhein-Westfalen***	560,2	38,4	155,4	31,0	- 57,6	82,4	15,8	5,3	5,0	- 84,3	- 106,2	11,3	210,2	754,2	72,1	- 60,7
Nordrhein-Westfalen	623,8	- 31,9	- 292,6	34,5	- 52,8	91,4	28,4	4,8	5,1	- 78,8	- 108,2	13,1	208,4	754,2	69,5	- 62,5
westdt. FL oh. NRW	3 445,7	59,5	1 285,1	73,1	-	71,2	-	5,9	5,3	- 312,3	- 96,2	- 3,2	484,7	561,8	59,5	- 27,9
westdt. Flächenländer	3 947,9	29,4	897,3	60,5	- 17,2	75,6	6,2	5,6	5,3	- 247,9	- 99,5	1,4	406,5	614,1	64,0	- 40,9
ostdt. Flächenländer	283,5	- 77,4	- 970,3	22,5	- 69,2	93,8	31,8	4,8	6,9	- 103,3	- 75,4	20,9	180,4	513,5	11,5	3,0
Flächenländer insgesamt	4 231,5	- 1,7	- 73,0	54,4	- 25,6	78,6	10,4	5,5	5,5	- 224,5	- 95,6	4,5	370,0	597,8	55,7	- 33,7

**Finanzmittelsaldo**



**Zusammensetzung des Finanzmittelsaldos**



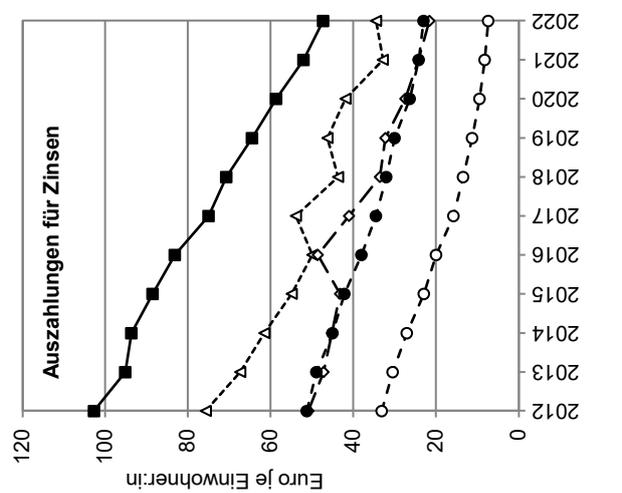
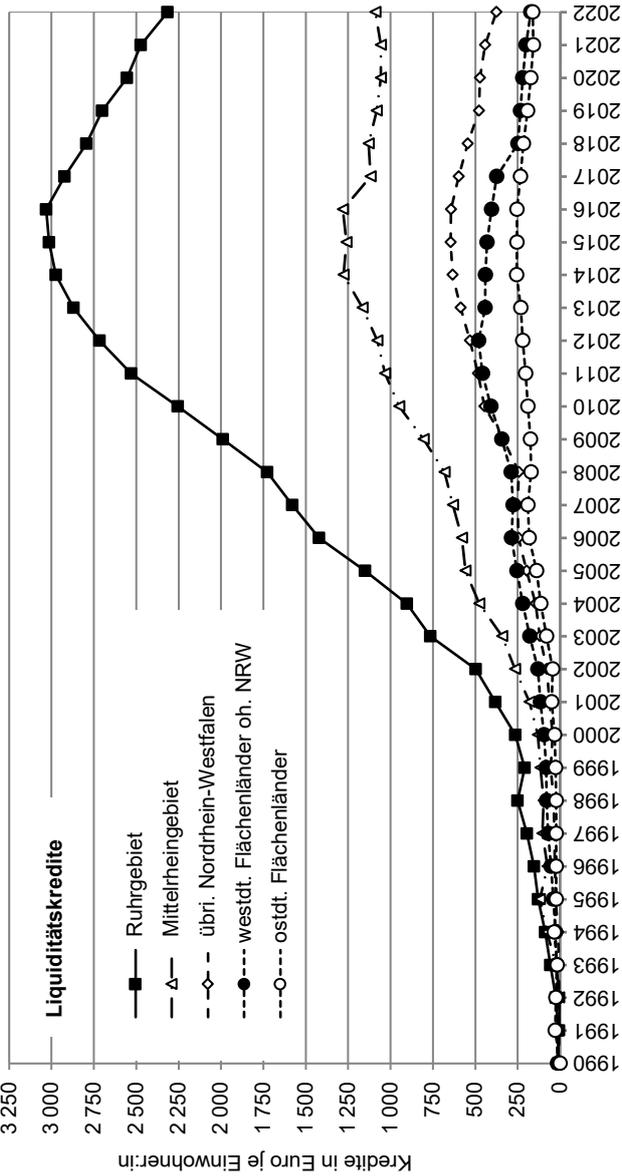
\* Einschl. letzter Zahlungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.

\*\* Für die Berechnung der Netto-Sozialtransfers wurde die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ebenfalls von den Sozialausgaben abgezogen (Quelle: BMAS).

\*\*\* NRW ohne Landschaftsverbände, RVR.

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Kommunale Kredite und Auszahlungen für Zinsen im Kernhaushalt 2022 Das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich															
Region	Liquiditätskredite 2022 (31.12.)				Investitionskredite 2022 (31.12.)				Kredite insgesamt 2022 (31.12.)				Auszahlungen für Zinsen 2022		
	Mio. Euro	2021/22 in %	Mio. Euro	%-Diff zu WFL o NW	Mio. Euro	2021/22 in %	Mio. Euro	%-Diff zu WFL o NW	Mio. Euro	2021/22 Mio. Euro	Euro/Ew.	Euro/Ew.	Volumen	Anteil an Krediten	Zins- erhöhung 1 %
													Mio. Euro	%	Mio. Euro
Ruhrgebiet	11 919	-5,4	-683	1 242,5	9 001	4,6	394	1 749	36,8	20 920	-289	4 064	243	1,2	209
Mittelrheingebiet	6 497	4,3	270	531,4	8 693	8,2	655	1 457	14,0	15 189	925	2 546	205	1,4	152
übr. Nordrhein-Westfalen	2 635	-14,0	-427	117,5	8 251	7,2	553	1 174	-8,1	10 886	125	1 550	151	1,4	109
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	9 132	-1,7	-157	307,6	16 944	7,7	1 208	1 304	2,1	26 076	1 051	2 007	357	1,4	261
Nordrhein-Westfalen*	21 051	-3,8	-840	572,9	25 816	6,6	1 597	1 423	11,4	46 867	757	2 584	598	1,3	469
Nordrhein-Westfalen	21 135	-4,0	-871	575,6	26 514	6,2	1 559	1 462	14,4	47 649	689	2 627	611	1,3	476
westdt. FL oh. NRW	8 130	-13,0	-1 212	172	60 244	6,0	3 419	1 278	-	68 374	2 207	1 450	1 085	1,6	684
westdt. Flächenländer	29 009	-7,5	-2 346	445	86 803	6,1	5 011	1 331	4,1	115 812	2 664	1 776	1 695	1,5	1 158
ostdt. Flächenländer	2 030	2,8	56	161	6 978	3,0	205	555	-56,6	9 008	261	716	93	1,0	90
Flächenländer insgesamt	31 040	-6,9	-2 290	131,3	93 781	5,9	5 216	1 205	-5,7	124 821	2 926	1 604	1 788	1,4	1 248



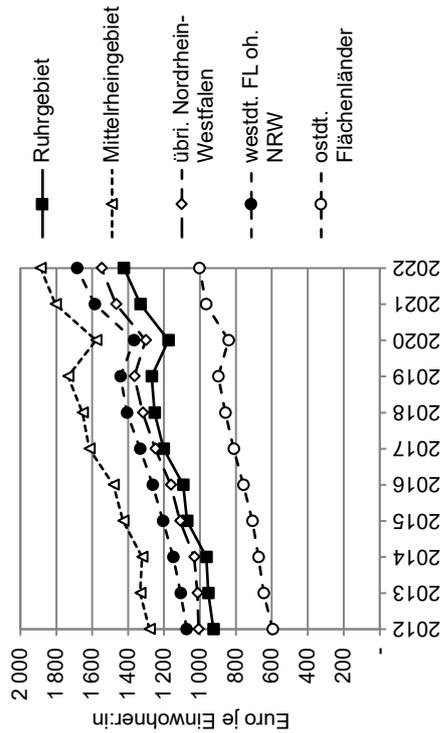
Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

\* NRW ohne Landschaftsverbände, RVR.

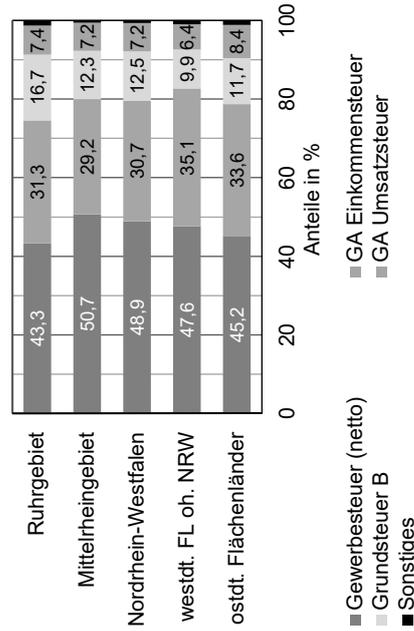
**Tabelle 3: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2012 bis 2022 und ihre Zusammensetzung  
Das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich**

Region	Kommunale Steuereinnahmen (netto)					Zusammensetzung der kommunalen Steuereinnahmen						Realsteuerhebesätze				
	2022					2022										
	Gesamtänderung					Gewerbe- steuer (netto)	GA Ein- kommen- steuer**	Grund- steuer B	GA Umsatz- steuer**	Sonstige Steuern	Gewerbsteuer		Grundsteuer B			
	2017/22	2012/22	in %		%						%-Diff zu WFL o NW	%	%-Diff zu WFL o NW	%	%-Diff zu WFL o NW	
Mio. Euro	2021/22 in %	2021/22 Mio. Euro	Euro/Ew. WFL o NW	%-Diff zu WFL o NW	Euro je Einwohner:in											
Ruhrgebiet	7 310	7,8	532	1 424,7	- 15,5	18,5	54,0	616,4	446,3	238,0	105,8	18,2	497	29,4	714	65,9
Mittelrheingebiet	11 230	5,7	606	1 888,9	12,1	16,8	47,4	958,0	552,3	232,6	135,6	10,4	436	13,5	561	30,4
übr. Nordrhein-Westfalen	10 847	6,7	677	1 549,2	- 8,1	23,9	53,6	757,8	475,7	193,2	112,1	10,5	444	15,7	529	22,8
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	22 077	6,2	1 284	1 705,2	1,2	20,2	50,5	849,7	510,9	211,3	122,9	10,5	440	14,5	545	26,5
Nordrhein-Westfalen*	29 387	6,6	1 815	1 625,6	- 3,6	19,8	51,5	783,5	492,6	218,9	118,0	12,7	452	17,5	588	36,5
Nordrhein-Westfalen	29 387	6,9	1 886	1 625,6	- 3,6	20,0	51,5	783,5	492,6	218,9	118,0	12,7	452	17,5	588	36,5
westdt. FL oh. NRW	79 454	7,6	5 623	1 685,5	-	26,4	56,8	802,7	591,8	166,9	107,3	16,9	384	-	430	-
westdt. Flächenländer	108 845	7,4	7 514	1 669,0	- 1,0	24,5	57,9	797,4	564,3	181,3	111,2	14,8	400	4,2	473	9,8
ostdt. Flächenländer	12 619	4,7	565	1 002,9	- 40,5	23,4	68,5	452,9	336,6	117,6	84,4	11,5	391	1,7	451	4,8
Flächenländer insgesamt	121 464	7,1	8 078	1 561,3	- 7,4	24,5	59,4	741,7	527,4	171,0	106,9	14,2	399	3,9	470	9,3

**Steuereinnahmen (netto)**



**Zusammensetzung der kommunalen Steuereinnahmen 2022 in %**

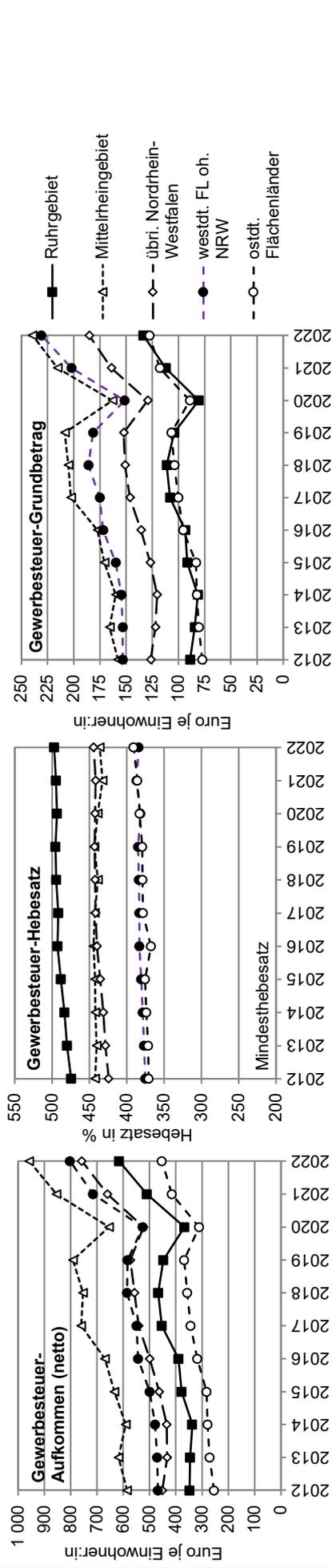


\* NRW ohne Landschaftsverbände, RVR.

\*\* GA = Gemeindeanteil an der ...

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

Region	Gewerbesteuer														
	aktuell 2022					mittelfristige Perspektive									
	Aufkommen (netto)**					Aufkommen (netto)**			Hebesatz		Grundbeitrag				
	Mio. Euro	2021/22 in %	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o NW	in % der EZ	in %	%-Diff zu WFL o NW	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o NW	Ø 2017-2022	2017-22	2012-22	in %	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o
Ruhrgebiet	3 163	21,7	616,4	-23,2	13,0	497	29,4	133,7	-42,1	477,1	5,2	5,3	1,1	108,4	-42,3
Mittelrheingebiet	5 696	13,3	958,0	19,3	21,2	436	13,5	239,5	3,8	795,0	3,9	4,6	-1,4	205,7	9,5
übr. Nordrhein-Westfalen	5 306	16,1	757,8	-5,6	16,5	444	15,7	185,3	-19,7	602,1	5,8	4,8	0,6	154,8	-17,6
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	11 001	14,6	849,7	5,9	18,6	440	14,5	210,2	-8,9	690,7	4,8	4,7	-0,5	178,2	-5,2
Nordrhein-Westfalen**	14 164	16,1	783,5	-2,4	17,0	452	17,5	188,5	-18,3	629,9	4,9	4,9	-0,1	158,3	-15,7
Nordrhein-Westfalen	14 164	16,8	783,5	-2,4	15,5	452	17,5	188,5	-18,3	627,3	5,0	4,9	-0,1	158,3	-15,7
westdt. FL oh. NRW	37 841	13,6	802,7	-	17,2	384	-	230,8	-	626,9	6,5	5,0	0,3	187,9	-
westdt. Flächenländer	52 005	14,5	797,4	-0,7	16,7	400	4,2	219,1	-5,1	627,4	6,1	5,1	-0,1	179,6	-4,4
ostdt. Flächenländer	5 699	10,1	452,9	-43,6	11,1	391	1,7	127,8	-44,6	374,5	4,7	5,4	3,3	107,7	-42,7
Flächenländer insgesamt	57 704	14,0	741,7	-7,6	15,9	399	3,9	204,3	-11,5	586,2	5,9	5,2	0,3	167,9	-10,6

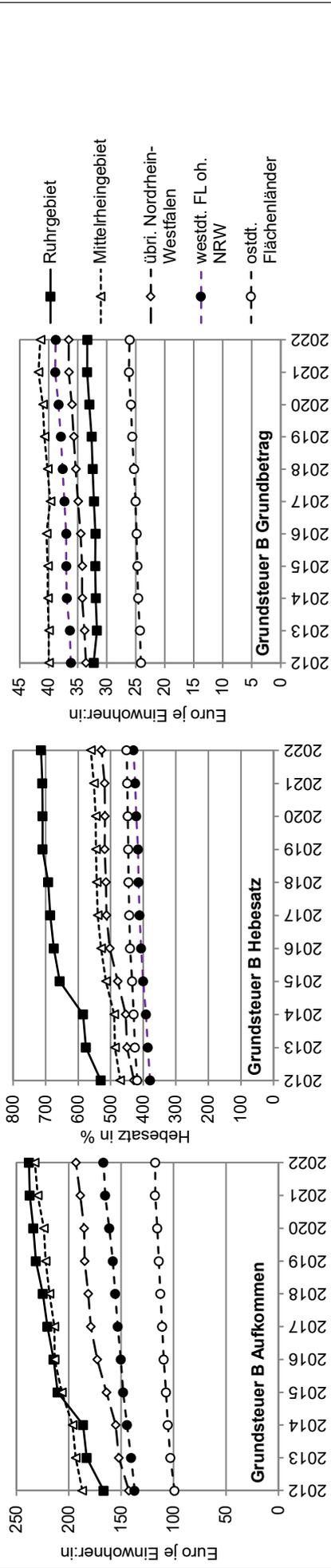


\* Daten aus der Finanzrechnung (Aufkommen) und dem Realsteuervergleich (Grundbeitrag und Hebesatz).  
 \*\* Bei den Steuereinnahmen (netto) sowie bei der Gewerbesteuer weisen die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände und Kreise (Kreisverwaltungen) negative Steuereinnahmen auf. Dies resultiert daraus, dass neben der Gewerbesteuer (Konto 7341) auch die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit (Konto 7342) mit in Abzug gebracht wird und seit der geänderten Abrechnung der Einheitslasten in Nordrhein-Westfalen nunmehr auch die Gemeindeverbände Beiträge leisten und auf diesem Konto verbuchen.  
 \*\*\* Ohne Landschaftsverbände.

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

**Tabelle 5: Grundsteuer B\* 2012 bis 2022**  
**Das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich**

Region	Grundsteuer B													
	aktuell 2022					mittelfristige Perspektive								
	Aufkommen					Hebesatz								
	Mio. Euro	2021/22 in %	%-Diff zu WFL o NW	in % der EZ	in %	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o NW	Euro/Ew.	%-Diff zu WFL o NW	Ø 2017-2022	Ø 2017-2022			
Ruhrgebiet	1 221	1,0	42,6	5,0	714	65,9	33,3	230,9	44,3	1,3	3,3	4,2	32,8	- 13,9
Mittelrheingebiet	1 383	2,2	39,4	5,1	561	30,4	41,4	223,3	39,5	1,4	2,0	4,0	40,8	7,1
übr. Nordrhein-Westfalen	1 353	3,4	15,8	4,2	529	22,8	36,6	185,4	15,9	1,3	2,8	3,1	35,8	- 6,0
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	2 735	2,8	26,6	4,6	545	26,5	38,8	202,8	26,8	1,4	2,4	3,6	38,1	0,0
Nordrhein-Westfalen	3 956	2,3	31,2	4,3	588	36,5	37,2	210,8	31,7	1,3	2,7	3,7	36,6	- 3,9
westdt. FL oh. NRW	7 866	2,3	-	3,6	430	-	38,8	160,0	-	1,4	1,8	4,6	38,1	-
westdt. Flächenländer	11 826	2,3	8,7	3,8	473	9,8	38,3	174,2	8,9	1,4	2,2	4,2	37,7	- 1,1
ostdt. Flächenländer	1 479	0,8	-29,5	2,9	451	4,8	26,0	114,7	-28,3	1,0	1,6	1,9	25,7	-32,7
Flächenländer insgesamt	13 305	2,1	2,5	3,7	470	9,3	36,4	164,5	2,8	1,3	2,2	4,0	35,7	- 6,2



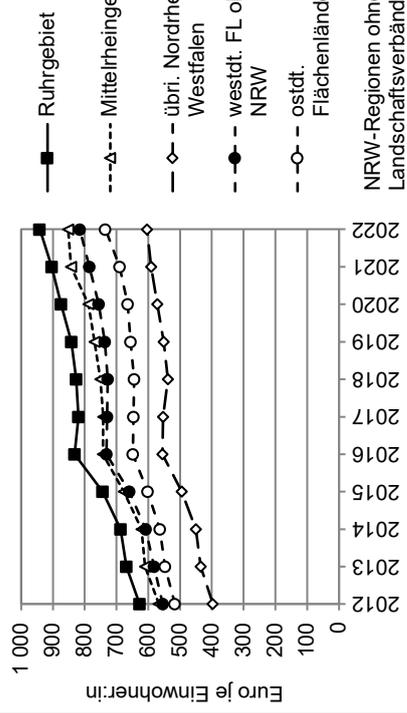
\* Daten aus der Finanzrechnung (Aufkommen) und dem Realsteuervergleich (Grundbetrag und Hebesatz).

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTATIS sowie eigene Berechnungen.

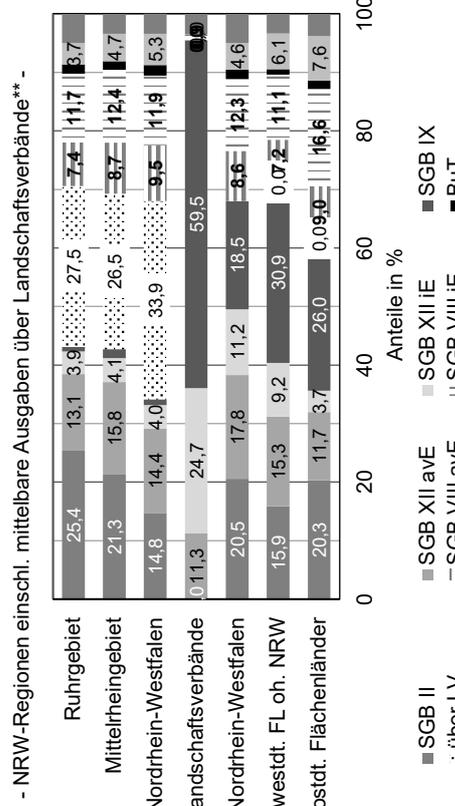
**Tabelle 6: Auszahlungen für soziale Leistungen 2012 bis 2022 und ihre Zusammensetzung  
Das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich**

Region	Auszahlungen für soziale Leistungen 2022				Gesamtänderung				Zusammensetzung der Sozialausgaben (Transferzahlungen) 2022										nachrichtl. Zahlung über LV**
	2021/22		2022		2017/22		2012/22		SGB II Kosten der Unterkunft	SGB XII außerh. v. Einrichtungen - Sozialhilfe	SGB IX Eingliederungshilfe	SGB VIII außerh. v. Einrichtungen - Jugendhilfe	Bildungs- und Teilhabegesetz	Asylbewerberleistungsgesetz	sonstige soziale Leistungen				
	Mio. Euro	in %	Euro/Ew.	in %	Euro/Ew.	in %	in %												
	2021/22	2022	2021/22	2022	2017/22	2022	in %	in %	WFL o NW	WFL o NW	WFL o NW	WFL o NW	WFL o NW	WFL o NW	WFL o NW				
Ruhrgebiet	4 833	5,0	231	941,9	15,5	14,9	50,1	329,5	170,5	50,3	9,8	96,5	152,6	20,4	47,8	64,6	357,6		
Mittelrheingebiet	5 067	2,1	106	852,3	4,5	14,9	50,2	246,6	183,8	47,3	18,1	101,4	143,8	17,3	54,5	39,5	308,0		
übr. Nordrhein-Westfalen	4 229	3,4	138	604,1	- 26,0	9,2	52,1	134,8	131,2	36,9	9,1	87,0	108,8	16,5	48,4	31,3	309,8		
Nordrhein-Westf. oh. Ruhr	9 296	2,7	243	718,1	- 12,0	12,3	51,3	186,2	155,4	41,7	13,2	93,6	124,9	16,9	51,2	35,0	309,0		
Nordrhein-Westfalen*	14 129	3,5	474	781,6	- 4,2	13,1	50,7	226,8	159,6	44,1	12,2	94,5	132,7	17,9	50,2	43,4	322,8		
Landschaftsverbände	5 835	9,7	514	322,8	-	11,1	-	-	36,5	79,9	191,9	-	3,0	-	0,1	11,3	-		
Nordrhein-Westfalen	19 964	5,2	988	1 104,3	35,4	12,5	44,6	226,8	196,2	124,0	204,2	94,5	135,8	17,9	50,3	54,8	-		
westdt. FL oh. NRW	38 456	5,2	1 884	815,8	-	11,9	47,2	129,3	125,0	75,0	252,0	58,9	91,0	7,2	49,9	27,4	-		
westdt. Flächenländer	58 423	5,1	2 852	895,8	9,8	11,9	48,4	158,6	144,8	88,6	238,8	68,8	103,4	8,1	50,0	34,9	-		
ostdt. Flächenländer	9 249	7,5	648	735,1	- 9,9	13,7	42,3	149,2	85,7	26,9	191,2	65,8	122,1	10,1	56,2	27,8	-		
Flächenländer insgesamt	67 672	5,5	3 500	869,8	6,6	12,2	47,7	157,1	135,2	78,6	231,1	68,3	106,4	8,4	51,0	33,7	-		

**Auszahlungen für soziale Leistungen**



**Zusammensetzung der Sozialausgaben (Transferzahlungen) 2022 in %**



\* NRW ohne Landschaftsverbände, RVR.

\*\* Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände nehmen die Aufgabe des überörtlichen Sozialhilfeträgers wahr. Dafür erhalten sie von den kreisfreien Städten und Kreisen eine finanzkraftabhängige Umlage. Die Sozialausgaben der Landschaftsverbände wurden hier anhand der Finanzkraft auf die Städte und Kreise umgelegt, so dass auch ihre mittelbare Sozialausgabenbelastung sichtbar wird. Hauptaufgabenfelder der Landschaftsverbände sind die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB IX) und die Sozialhilfe (SGB XI).

Quelle: Angaben von IT.NRW und DESTA-TIS sowie eigene Berechnungen.