

I: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2022 „Lage vergleichsweise gut – Erwartung schlecht Alte Probleme und neu Krisen sind zu meistern“

– Überschüsse in 2021 –

Wider die Erwartung zu Beginn des Jahres 2021 haben die Kommunen im Ruhrgebiet ihre Haushalte in der Finanzrechnung mit einem kameralem Überschuss¹ in Höhe von 376 Mio. Euro (74 Euro/Ew.) abschließen können.² Krisenbedingt fiel er aber um knapp die Hälfte geringer aus als im Vorjahr (-47,0 %). Hinter dem regionalen Gesamtwert ist allerdings zu erkennen, dass drei der elf kreisfreien Städte und 19 der 42 kreisangehörigen Gemeinden Fehlbeträge von zusammen -224 Mio. Euro verbuchen mussten. Dem standen in den übrigen 31 Städten und Gemeinden Überschüsse von 487 Mio. Euro gegenüber. Im Vergleich zu 2020 hatte sich die Zahl der Kommunen mit Defiziten um zwei erhöht, während der Fehlbetrag um 12 Mio. Euro geringer ausfiel. Gravierender fällt die Halbierung der Überschüsse (-44,8 %) ins Gewicht. Kein Kreis verzeichnete ein Defizit. Ihr Überschuss betrug 106 Mio. Euro. Der Regionalverband Ruhr verbuchte einen Überschuss von 7 Mio. Euro.

– Besser als der Durchschnitt –

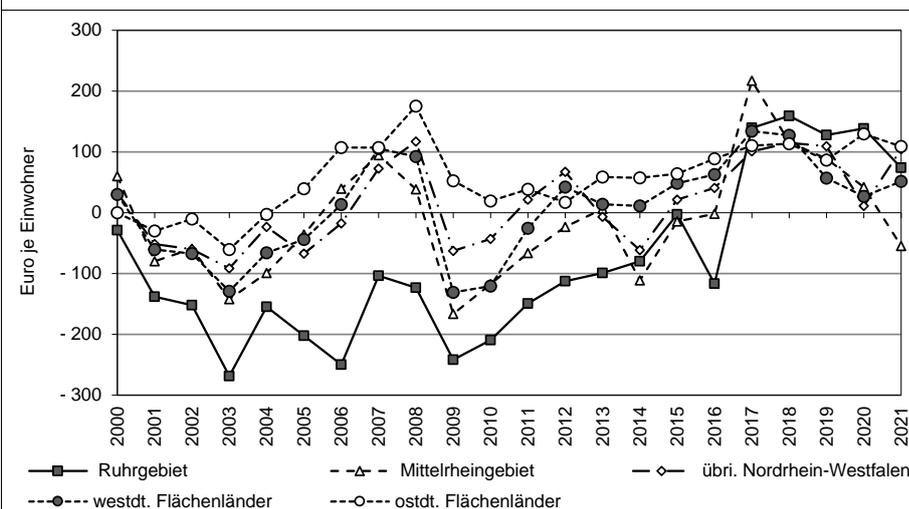
Fiskalisch sind die Ruhrgebietskommunen damit bisher gut durch die pandemiebedingte Krise gekommen. Insbesondere im Vergleich zu früheren Krisen konnte dank der Stützungsmaßnahmen von Bund und Land ein Absturz vermieden werden (vgl. Abb. 1). 2021, und auch im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021, fällt das Gesamtergebnis sogar besser aus als im bundesweiten Durchschnitt (vgl. Abb. 2). Die deutschen Kommunen erreichten im Jahr 2021 in den Kernhaushalten durchschnittlich „nur“ einen Überschuss von 61 Euro je Einwohner (4,6 Mrd. Euro). In der Nähe dieses Bundesdurchschnitts lagen jedoch nur sechs Länder. Deutlich ins Minus gerutscht sind die Kommunen in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen (rd. -53 Euro/Ew.). Dagegen haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg hohe Überschüsse von bis zu 209 Euro je Einwohner erzielen können. An der Spitze lagen aber die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindever-

bände (257 Euro/Ew.), wobei der „BioNTech-Effekt“ lokal gewirkt haben dürfte.

– Kassenkredite behindern den weiteren Strukturwandel –

Zumindest fiskalisch konnten die Ruhrgebietskommunen nach 10 Jahren Stärkungspakt mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen aber auch strukturellen und temporären Stützungsmaßnahmen einen deutlichen Fortschritt erzielen. Der Überschuss wurde erneut zur Tilgung von Liquiditätskrediten genutzt. Sie nahmen um 434 Mio. Euro ab (82 Euro/Ew.). Aber auch dabei zeigen sich Unterschiede: 37 der 53 Ruhrge-

Abbildung 1:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2000 bis 2021 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich* in Euro je Einwohner



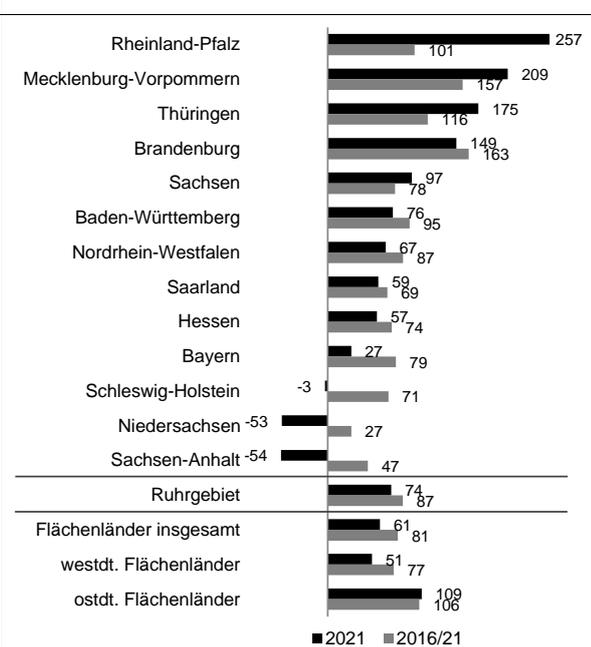
* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

1 Überschuss (analog Defizit oder Fehlbetrag) bezeichnet hier den positiven Finanzmittelsaldo der kommunalen Finanzrechnung. Aufgrund der etwas anderen Abgrenzung des Finanzmittelsaldos gegenüber dem Finanzierungssaldo ergeben sich leichte Abweichungen zu anderen Veröffentlichungen, z. B. DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022.

Schlaglichter des Deutschen Städtetags. Berlin u. Köln, S. 18 f. (= Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 119).
2 Die Daten für das Jahr 2021 basieren auf der Kassenstatistik. Sie sind als vorläufig zu betrachten. Mit der Erstellung der Jahresabschlüsse können sich noch Änderungen ergeben. Für das Jahr 2020 reduzierte sich der zunächst festgestellte Überschuss von 815 Mio. Euro auf 730 Mio. Euro.

Abbildung 2:
Kommunaler Finanzmittelsaldo 2021 und im
Durchschnitt 2016 bis 2021 im Ruhrgebiet und im
Vergleich der Flächenländer in Euro je Einwohner



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

bietsstädte tilgten Liquiditätskredite im Umfang von 541 Mio. Euro. In 12 Städten wurden hingegen 108 Mio. Euro neue Liquiditätskredite aufgenommen. Insgesamt sank die Kreditlast seit ihrem Höhepunkt 2016 um 2,9 Mrd. Euro bzw. -18,8 % (vgl. Abb. 8). Es warten jedoch noch 12,6 Mrd. Euro Liquiditätskredit auf die Tilgung. Zugleich sind die Investitionskredite im Jahr 2021 um 314 Mio. Euro auf 8,7 Mrd. Euro angewachsen. Der Zuwachs seit 2016 beträgt 752 Mio. Euro. Die Tilgung der Altlasten verhindert damit, dass Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können. Investitionsverzicht war somit die Voraussetzung für den Haushaltsausgleich und die Tilgung von Alt-schulden.

– Investitionsschwäche unverändert –

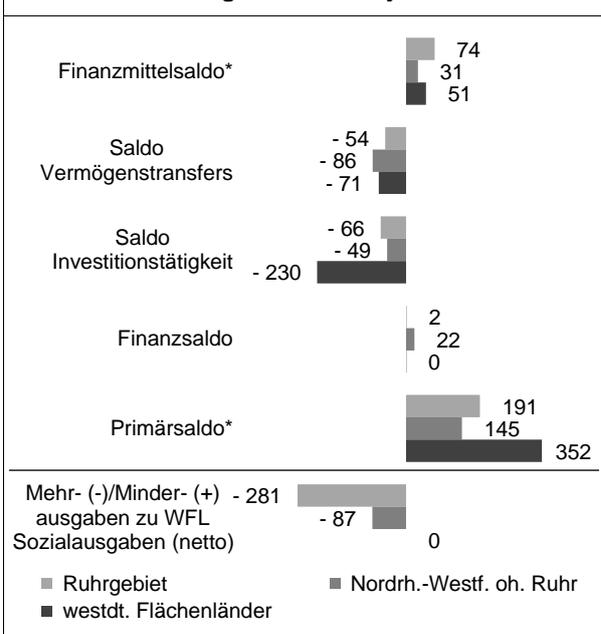
Investitionen können aus eigener Kraft nur aus Überschüssen des Primärsaldos finanziert werden, d. h. aus dem, was übrigbleibt, wenn die Ausgaben der laufenden Verwaltung durch die laufenden Einzahlungen beglichen wurden. Im Ruhrgebiet wies der Primärsaldo 2021 je Einwohner einen Überschuss von 191 Euro auf. Jenseits der Tilgung wurde ein Anteil von 34,3 % zur Eigenfinanzierung von Investitionen und von 28,1 % für Zukäufe von Anlagevermögen genutzt (vgl. Abb. 3). Der Finanzsaldo war leicht positiv. Selbst wenn der Finanzmittelüberschuss von 74 Euro je Einwohner vollständig zur Eigenfinanzierung von Investitionen hätte verwendet werden können, so hätten die

Ruhrgebietskommunen damit aber nur 60,4 % der Eigenfinanzierungskraft erlangt, die von den Kommunen im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer erreicht wurde (230 Euro/Ew.).

Der Saldo der Investitionstätigkeit, der den Zuschuss aus dem Primärsaldo abbildet, ergab sich 2021 im Ruhrgebiet aus Investitionsauszahlungen in Höhe von 250 Euro je Einwohner, denen direkte Einzahlungen, vor allem aus Investitionszuweisungen, von 184 Euro gegenüberstanden (vgl. Abb. 4). Im Durchschnitt der westdeutschen Länder waren die Auszahlungen um 59,4% höher (399 Euro/Ew.), während die direkten Einzahlungen sogar um 8,5 % geringer ausfielen. Der Unterschied in der Eigenfinanzierungskraft bedeutet für die Ruhrgebietskommunen über die Jahre einen immer größer werden Investitionsrückstand gegenüber anderen deutschen Regionen.

Dieser Rückstand konnte im Krisenjahr 2021 etwas reduziert werden. Im Ruhrgebiet wuchsen die Investitionsauszahlungen um 17,1 Euro je Einwohner an, während sie im westdeutschen Durchschnitt um 4,6 Euro je Einwohner zurückgingen. Dabei half den Ruhrgebietskommunen, dass die direkten Einzahlungen überproportional zunahm (21,1 zu 6,7 Euro/Ew.; vgl. Abb. 4). Die Entwicklung fiel besser aus als im Mittelrheingebiet. Beide nordrhein-westfälischen Ballungsräume blieben aber in der Investitionstätigkeit hinter dem übrigen Nordrhein-Westfalen zurück.

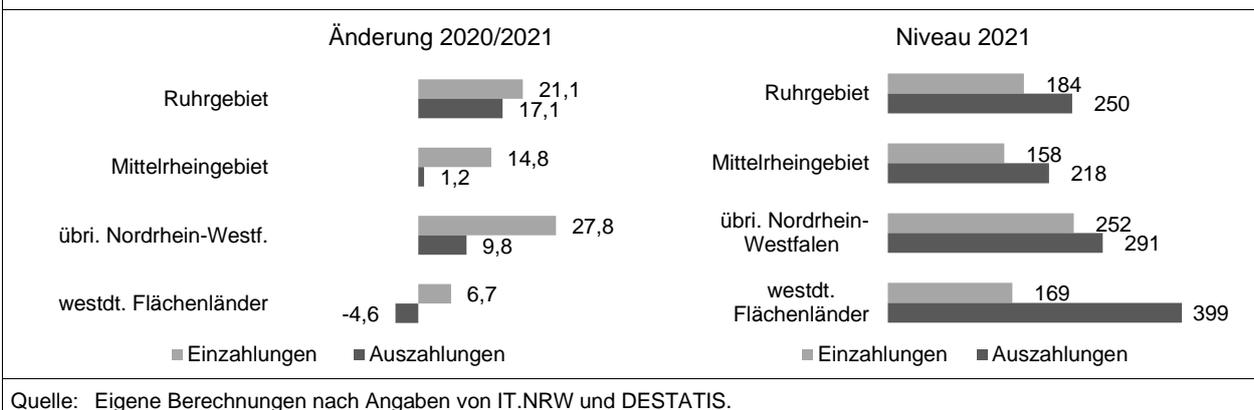
Abbildung 3:
Haushaltsergebnis 2021 der Ruhrgebiets-
kommunen im Vergleich in Euro je Einwohner



* Einschließlich letzter Finanzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.

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

Abbildung 4:
Ein- und Auszahlungen für Investitionen – Niveau 2021 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr
in Euro je Einwohner



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 nicht ganz so stark aus (vgl. Abb. 3). Aber auch hier betrug der Unterschied bei den Zukäufen gegenüber dem westdeutschen Mittel 61 Euro je Einwohner (82 zu 142 Euro/Ew.).

Diese Disparität in der Investitionstätigkeit basiert auf einem im Vergleich zum Ruhrgebiet bald doppelt so hohen Überschuss im Primärsaldo im westdeutschen Mittel: 352 Euro je Einwohner (+83,9 %). Dies hat eine ganz zentrale Ursache: weit überdurchschnittliche Sozialausgaben.

– Weit überproportionale Belastung durch Sozialausgaben –

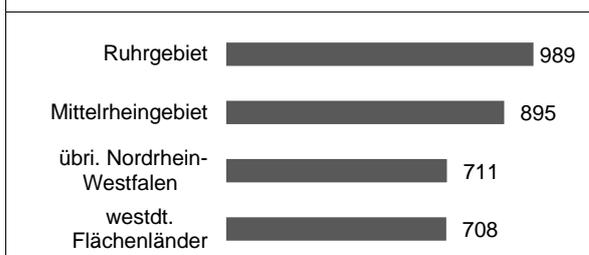
Die Nettoausgaben für soziale Transferleistungen³ fallen im Ruhrgebiet im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 281 Euro je Einwohner höher aus (Mehrausgaben; vgl. Abb. 3). Das absorbiert im Ruhrgebiet Finanzmittel, die andernorts Spielräume für Investitionen geben, bessere Leistungen wie beispielsweise die kostenfreie Kindertagesbetreuung ermöglichen oder Bürger und Wirtschaft durch niedrigere Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer entlasten.

Für den Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer müssen die sozialverursachten Ein- und Auszahlungen der beiden nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände (überörtlicher Träger der Sozialhilfe; 12 bzw. 314 Euro/Ew.) auf die sie finanzierenden Kommunen nach der Finanzkraft umgelegt werden. Dadurch ergibt sich für

das Ruhrgebiet eine Netto-Sozialausgabenbelastung von 989 Euro je Einwohner. Die Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (708 Euro/Ew.; vgl. Abb. 5) bedeutet eine Mehrbelastung, deren absolutes Volumen 1,43 Mrd. Euro betrug. Dieser Betrag reduzierte sich auch nur geringfügig (1,31 Mrd. Euro), wenn indirekt erfolgende Erstattungen für kommunale Sozialleistungen, z. B. durch die Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Ruhrgebiet: 617,5 Mio. Euro) abgezogen werden. Die Entlastung aller Kommunen ändert an den Disparitäten zwischen ihnen nur wenig. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter sozialer Problemdruck auch Auswirkungen auf die unter den laufenden Leistungen subsumierten Personal- und Sachmittelausgaben (Fallbetreuung) hat.

Im direkten Vergleich von Investitionen und Sozialausgaben wird das komplementäre Verhältnis zwischen beiden sichtbar (vgl. Abb. 6). Höhere Sozialausgaben reduzieren den finanziellen Spielraum für Investitionen, aber auch für Aufwendungen für Unter-

Abbildung 5:
Auszahlungen für Sozialtransfers netto* 2021
in Euro je Einwohner

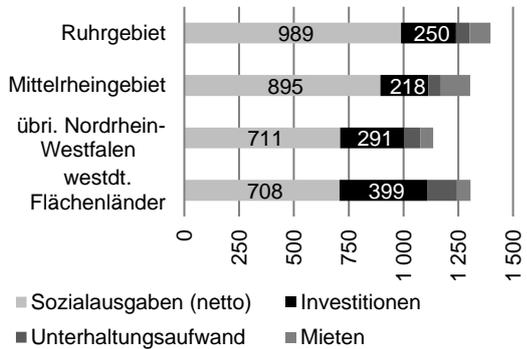


* Nettoausgaben der Gemeinden und Kreise einschließlich der anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegten Beiträge der Landschaftsverbände.

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

³ Soziale Transferleistungen abzüglich direkt erfasster Einzahlungen für Erstattungen von und Beteiligungen an kommunale Sozialausgaben.

Abbildung 6:
Sozialtransfers* sowie Investitionen und anlage-
bezogene Auszahlungen 2021
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.

haltungmaßnahmen 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 Schieflage. Der Mehraufwand für soziale Leistungen gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bedeutet, dass über eine Milliarde Euro in der Region nicht für Investitionen oder andere Leistungen bzw. geringere Realsteuerhebesätze zur Verfügung steht – oder aber auch zur Tilgung der Liquiditätskredite. 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* haben 2021 gegenüber dem Vorjahr im Ruhrgebiet erneut überproportional zugenommen. Der Zuwachs um 40,1 Euro je Einwohner (4,3 %) war um ein Viertel stärker als im westdeutschen Durchschnitt (3,4 %; vgl. Abb. 7). Dieser Zuwachs lag auch über dem durchschnittlichen Ausgabenzuwachs im Ruhrgebiet von 3,4 %. Die Sozialausgaben entwickeln sich wieder sehr dynamisch.

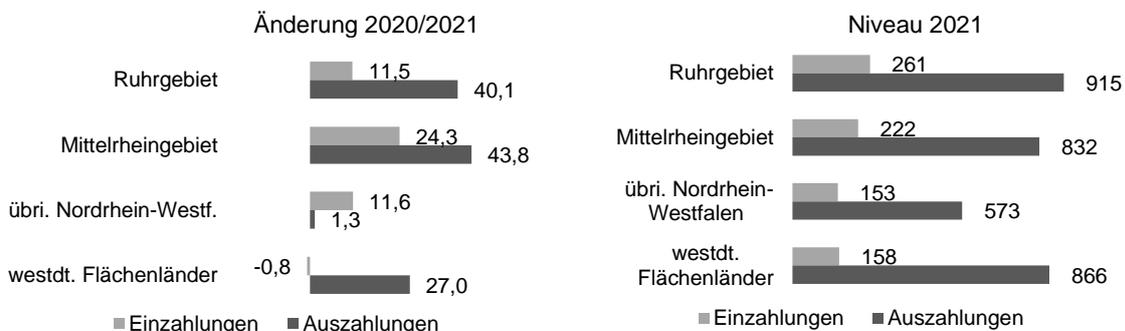
Den höheren Auszahlungen stand in allen Vergleichsräumen ein Anstieg der direkten Einzahlungen gegenüber (vgl. Abb. 7). Allerdings konnte dieser den Ausgabeanstieg nur zu einem Viertel kompensieren.

– 2022: Quartale 1 bis 3 besser als erwartet –

Das für 2021 erwartete Defizit der Kommunen ist ausgeblieben. Die damals bewerteten Risiken haben sich nicht realisiert bzw. wurden durch nicht erwartete positive Effekte bei den Steuereinnahmen überkompensiert. Auch der Arbeitsmarkt erweist sich als sehr robust.

Auch am Ende des dritten Quartals 2022 sieht es besser aus als noch zu Jahresbeginn angenommen. Die deutschen Kommunen verzeichneten ein Finanzierungsdefizit von „nur“ -1,2 Mrd. Euro. Ende September 2021 waren es noch -7,1 Mrd. Euro. Werden die Investitionen herausgerechnet, weisen die Kommunen in allen Flächenländern im Durchschnitt einen positiven Primärsaldo auf. Das bedeutet zweierlei: Die laufenden Ausgaben konnten finanziert werden. Der

Abbildung 7:
Ein- und Auszahlungen* für Sozialtransfers – Niveau 2021 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 12 bzw. 314 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

Krise können aber die Investitionen zum Opfer fallen, sofern nicht Investitionskredite die Finanzierungslücke schließen.

Allerdings dürften bis Ende September 2022 die Preissteigerungen für Energie und für die sonstige Sachleistungen nur teilweise in die Haushaltsrechnungen eingeflossen sein. Inflationsausgleichende Tarifanpassungen für das Personal des öffentlichen Dienstes werden erst 2023 dazukommen. Insbesondere die Inflation im Bausektor trifft die kommunalen Investitionen hart und vermindert die Investitionsmöglichkeiten zusätzlich.

– 2022: Zwischen Bangen und Hoffen:

Unsichere Zeiten mit unsicheren Prognosen –

Erwarteten werden für 2022 und 2023 Defizite der deutschen Kommunen von -5,8 und -5,3 Mrd. Euro⁴. Dies hängt jedoch auch davon ab, ob die dieser Prognose zugrundeliegenden Entwicklungstrends entweder gebrochen oder aber die finanziellen Folgen ausgeglichen werden können. Vor diesem Hintergrund sind die kurzfristigen Aussichten kaum abzuschätzen. Zwischen der sichtbaren Situation und den Erwartungen besteht eine große Lücke, die mit den „üblichen“ Prognosetechniken kaum erhellt werden kann. Die Entwicklung der Kommunalfinanzen hängt davon ab, ob die Steuereinnahmen rezessionsbedingt geringer ausfallen werden und ob auf der Aufgabenseite insbesondere im Sozialbereich der voranschreitende Ausgabenaufwuchs aufgefangen bzw. durch eine stärkere Kofinanzierung – z. B. bei den Flüchtlingshilfen – kompensiert werden kann.

Die schon für 2021 festgestellten Risiken sind nicht verschwunden. Die Folgen der Pandemie und die Effekte der Lieferkettenprobleme bestehen immer noch. Letztere sind im Februar 2022 durch den Überfall Russlands auf die Ukraine in mehrfacher Hinsicht sogar verstärkt worden. Der Krieg hat sogar eine grundlegend neue Sachlage geschaffen. Die Sicherheit der Energieversorgung, insbesondere aber die Versorgung mit billiger Energie, wie auch eine verlässliche Rohstoffversorgung bestehen nicht mehr. Die schon Ende 2021 einsetzende Inflation hat aufgrund dessen massiv zugenommen. Zu deren Bekämpfung haben die Notenbanken die Zinsen erhöht, was die Gefahr einer Rezession wahrscheinlicher werden lässt. Zusätzlich hat der Krieg auch die Zahl der Flüchtlinge sehr deutlich ansteigen lassen.

Dazu kommt, dass der demographische Wandel immer sichtbarer wird. Die Babyboomer gehen in Rente und gleichzeitig fehlt der Nachwuchs. Während also der Finanzierungsbedarf der Rentenversicherung –

und perspektivisch der Kranken- und der Pflegeversicherung – steigt, sinkt die Zahl derer, die in die Sozialversicherungen einzahlen. Das trifft auch die Kommunen z. B. bei der Hilfe zur Pflege. Zudem spüren die Kommunen den zunehmenden Fachkräfte- und Lehrlingsmangel auch selbst bei der Nachbesetzung der frei werdenden Stellen und erst recht bei der Besetzung für neue bzw. wachsende Aufgaben wie etwa der U3-Betreuung und dem offenen Ganztags- oder dem aktuell sprunghaft gestiegenen Verwaltungsbedarf bei der Wohngeldbewilligung.

Der einseitige Blick auf die unzweifelhaft vorhandenen Risiken übersieht aber, dass auf diese von der Politik, der Wirtschaft und nicht zuletzt auch den Bürgern reagiert wird, um die Folgen der Probleme zumindest abzumildern. Der Anpassungsdruck eröffnet zudem neuen Lösungen eine Chance. Auch haben die aktuellen Krisen nicht nur Verlierer erzeugt. Es gibt ebenso Gewinner. Die Wirkungszusammenhänge sind deshalb in dieser Zeit eines beschleunigten Strukturwandels, die auch als „Zeitenwende“ bezeichnet wird, deutlich komplexer. Der Erwartung des Defizits kann also nicht nur eine Hoffnung auf dessen Abwendung entgegengesetzt werden. Die Prognose muss vielmehr auch Anlass sein, darauf mit politischen Maßnahmen von Bund, Land und auch den Kommunen angemessen zu reagieren.

– Mittelfristige Perspektive in den Blick nehmen –

Die Unsicherheit über die kurzfristige Perspektive ändert nichts daran, dass neben der aktuellen Krisenreaktionspolitik wieder die mittel- und langfristig angelegte Strukturpolitik aufgenommen und in den Vordergrund gerückt werden muss. Für die Folgen des Klimawandels und der demographischen Veränderungen müssen Lösungsstrategien gefunden sowie Instrumente und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden. Die mangelhafte Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist dabei ein großes Hemmnis. Sie zu beschleunigen ist aber auch ein Teil der Lösung. Diese „alten“ Problem geraten unter den neuen geopolitischen Rahmenbedingungen allerdings unter einen verstärkten Anpassungsdruck. Die Energiekrise kann somit der Energiewende beschleunigen. Der Fachkräftemangel kann teilweise durch eine Steigerung der Produktivität gemindert werden.

Für die Ruhrgebietskommunen hängt die Bewältigung dieser Herausforderungen allerdings auch davon ab, ob eine Lösung für das Altschuldenproblem gefunden wird und eine Reduzierung der überproportionalen Soziallasten gelingt, denn beide Belastungen behindern – wie oben gezeigt – in der Region alle Anstren-

⁴ Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG. (2022): Stadtfinanzen 2022, a. a. O., S. 18

gungen, um den Strukturwandel zu forcieren und die Klimawende mit stärkerer Kraft zu verfolgen – sie reduzieren nämlich die Finanzmittel für die notwendigen Investitionen.

Zur Lösung der Probleme stehen aufgrund der krisenbedingt geringeren Wachstumsaussichten und der zur Bewältigung der Folgen von Pandemie und Ukrainekrieg bereits aufgenommenen Schulden nur begrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Dies machte es notwendig

- Aufgaben zu priorisieren,
- zusätzliche neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen zu vermeiden,
- bestehende Aufgaben und Subventionen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu prüfen und
- Stützungsmaßnahmen auf die tatsächlichen Bedarfe und Bedürftige zu begrenzen: Das Prinzip „Gießkanne“ ist abzustellen.

Aufgrund der Mittelbegrenzung sind zudem interne Ressourcen zu mobilisieren:

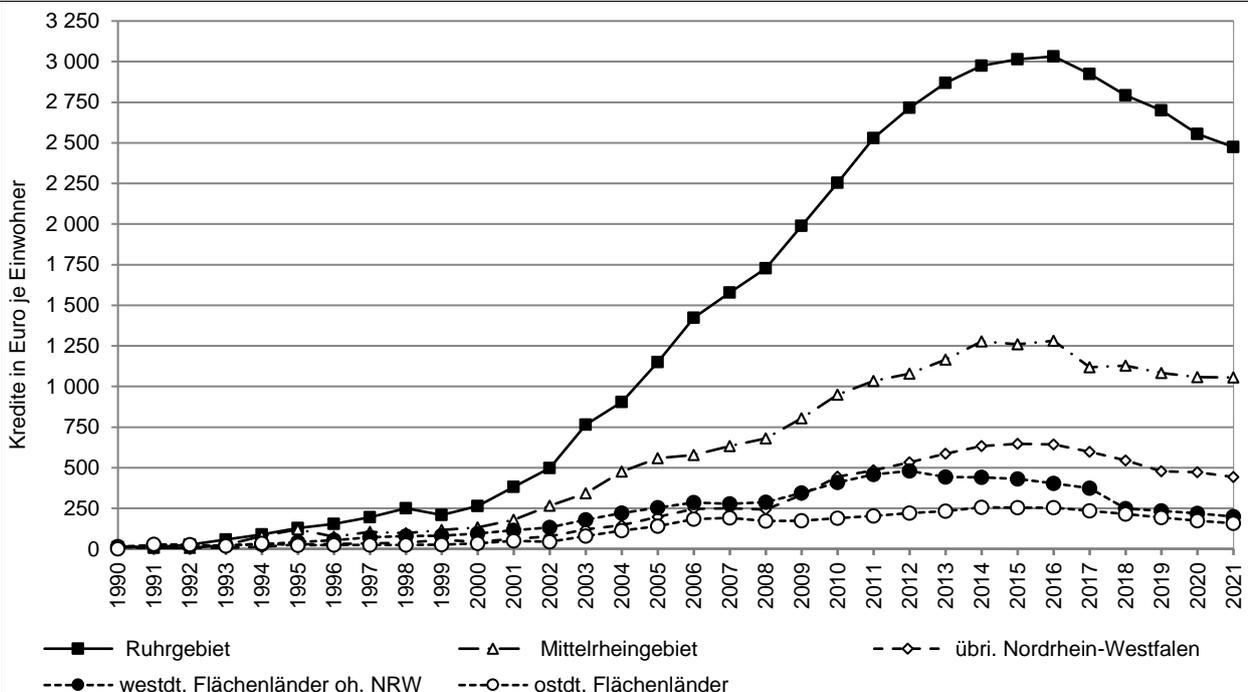
- Innovationen zur Steigerung der Effizienz sind zu nutzen – dabei dürfte die Digitalisierung helfen – sowie
- die Effektivität der Aufgabenerfüllung durch Reduktion von bürokratischem Aufwand ist zu erhöhen.

Dies alles gilt über alle kommunalen Aufgaben hinweg, wobei wichtige Voraussetzungen dafür auch durch den Bund und das Land geschaffen werden müssen. Dies gilt in gleicher Weise für die Gestaltung des Rechtsrahmens der Aufgabenerfüllung als auch für die aufgabenangemessene Finanzausstattung.

– Altschuldenlösung: Finalisierung des Stärkungspaktes –

Prioritär für das Ruhrgebiet bleibt die Altschuldenlösung. Die Zeit der billigen Verschuldung, in denen die Kreditaufnahme bei Negativzinsen zeitweise sogar Erträge erbrachte, sind vorbei. Der Finanzsaldo, der aus Zinsausgaben und Zinseinnahmen sowie Einzahlungen aus Dividenden resultiert, war 2021 im Ruhrgebiet zwar – erstmals – leicht positiv (2 Euro/Ew.; vgl. Abb. 3). Angesichts der spätestens seit Mitte 2022 deutlich steigenden Zinssätze werden die Kosten der Verschuldung künftig wieder steigen und die Konsolidierung der Ruhrgebietskommunen in den kommenden Jahren zusehends einschränken. Zwar dürfte der im Jahr 2008 erreichte Spitzenwert des Finanzsaldos von -117 Euro je Einwohner so schnell nicht wieder erreicht werden. Aber die Bewegung wird in diese Richtung gehen. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2022 sind die Ausgaben für Zinsen jedoch gegen-

Abbildung 8:
Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung* im Ruhrgebiet von 1990 bis 2021 (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.

über dem Vorjahr zunächst aber noch einmal um 12,9 % gesunken.

Mit der Zinswende ist auch die Möglichkeit einer „preiswerten“ Altschuldenlösung für die nordrhein-westfälischen Kommunen hinfällig geworden. Obwohl bereits von der letzten Landesregierung aus CDU und FDP 2017 im Koalitionsvertrag angekündigt,⁵ hat sie bisher keine sichtbare Initiative ergriffen. Ohne Hilfe wird der – trotz erheblicher Tilgungserfolge der Kommunen in der Hochkonjunktur (-2,9 Mrd. Euro seit 2016) – immer noch hohe Bestand der Liquiditätskredite (12,6 Mrd. Euro bzw. 2 473 Euro/Ew.; vgl. Abb. 8) jedoch nicht abgebaut werden können. Die Zinserhöhungen verteuern die Entschuldung und erschweren insbesondere die Lösungen der nordrhein-westfälischen Spitzenlastproblematik. Das macht die Finalisierung der Stärkungspaktes Stadtfinanzen dringend. Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zum Ausgleich der steuerbedingten Verbundmassenminderung in den Jahren 2020 und 2021 (rund 1,5 Mrd. Euro verdeckte Verschuldung) ebenfalls zurückgezahlt werden muss. Und auch die im Rahmen der Corona-Isolierung zunächst aus den kommunalen Haushalten herausgerechneten krisenbedingten Mehraufwendungen bzw. Mindereinnahmen sind ab 2026 als „Abschreibungen“ zu integrieren. Dafür ist ein Zeitraum von bis zu 50 Jahre möglich, d. h. die dazu ggf. aufgenommene Neuverschuldung zu tilgen.

– Sozial- und Jugendhilfeproblematik lösen –

Die überproportionalen Sozialhilfeausgaben im Ruhrgebiet sind vor allem eine Folge der überdurchschnittlich hohen und verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit. In deren Folge sind auch Kinder und Jugendliche betroffen und benötigen Unterstützung durch die Jugendhilfe. Die in den letzten 10 Jahren schrittweise erhöhte Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten hat zwar die Unterfinanzierung des Sozialbereichs gemildert. Der seit 2018 gezahlte Festbetrag von 5 Mrd. Euro wird aber durch die Inflation Jahr für Jahr entwertet – 2022 in besonderem Maße. Seine Zielorientierung ist angesichts der mehr als hälftigen Verteilung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zudem mangelhaft. Angesichts der Verwendungskonkurrenz zum Schuldenabbau, zu Investitionen und zu Hebesatzsenkungen, reichen diese Mittel auch nicht aus, um mit einer aktiveren kommunalen Sozialpolitik die sozialen Problemlagen abzubauen. Deshalb sind vier Maßnahmen dringend notwendig:

- Die Entwertung des 5-Milliarden-Paketes ist durch eine einmalige Aufstockung zum Inflationsaus-

gleich aufzuheben und für die Zukunft durch eine Dynamisierung zu vermeiden.

- Für den Anteil des 5-Milliarden-Paketes, der momentan über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit einem allein wirtschaftsbezogenen Schlüssel auf die Gemeinden fehlverteilt wird, ist ein soziallastenbezogener Schlüssel einzuführen.
- Zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verstärken.
- Zum Abbau der Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen aus sozial problematischen Verhältnissen im Bildungssystem sind Fördermaßnahmen zielgerichtet dort einzusetzen, wo die größten Bedarfe bestehen.

Zu den letzten beiden Punkten hat die seit 2021 regierende Koalition im Bund in ihrem Koalitionspapier gute Ansatzpunkte vorgelegt. Diese müssen jetzt umgesetzt werden. Die im Koalitionsvertrag festgelegte Zielorientierung würde die bestehenden Maßnahmen im Ruhrgebiet deutlich stärken. Gleichzeitig wären diese Qualifizierungsmaßnahmen auch ein Instrument, den Arbeits- bzw. Fachkräftemangel zu mindern.

Die Lösung von sozialen Problemlagen erfordert vielfach eine intensivere Fallbetreuung. Dies gilt insbesondere für multiple Problemlagen in Familien. Die Fallbetreuung wird allerdings durch einen hohen bürokratischen Aufwand und unterschiedliche Zuständigkeiten belastet. Mittelfristig muss deshalb das Sozialhilferecht von bürokratischen Hemmnissen befreit werden, um die individuelle Fallbetreuung intensivieren zu können.

– Stärkung der Investitionstätigkeit –

Entlastungen durch den Schuldenabbau und die Verringerung der Sozialausgaben werden erst mittel- und langfristig die Eigenfinanzierung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen möglich machen. Bis dahin bedarf es der Fortsetzung der Investitionsförderprogramme von Land und Bund gerade für diese Kommunen, um sowohl den Ersatz- und Nachholbedarf als auch den Bedarf infolge der Klimakrise und der Digitalisierung zu decken. Zugleich gilt es eine im doppelten Sinne aktive Pflege der Infrastruktur mit einer Refinanzierung der Abschreibungen zu sichern. Eine Verstärkung der Investitionstätigkeit auf einem höheren Niveau würde zudem eine Anpassung von Planungs- und Baukapazitäten wirtschaftlich machen und damit bestehende Engpässe beseitigen. Dies wäre auch ein Beitrag zur wirtschaftlichen Stärkung der Region.

⁵ Vgl. CDU/FDP (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 75 f.

Allerdings erzeugen Investitionsförderprogramme meist einen hohen Verwaltungsaufwand und zudem kommunale Eigenanteile. Hier sind finanzschwache Kommunen im Nachteil, weil ihnen notwendiges Personal und Finanzmittel fehlen. Sie profitieren deshalb weniger von ihnen. Um diese beiden Mängel des Fördersystems abzustellen, müssen die Verfahren zur Fördermittelvergabe vereinfacht werden. Insbesondere sollten Investitionsfördermittel wesentlich stärker über Investitionspauschalen an die Kommunen ausgeteilt werden. Dabei sind Zweckbindungen weiter zu fassen, so dass auch eine Bündelung unterschiedlicher Förderprogramme möglich wird. Gerade vor dem Hintergrund von Baupreissteigerungen und Fachkräftemangel sind Schritte zur Reduktion der Verfahrenskosten dringend geboten, um mit den begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln eine möglichst große Wirkung zu erzielen.