

# **KOMMUNALFINANZBERICHT**

## **METROPOLE RUHR**

**2015**

### **Konsolidierungsrisiken durch Sozialausgaben und Altlasten**

**Herausgeber:**

**Regionalverband Ruhr**

**Die Regionaldirektorin**

Bereich Wirtschaftsführung

Kronprinzenstraße 35

45128 Essen

Telefon: 0201/2069-0

Telefax: 0201/2069-500

Internet: [www.metropoleruhr.de](http://www.metropoleruhr.de)

E-Mail: [ecke@rvr-online.de](mailto:ecke@rvr-online.de)

**Redaktionelle Betreuung:**

Adrienne Ecke

**Verfasser:**

Martin Junkernheinrich

Gerhard Micosatt

Christopher Müller

unter Mitarbeit von Maximilian Allmer

Titelbild: fotolia/fotomek

ISBN 978-3-939234-13-5

Essen, im November 2015



## VORWORT

Seit 2011 bestimmt nun der Stärkungspakt Stadtfinanzen die Konsolidierungsanstrengungen vieler Ruhrgebietskommunen. Diejenigen Kommunen, die nicht in diesem Konsolidierungsprogramm vertreten sind, müssen ihren Haushaltsausgleich ohne die zeitlich befristeten Zusatzmittel des Landes aus eigener Kraft und nur mit den sonstigen Entlastungen aus guter Konjunktur und zusätzlichen strukturellen Hilfen des Bundes bewerkstelligen. Vor diesem Hintergrund setzt der nunmehr 21. seit 1985 erschienene Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2015 die Berichterstattung über die Lage der Kommunal финанzen im Ruhrgebiet fort und begleitet den intensivierten Konsolidierungsprozess kritisch.<sup>1</sup>

Die finanzwirtschaftliche Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Raumb Beobachtung und Strukturberichterstattung für das Ruhrgebiet.<sup>2</sup> Der Beobachtungsrahmen umfasst

- ein Raster zentraler Haushaltseckdaten zur laufenden Beobachtung der Gemeindefinanzen,
- ein System finanzwirtschaftlicher Indikatoren zur problemorientierten Beurteilung der kommunalen Finanz- und Haushaltssituation sowie
- eine Auswahl nicht-finanzieller Indikatoren (Ortsgröße, Wanderungssaldo, Bruttowertschöpfung etc.).

Neben der regional vergleichenden Analyse sind in einem Tabellenanhang tiefer gehende Informationen aufbereitet. Dieser dokumentiert auch auf der Gemeindeebene einzelstädtische Haushaltsdaten, die für den interkommunalen Vergleich in den Ruhrgebietskommunen besonders wichtig sind. Ein Glossar finanz- und haushaltspolitischer Fachbegriffe erleichtert die Durchleuchtung des komplizierten Themenfeldes.<sup>3</sup> Für den eiligen Leser ist eine Kurzfassung vorangestellt, die zugleich die aktuellen Entwicklungen mit aufgreift.<sup>4</sup>

Der Bericht steht in einem Spannungsverhältnis zwischen der Orientierung der kommunalen Haushalte an der Ergebnisrechnung und der empirischen Analyse auf Basis der allein verfügbaren Finanzrechnung. Mit der Einführung der Doppik sollte der Ressourcenverbrauch der Kommunen genauer erfasst werden und eine bessere Steuerung ermöglicht werden. Dazu wurde das Rechnungswesen – vereinfacht ausgedrückt –

in einen Ergebnisplan, der quasi einen unternehmerischen Jahresabschluss abbildet, einen Finanzplan, der Einzahlungen und Auszahlungen wiedergibt und damit dem – alten – kameralen System eher verwandt ist und in die Bilanz, die die Vermögensposition der Kommunen darstellt, aufgegliedert. Finanzstatistisch wird derzeit aber bundesweit nur der Finanzplan erhoben. Die Bilanzstatistik wird aufgebaut. Mit anderen Worten: Der Kommunalfinanzbericht kann mit seinen Ergebnissen zwar ein umfassendes Bild der fiskalischen Position der Kommunen liefern, sein Abschluss zeigt aber nur die am Ende des Jahres vorhandenen liquiden Mittel, nicht aber das u. a. durch Abschreibungen und Rückstellungen – insbesondere von Pensionslasten – belastete Jahresergebnis. Solche Daten stehen derzeit aufgrund einer Sondererhebung nur für einen Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen und auch nur für die Jahre 2009 und 2010 zur Verfügung. Sie konnten deshalb noch nicht vergleichend ausgewertet werden. Insofern wird es gerade in Bezug auf die Ergebnispositionen besondere Achtsamkeit geben müssen, um keine Verwechslungen herbeizuführen. Im Vergleich mit anderen Bundesländern bleibt aber mangels Daten ohnehin auch nur der Vergleich im Rahmen des Systems der Finanzrechnung übrig.

Der letzte Bericht zeigte, dass sich die Kommunalfinanzen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 wieder positiv entwickelt hatten. Im Jahr 2012 erreichten die Kommunen bundesweit einen Überschuss von 30 Euro je Einwohner. Die Ruhrgebietskommunen verringerten ihr Defizit zumindest auf -107 Euro je Einwohner – wobei der Stärkungspakt Stadtfinanzen Hilfe leistete. Seither sind die Überschüsse aller Kommunen wieder leicht auf 9 Euro je Einwohner zurückgegangen. Im Ruhrgebiet verringerte sich das Defizit weiter auf -74 Euro je Einwohner. Es wird vor allem durch die überdurchschnittlichen hohen Zinsausgaben von 89 Euro je Einwohner im Defizit gehalten. Dies macht die Bedeutung der Altlasten für den Konsolidierungsprozess deutlich. Dazu kommen weiter steigende Sozialausgaben.

An dieser Stelle sei nicht versäumt, den Mitarbeitern der amtlichen Statistik für die gute Zusammenarbeit zu danken.<sup>5</sup>

Essen,  
im November 2015

Arbeitskreis Finanzen<sup>6</sup>

1 Eine Übersicht über die Berichte findet sich im Anschluss an das Literaturverzeichnis.

2 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 12.05.2015 (GV.NRW 2015, S. 435).

3 Vgl. im vorliegenden Bericht S. 75 ff.

4 Vgl. im vorliegenden Bericht S. 9 ff.

5 Frau S. Schwirling, Herrn J. Kirstein (IT.NRW Information und Technik Nordrhein-Westfalen), Herrn O. Schönberger (Statistisches Bundesamt).

6 Zum Arbeitskreis Finanzen im Regionalverband Ruhr gehören Adrienne Ecke, Dieter Funke, Dr. Eva Maria Hubbert, Prof. Dr. Martin Junkerheinrich und Gerhard Micosatt.



## INHALTSVERZEICHNIS

<p>Vorwort ..... 3</p> <p>Verzeichnis der Abbildungen ..... 6</p> <p>Verzeichnis der Tabellen ..... 7</p> <p>Verzeichnis der Tabellen im Anhang ..... 7</p> <p>I      Kurzfassung: ausgewählte Ergebnisse im Überblick ..... 9</p> <p>II     Methodischer Ansatz – Sozioökonomische und finanzwissen- schaftliche Grundlagen – ..... 19</p> <p>1      Finanzwissenschaftlicher Ansatz zur Analyse der Kommunal Finanzen ..... 19</p> <p>1.1    Indikatoren ..... 20</p> <p>1.2    Analysezeitpunkt und -zeiträume ..... 23</p> <p>1.3    Gemeindetypen ..... 24</p> <p>1.4    Raumtypen ..... 24</p> <p>2      Sozioökonomische Rahmenbedingungen ..... 25</p> <p>III    Regionalspezifische Besonderheiten der kommunalen Finanzsituation im mittelfristigen Vergleich 2009-2014 .... 28</p> <p>1      Haushaltsergebnis ..... 28</p> <p>1.1    Finanzmittelsaldo ..... 28</p> <p>1.2    Liquiditätskredite ..... 29</p> <p>1.3    Ein- und Auszahlungen ..... 30</p> <p>1.3.1    Entwicklung der Ein- und Auszahlungen ..... 30</p> <p>1.3.2    Ein- und Zahlungsniveau ..... 31</p> <p>2      Sondereinflüsse jenseits der laufenden Aufgabenerfüllung ..... 32</p> <p>2.1    Vermögenstransfers ..... 32</p> <p>2.2    Finanzsaldo und Zinsausgaben ..... 33</p> <p>3      Laufender Haushalt ..... 35</p> <p>3.1    Allgemeine Deckungsmittel im Überblick ..... 35</p> <p>3.1.1    Steuern ..... 37</p> <p>3.1.1.1    Gewerbesteuer ..... 39</p> <p>3.1.1.2    Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ..... 43</p> <p>3.1.2    Allgemeine Zuweisungen ..... 45</p>	<p>3.2    Kommunale Güter- und Dienstleistungsbereitstellung ..... 47</p> <p>3.2.1    Einzahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung ..... 48</p> <p>3.2.1.1    Zweckzuweisungen und Kosten- erstattungen von Bund und Land ..... 48</p> <p>3.2.1.2    Gebühren ..... 49</p> <p>3.2.2    Auszahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung ..... 52</p> <p>3.2.2.1    Personalauszahlungen ..... 53</p> <p>3.2.2.2    Sachmittelaufwand ..... 53</p> <p>3.2.2.3    Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für laufende Ausgaben ..... 54</p> <p>3.3    Soziale Leistungen ..... 55</p> <p>3.3.1    Einführung in die Sozialausgaben- analyse ..... 55</p> <p>3.3.2    Sozialausgabenbelastung – reine Sozialausgaben ..... 56</p> <p>3.3.3    Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen ..... 59</p> <p>3.3.3.1    Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II ..... 60</p> <p>3.3.3.2    Soziale Leistungen nach SGB XII ..... 61</p> <p>3.3.3.3    Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII ..... 62</p> <p>3.3.3.4    Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ..... 63</p> <p>3.4    Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur ..... 64</p> <p>3.4.1    Ein- und Auszahlungen der Anlagenfinanzierung und Anlagennutzung ..... 64</p> <p>3.4.2    Investitionszuweisungen von Bund und Land ..... 65</p> <p>3.4.3    Investitionen ..... 65</p> <p>3.4.4    Erhaltungsaufwand ..... 67</p> <p>3.4.5    Investitionskredite ..... 68</p> <p>3.5    Gesamtverschuldung ..... 70</p> <p>Literaturverzeichnis ..... 72</p> <p>Glossar ausgewählter finanz- und haushaltspolitischer Fachbegriffe ..... 75</p> <p>Anhang: separater Band mit eigener Seitenzählung</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abb. 1:	Finanzmittelsaldo 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich .....	9	Abb. 23:	Auszahlungen für Zinsen im Jahr 2014 und im Durchschnitt der Jahre 2009/14 .....	34
Abb. 2:	Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung im Ruhrgebiet von 1990 bis 2014 (jew. 31.12.) .....	10	Abb. 24:	Steuereinnahmen insgesamt (netto) im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 .....	36
Abb. 3:	Veränderung der bereinigten Ein- und Auszahlungen 2014 .....	11	Abb. 25:	Allgemeine Deckungsmittel im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 .....	36
Abb. 4:	Entwicklung der Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2013/2014 in Mio. Euro* .....	12	Abb. 26:	Hebesatzentwicklung der Grundsteuer B im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in v. H. ....	39
Abb. 5:	Veränderung der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2014 gegenüber dem Vorjahr .....	13	Abb. 27:	Gewerbesteuer (netto) im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 ..	39
Abb. 6:	Veränderung der Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2014 gegenüber dem Vorjahr .....	13	Abb. 28:	Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den Ruhrgebietskommunen 2014 ..	40
Abb. 7:	Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers 2014 gegenüber dem Vorjahr .....	13	Abb. 29:	Gewerbesteuerhebesätze 2014 der kreisfreien und großen kreisangehörigen Ruhrgebietsstädte im Vergleich der deutschen Städte mit mehr als 150 000 Einwohnern .....	41
Abb. 8:	Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2014 gegenüber dem Vorjahr .....	14	Abb. 30:	Entwicklung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage in den alten Bundesländern 1970 bis 2018 .....	43
Abb. 9:	Bereinigte Ein- und Auszahlungen 2014 .....	14	Abb. 31:	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Ruhrgebietskommunen 2014 .....	45
Abb. 10:	Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2014 ....	15	Abb. 32:	Allgemeine Zuweisungen von Bund und Land an die Ruhrgebietskommunen 2014 .....	46
Abb. 11:	Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2014 .....	15	Abb. 33:	Auszahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 .....	52
Abb. 12:	Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers 2014 .....	15	Abb. 34:	Auszahlungen für Personal im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 .....	53
Abb. 13:	Auszahlungen für Sozialtransfers netto 2014 .....	16	Abb. 35:	Auszahlungen für Personal der Kommunen im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2014 .....	54
Abb. 14:	Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2014 .....	16	Abb. 36:	Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für laufende Ausgaben im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 ..	55
Abb. 15:	Haushaltsergebnis 2014 der Ruhrgebietskommunen im Vergleich ....	17	Abb. 37:	Reine Sozialausgaben 2014 .....	57
Abb. 16:	Auswertungsschema „Kommunaler Finanzbericht“ .....	22	Abb. 38:	Absorption der allgemeinen Deckungsmittel durch reine Sozialausgaben 2014 .....	58
Abb. 17:	Abgrenzung der räumlichen Beobachtungseinheiten .....	25	Abb. 39:	Reine Sozialausgaben 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich .....	58
Abb. 18:	Bruttoinlandsprodukt 2012 .....	26	Abb. 40:	Niveau der reinen Sozialausgaben und Absorptionsquote der allgemeinen Deckungsmittel 2014 ..	59
Abb. 19:	Arbeitslosenquote am 30.06.2014 in % .....	26			
Abb. 20:	Finanzmittelsaldo 2014 .....	29			
Abb. 21:	Liquiditätskredite im Kernhaushalt am 31.12.2014 .....	30			
Abb. 22:	Kommunale Ein- und Auszahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge im Ruhrgebiet 2004 bis 2014 .....	31			

Abb. 41: Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen nach Hilfearten in Nordrhein-Westfalen 2014 .....	59	Abb. 46: Einzahlungen aus Investitionszuweisungen von Bund und Land 2004 bis 2014 .....	65
Abb. 42: Sozialausgaben SGB II (netto) 2014 .....	60	Abb. 47: Investitionen und Investitionszuweisungen von Bund/Land 2014 .....	66
Abb. 43: Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich .....	62	Abb. 48: Auszahlungen für Investitionen 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich .....	67
Abb. 44: Niveau der Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe 2012 .....	62	Abb. 49: Investitionskredite der kommunalen Kernhaushalte .....	69
Abb. 45: Auszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich .....	63	Abb. 50: Investitions- und Liquiditätskredite der Kommunen im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen ohne Ruhr ...	70
		Abb. 51: Verschuldung von Kernhaushalten und Sonderrechnungen .....	71

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tab. 1: Quoten der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II .....	76
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN IM ANHANG

Anh. 1: Bevölkerung und Fläche 2014 .....	6	Anh. 18: Steuereinnahmen insgesamt (netto) 2004 bis 2014 .....	40
Anh. 2: Bevölkerungsentwicklung und -struktur 2014 .....	8	Anh. 19: Grundsteuer B 2004 bis 2014 .....	44
Anh. 3: Bevölkerungsvorausschätzung zum 01.01.2030 .....	10	Anh. 20: Gewerbesteuer (netto) 2004 bis 2014 .....	48
Anh. 4: Bruttoinlandsprodukt und Primäreinkommen 2002 bis 2012 .....	11	Anh. 21: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2004 bis 2014 .....	52
Anh. 5: Erwerbstätige 2003 bis 2013 .....	12	Anh. 22: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2004 bis 2014 .....	56
Anh. 6: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.2014 .....	13	Anh. 23: Allgemeine Zuweisungen 2004 bis 2014 .....	60
Anh. 7: Arbeitslosigkeit 2004 bis 2014 .....	14	Anh. 24: Saldo der Ein- und Auszahlungen der Dienstleistungserstellung 2004 bis 2014 .....	64
Anh. 8: Arbeitslosigkeit und Leistungsbezieher nach dem SGB II 2004 bis 2014 .....	15	Anh. 25: Einzahlungen für Dienstleistungen 2004 bis 2014 .....	68
Anh. 9: Finanzmittelsaldo 2004 bis 2014 ...	16	Anh. 26: Einzahlungen aus Zuschüssen für laufende Ausgaben von Bund und Land 2004 bis 2014 .....	72
Anh. 10: Kredite zur Liquiditätssicherung im Kernhaushalt 2004 bis 2014 .....	18	Anh. 27: Kostenerstattungen (ohne Sozialbereich) von Bund und Land 2004 bis 2014 .....	74
Anh. 11: Einzahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge 2004 bis 2014 .....	22	Anh. 28: Einzahlungen aus Gebühren 2004 bis 2014 .....	76
Anh. 12: Auszahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge 2004 bis 2014 .....	24	Anh. 29: Abfallgebühren in den kreisfreien Städten und den großen kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens im Jahr 2014 .....	78
Anh. 13: Saldo der Vermögenstransfers 2004 bis 2014 .....	26	Anh. 30: Abwassergebühren in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens und den großen kreisangehörigen Städten des Ruhrgebietes mit mehr	
Anh. 14: Finanzsaldo 2004 bis 2014 .....	30		
Anh. 15: Auszahlungen für Zinsen 2004 bis 2014 .....	34		
Anh. 16: Primärsaldo 2004 bis 2014 .....	36		
Anh. 17: Allgemeine Deckungsmittel 2004 bis 2014 .....	38		

---

	als 60 000 Einwohnern 2013 und 2014 .....	79
Anh. 31:	Auszahlungen für Dienstleistungen 2004 bis 2014 .....	80
Anh. 32:	Auszahlungen für Personal 2004 bis 2014 .....	84
Anh. 33:	Auszahlungen für laufenden Sachaufwand 2004 bis 2014 .....	86
Anh. 34:	Auszahlungen für Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für lfd. Ausgaben an Dritte 2004 bis 2014 .....	88
Anh. 35:	Reine Sozialausgaben 2004 bis 2014 .....	90
Anh. 36:	Auszahlungen für soziale Leistungen 2004 bis 2014 .....	94
Anh. 37:	Grundsicherung für Arbeitsuchende 2004 bis 2014 .....	98
Anh. 38:	Auszahlungen für soziale Leistungen nach SGB XII 2004 bis 2014 .....	100
Anh. 39:	Auszahlungen für Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII 2004 bis 2014 .....	102
Anh. 40:	Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2004 bis 2014 .....	106
Anh. 41:	Sonstige Auszahlungen für soziale Leistungen 2004 bis 2014 .....	110
Anh. 42:	Saldo Anlagenfinanzierung/-nutzung (Finanzierungsbedarf) 2004 bis 2014 .....	114
Anh. 43:	Saldo der Investitionstätigkeit 2004 bis 2014 .....	118
Anh. 44:	Investitionszuweisungen von Bund und Land 2004 bis 2014 .....	122
Anh. 45:	Einzahlungen aus Beiträgen 2004 bis 2014 .....	124
Anh. 46:	Auszahlungen für Investitionen 2004 bis 2014 .....	126
Anh. 47:	Auszahlungen für Baumaßnahmen 2004 bis 2014 .....	128
Anh. 48:	Auszahlungen für Unterhaltungs- aufwand und Instandhaltung 2004 bis 2014 .....	130
Anh. 49:	Auszahlungen für Mieten, Pachten und Leasing 2004 bis 2014 .....	132
Anh. 50:	Investitionskredite einschl. kredit- ähnlicher Rechtsgeschäfte im Kernhaushalt 2004 bis 2014 .....	134
Anh. 51:	Verschuldung von Kernhaushalten und Sonderrechnungen 2004 bis 2014 .....	138



# I:

## Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2015 „Konsolidierungsrisiken durch Sozialausgaben und Altlasten“ – Kurzfassung ausgewählter Ergebnisse –

### – Kommunalfinanzen im Plus, aber Fortbestand interkommunaler und regionaler Disparitäten –

Die Finanz- und Wirtschaftskrise um das Jahr 2009 schien überstanden. Ab 2010 konnten sich die Kommunalfinanzen wieder erholen und vielerorts positive Finanzmittelsalden, also Überschüsse, erwirtschaften. Doch diese positive Entwicklung geriet 2014 ins Stocken.

Zwar erzielten die Kommunen 2014 bundesweit einen Überschuss von 675 Mio. Euro und befinden sich damit im Plus. Verglichen mit dem Vorjahr geht der Saldo jedoch – entgegen der Erwartung<sup>7</sup> – um 932 Mio. Euro zurück.

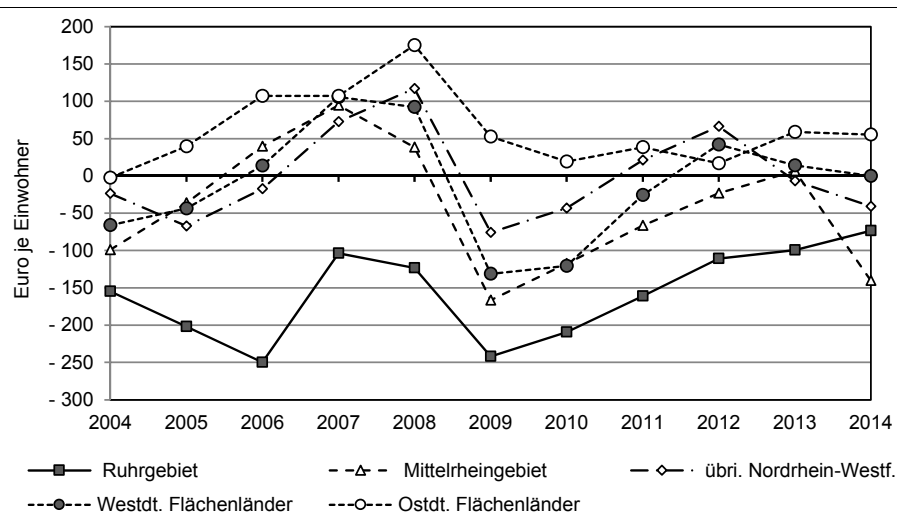
Die insgesamt positive Entwicklung hat zudem nicht alle Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gleichermaßen erfasst. Während die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer 2014 einen Überschuss von 691 Mio. Euro verzeichnen, schließen die der westdeutschen Flächenländer mit -16 Mio. Euro leicht im Minus. Mit über 1,65 Mrd. Euro können die bayerischen Kommunen ihren Finanzmittelsaldo um fast 328 Mio. Euro gegenüber 2013 verbessern. Verbesserungen gegenüber dem Vorjahr finden sich auch in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen, Schleswig-Holstein und Hessen, wobei die beiden letztgenannten trotz der Verbesserung Defizite verzeichnen. Der Fehlbetrag der Kommunen in Nordrhein-Westfalen stieg gegenüber 2013 um mehr als das Doppelte auf über 1,5 Mrd. Euro und war damit das höchste Defizit aller Länder. Umgerechnet auf die Einwohnerzahl verzeichnen lediglich die saarländischen Kommunen höhere Defizite (-319 Euro je Einwohner zu -88 Euro je Einwohner in NRW).

Damit setzen sich die schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise sichtbaren interkommunalen und regionalen Disparitäten fort. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung dieser Auseinanderentwicklung der Kommunen hatte auch der Deutsche Städtetag die wachsende Kluft in seinem Gemeindefinanzbericht 2013 thematisiert und durch eine Städtetypologie konkretisiert. Er unterscheidet zwischen „internationalen Hotspots“, der „typischen Stadt“, die als solche auch ihre Aufgaben noch gut erfüllen kann, der „bedrohten Stadt“, bei der die fiskalischen Probleme nicht mehr geleugnet werden können sowie der „stark gefährdeten Stadt“, in der sich die Abwärtsspirale aus steigenden Soziallasten, unzureichenden Investitionsmitteln und abnehmender Standortattraktivität sowie niedrigen Steuerbemessungsgrundlagen dreht.<sup>8</sup>

### – Finanzmittelsaldo Ruhrgebiet –

Entgegen dem Landestrend konnten die Ruhrgebietskommunen ihr Defizit auch 2014 weiter verringern. Lag es 2013 noch bei -501 Mio. Euro, so konnte es 2014 mit -371 Mio. Euro nochmals um 25,9 % (129,9 Mio. Euro) reduziert werden. Die Region hat sich vom Tiefpunkt 2009 deutlich nach oben bewegt (vgl. Abb. 1) und lag 2014 mit -74 Euro je Einwohner auch über

**Abbildung 1:**  
**Finanzmittelsaldo 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich\***



\* Länder einschl. höherer Kommunalverbände.

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

7 Vgl. ANTON, S./DIEMERT, D. (2013): Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt. Gemeindefinanzbericht 2013. Berlin, S. 4.

8 Vgl. ebd., S. 23-29.

dem fünfjährigen Mehrjahresdurchschnitt von -149 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Ruhrgebiet befinden sich daher insgesamt auf einem besseren Niveau als vor der Finanzkrise 2007, als ein Defizit von 544 Mio. Euro zu Buche stand. Der Finanzmittelsaldo der Ruhrgebietskommunen liegt aber weiterhin um 83 Euro je Einwohner unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt (9 Euro/Ew.).

Für die Ruhrgebietskommunen ist zu berücksichtigen, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ implementiert hat, der die teilnehmenden Kommunen (Stufe 1/2: pflichtige/freiwillige Teilnahme) bei der Haushaltskonsolidierung temporär bis 2020/2021 unterstützen soll. Die entlastende Wirkung für das Ruhrgebiet betrug im Jahr 2014 insgesamt 425,6 Mio. Euro (2013: 303,5 Mio. Euro), von denen 287,2 Mio. Euro durch das Land getragen wurden, 61,0 Mio. Euro aus der Solidaritätsumlage stammten und 77,3 Mio. Euro der kommunalen Finanzausgleichsmasse entnommen sind. Der letztgenannte Betrag enthält somit auch einen Eigenfinanzierungsanteil der Stärkungspaktstädte selbst, der an dieser Stelle aber nicht berechnet und somit von der Zuweisung nicht abgezogen werden kann.

Mit anderen Worten: Der konjunkturelle Aufschwung und die Entspannung der Haushaltslage wären ohne die durch den Stärkungspakt begründete Niveaushiebung fiskalisch kaum sichtbar geworden. Ohne

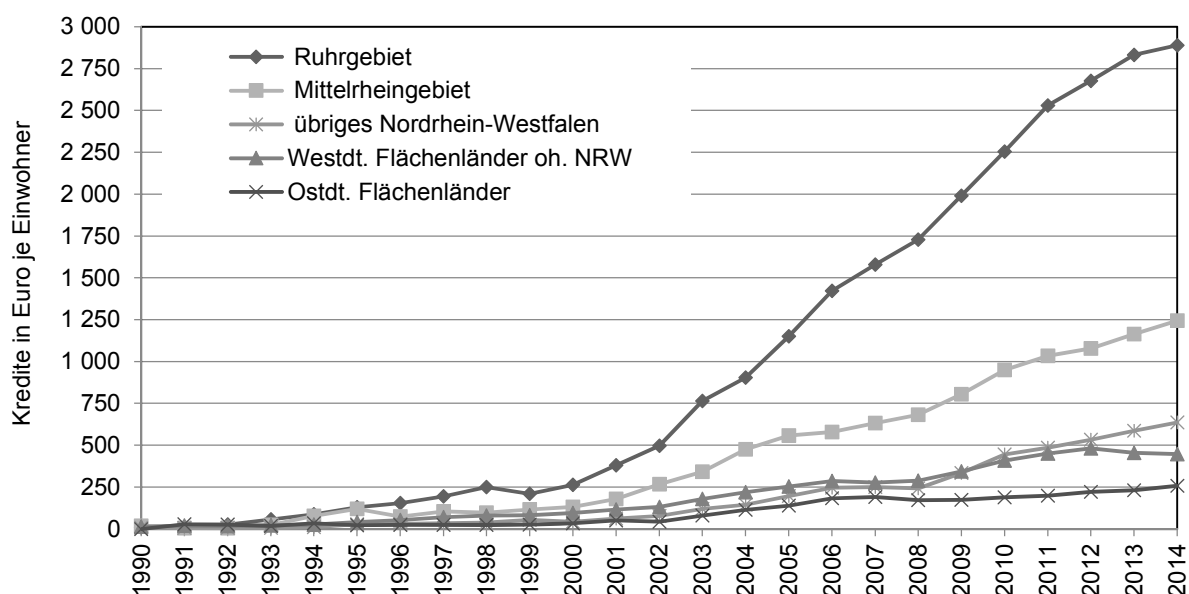
die Stärkungspaktmittel hätte das Defizit des Ruhrgebiets 2014 bei -796 Mio. Euro gelegen. Die Abnahme des regionalen Defizits im Vorjahresvergleich um 129,9 Mio. Euro (-25,9 %) geht mit 122,1 Mio. Euro fast vollständig auf die Mehreinnahmen aus dem Stärkungspakt zurück. Von einem Haushaltsausgleich sind die Ruhrgebietskommunen damit trotz der zeitlich befristet gewährten Mittel aus dem Stärkungspakt noch immer weit entfernt. Und ohne die Landesmittel hätte das nordrhein-westfälische Kommunaldefizit bei 1,94 Mrd. Euro gelegen.

#### – Weiter steigende Kassenkredite –

Trotz der Verringerung des Haushaltsdefizits mussten die Kommunen des Ruhrgebiets auch 2014 neue Kredite zur Liquiditätssicherung in einem Umfang von 294 Mio. Euro aufnehmen; eine Zunahme um 2,0 % gegenüber 2013. Daraus resultiert ein Gesamtvolumen von 14,6 Mrd. Euro. Mit 2 888 Euro je Einwohner entsprechen die Liquiditätskredite fast dem Vierfachen des Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer (vgl. Abb. 2). 29,3 % der gesamtdeutschen kommunalen Liquiditätskredite der Kernhaushalte entfallen auf die Kommunen im Ruhrgebiet. Bezogen auf ganz Nordrhein-Westfalen beträgt dieser Anteil 56,0 %.

Das Volumen der Liquiditätskredite ist allerdings unterzeichnet, weil eine Anleihe nordrhein-westfälischer Städte (u.a. Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal) in Höhe von 700 Mio. Euro, die vor allem

**Abbildung 2:**  
**Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung im Ruhrgebiet von 1990 bis 2014 (jew. 31.12.)\***



\* Die erste Anleihe nordrhein-westfälischer Städte über 700 Mio. Euro wurde mit ihren Liquiditätskreditbestandteilen in hohem Maße den Investitionskrediten zugerechnet. Dadurch ist der Anstieg von 2013 auf 2014 unterzeichnet.

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

Liquiditätskredite umschulden sollte, von der Statistik bisher in einem hohen Maße den Investitionskrediten (als Wertpapiersschulden) statistisch zugeordnet wurde. Vor diesem Hintergrund sind die im nächsten Absatz dargestellten Ergebnisse als vorläufig zu betrachten.

Vier Städte – Dortmund, Duisburg, Hagen und Oberhausen – sowie der Kreis Recklinghausen mit seinen Gemeinden haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Von diesen Städten konnten nur Dortmund (-1,1 %) und Hagen (-3,7 %) ihren Bestand an Kassenkrediten reduzieren. Essen liegt – wie im Vorjahr – über der Zwei-Milliarden-Grenze, konnte aber seine Kassenkreditbelastung gegenüber 2013 deutlich reduzieren (-5,5 %). Gemessen an der Einwohnerzahl lagen Oberhausen (7 487 Euro/Ew.) und Hagen (6 049 Euro/Ew.) vor Mülheim a. d. Ruhr (5 075 Euro/Ew.) mit Abstand an der Spitze. Die Schuldenproblematik ist also geographisch hoch konzentriert.

Betrachtet man die Inanspruchnahme dieser Kredite seit der deutschen Wiedervereinigung, wird die Dynamik der vergangenen fünfzehn Jahre deutlich (vgl. Abb. 2). Wiesen die Liquiditätskredite bis zum Jahr 2000 nur eine leicht steigende Tendenz auf, obwohl auch in den 1990er Jahren erhebliche Defizite entstanden waren, so erfolgte seit 2002 ein fast linearer Anstieg. Bei den Ruhrgebietskommunen verlief dieser besonders steil. Hier hat sich in diesem Zeitraum die Kreditbelastung pro Kopf mehr als verzehnfacht.

So schnell, wie diese Kredite sich aufgetürmt haben, dürften sie nicht abgebaut werden können. Unter der Voraussetzung, dass ein sofortiger Stopp der Kreditzuwächse eintritt und Haushaltsüberschüsse eine Tilgung von 10 Euro pro Einwohner und Jahr ermöglichen würden, das wären 50,5 Mio. Euro, bräuchte es bis zur vollständigen Tilgung rd. 289 Jahre. Die letzte Rate würde im Jahr 2303 gezahlt werden.

#### – Zins- und Kreditrisiken –

Die Verschuldung selbst wird somit immer stärker zur Triebfeder der Haushaltsdefizite im Ruhrgebiet. Am Finanzmittelsaldo von -74 Euro je Einwohner hatte der Finanzsaldo, d. h. die Differenz aus Ein- und Auszahlungen von Zinsen, Kreditfinanzierungskosten und Einnahmen aus Dividenden u. ä. einen Anteil von 65,9 % (-49 Euro/Ew.; vgl. Abb. 15). Im Vergleich zum übrigen Bundesland, wo der Finanzsaldo -15 Euro je Einwohner beträgt, wird die daraus resultierende Haushaltsbelastung besonders ersichtlich.

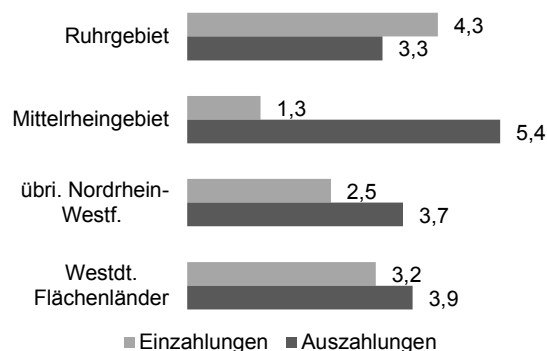
Der Finanzsaldo hat sich im Ruhrgebiet gegenüber 2013 bereits von -298 auf -244 Mio. Euro verbessert. Im Jahr 2008 waren es bei geringerer Verschuldung aber höheren Zinssätzen noch 608 Mio. Euro gewesen. Das nach wie vor historisch niedrige Zinsniveau

kommt den Kommunen hier derzeit entgegen. Jede spürbare Zinserhöhung würde allerdings die Haushalte massiv belasten. Der Finanzsaldo ist jedoch nur einer von mehreren Faktoren, die für die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet verantwortlich sind.

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

Die Verringerung des Haushaltsdefizits der Ruhrgebietskommunen um 129,9 Mio. Euro (26 Euro/Ew.) gegenüber dem Vorjahr resultiert aus Mehreinzahlungen von 4,3 % (vgl. Abb. 3). Der Gesamtanstieg der Einzahlungen lag damit deutlich über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt und leicht über dem der westdeutschen Kommunen insgesamt, war aber, wie schon dargestellt, ganz wesentlich von den nochmals gestiegenen Zahlungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen geprägt. Der Anstieg der Auszahlungen blieb unter dem der Einzahlungen und fiel mit 3,3 % auch deutlich unterdurchschnittlich aus. Soll die Konsolidierung der Haushalte der Ruhrgebietskommunen gelingen, dann ist auf der Ausgabenseite aber weiterhin mehr zu tun.

**Abbildung 3:**  
Veränderung der bereinigten Ein- und Auszahlungen\* 2014 gegenüber dem Vorjahr in %



\* Bereinigt um Zahlungen an/von gleiche/r Ebene.

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

In der Differenzierung nach einzelnen Einzahlungs- und Auszahlungsarten lassen sich folgende zentrale Komponenten feststellen, die den Finanzmittelsaldo im Jahr 2014 be- und entlasten (vgl. Abb. 4):

- *Entlastend* wirkten vor allem die starken Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen, zu denen allerdings die temporären Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen gehören. Ferner stiegen die Kostenerstattungen von Bund und Land deutlich an, was auch

auf die weitere Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund zurückzuführen ist. Eine Entlastung ergab sich auch durch eine deutliche Minderung der Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand und – in geringem Umfang – durch die weiterhin niedrigen Zinsen.

- *Belastend* wirkten insbesondere die weiter stark steigenden Ausgaben für soziale Leistungen (die hier soweit möglich schon netto angesetzt sind). Im Weiteren haben die Umlagen an die Gemeindeverbände stark zugenommen, was, da es keine entsprechend hohen Einzahlungszuwächse gab, als Umlagezuwachs der Landschaftsverbände zu deuten ist und damit wiederum auf steigende Sozialausgaben zurückgeht. Ebenfalls hohe Zuwächse erfolgten bei den Zuweisungen und Kostenerstattung, hinter denen sich anteilig der weitere Ausbau der U3-Betreuung durch kirchliche und freie Träger verbirgt. Dazu passen auch die Steigerungen der eigenen Personalausgaben, die neben den tariflichen Lohnzuwächsen ebenso durch zusätzlich Arbeitskräfte in den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung mitverursacht sind. Die Investitionen haben nur geringfügig zugenommen, wie auch der Unterhaltungsaufwand wieder gestiegen ist.

- *Problematisch* ist, dass die Steuereinnahmen kaum zur Entspannung der Finanzsituation beigetragen haben und dass das Gebührenaufkommen sogar gesunken ist.

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

- Die Einzahlungen aus *Steuern und Allgemeinen Zuweisungen* sind die treibenden Kräfte auf der Einnahmenseite. Im Ruhrgebiet ist 2014 allerdings ein deutlich unterdurchschnittlicher Steuerzuwachs (+9,7 Euro/Ew.) festzustellen (vgl. Abb. 5). Er erreicht damit nur knapp ein Drittel des westdeutschen Durchschnitts (+31,3 Euro/Ew.). Auffällig ist jedoch der leichte Steuerrückgang im Mittelreingebiet um 1,6 Euro je Einwohner. Ausgeglichen wird die Steuerschwäche des Ruhrgebiets durch einen deutlich überdurchschnittlichen Zuwachs an allgemeinen Zuweisungen (81,5

**Abbildung 4:**  
**Entwicklung der Komponenten des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet 2013/2014 in Mio. Euro\***

Finanzmittelsaldo	129,9
<b>Einzahlungen</b>	
Steuereinnahmen	49,1
Schlüsselzuweisungen	244,0
Sonstige allgem. Zuweisungen	188,8
Umlagen von Gemeinden /GV	-3,8
Zuweisungen f. lfd. Ausgaben von Bund/Land	-11,4
Kostenerstattungen f. lfd. Ausgaben von Bund/Land	138,1
Gebühren	-48,1
Konzessionsabgaben	-9,4
Investitionszuweisungen von Bund/Land	16,5
Beiträge	3,6
<b>Auszahlungen</b>	
Personal	83,5
lfd. Sachaufwand	-245,2
Zuweisungen/ Kostenerstattungen reine Sozialausgaben	198,3
Investitionen	41,1
Unterhaltungsaufwand	60,3
Umlagen an Gemeinden/GV	94,8
Zinsen	-31,8

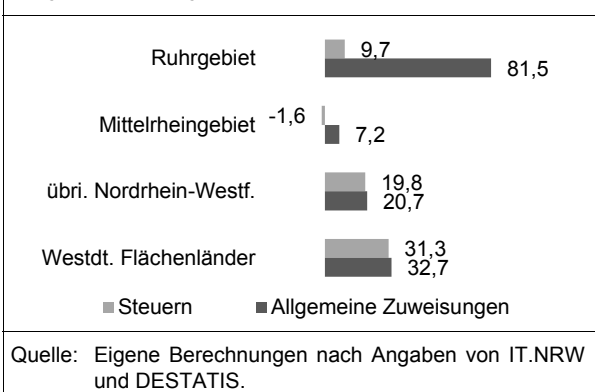
\* grau/schwarz: Ent-/Belastung des Finanzmittelsaldos.

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

Euro/Ew.). Dass die allgemeinen Zuweisungen um ein Vielfaches stärker steigen als im übrigen Nordrhein-Westfalen ist neben den zusätzlichen Finanzmitteln aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen vor allem ein Resultat der erneuten Grunddaten Anpassung im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs und der nochmaligen Erhöhung des Soziallastenansatzes. Zudem sind die Schlüsselzuweisungen aufgrund der insgesamt guten konjunkturellen Entwicklung landesweit um rd. 684 Mio. Euro gestiegen.

- Das Ruhrgebiet verzeichnete bei der Erfüllung der *laufenden Verwaltungsarbeit* (ohne Sozialtransfers, Investitionen und Infrastrukturunterhaltung) deutlich unterdurchschnittliche Einzahlungssteigerungen. Die Einzahlungen aus Gebühren, Entgelten, sonstigen Zuweisungen etc. nahmen nur um

**Abbildung 5:**  
Veränderung der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2014 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



7,5 Euro je Einwohner zu (vgl. Abb. 6). In den nordrhein-westfälischen Vergleichsräumen fiel der Zuwachs mehr als dreimal so stark aus; im westdeutschen Durchschnitt war er mehr als doppelt so groß. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass in die Kostenerstattungen auch die Bundesbeteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung fällt, die 2013 auf 75 % angehoben worden ist (zahlungswirksam in 2014).<sup>9</sup>

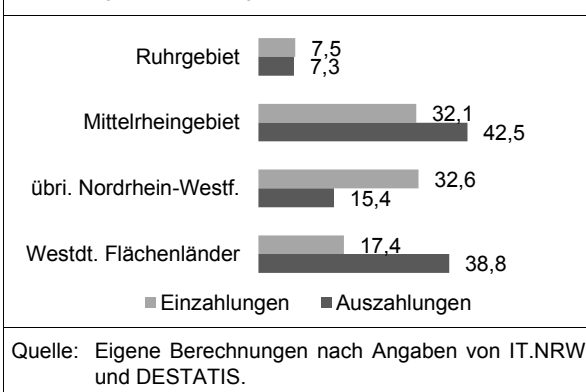
Die Auszahlungen (7,3 Euro/Ew.) stiegen im Ruhrgebiet in gleicher Höhe an wie die Einzahlungen. Im Mittelrheingebiet und im westdeutschen Durchschnitt fiel der Zuwachs deutlich höher aus und lag auch über dem Einzahlungszuwachs.

In der Differenzierung der Dienstleistungserstellung zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Insbesondere die Einzahlungen aus Kostenerstattungen von Bund und Land stiegen im Ruhrgebiet um mehr als ein Viertel an (27,4 Euro/Ew.). Das Gebührenaufkommen ging hingegen um 9,5 Euro je Einwohner zurück. Die Personalausgaben nahmen im Ruhrgebiet gegenüber dem Vorjahr um 16,6 Euro je Einwohner zu, der Sachaufwand nahm um 48,7 Euro je Einwohner ab; die Zuschüsse an Dritte blieben konstant, die von den Kommunen gezahlten Kostenerstattungen stiegen hingegen um 39,7 Euro je Einwohner an.

- Eine treibende Kraft auf der Ausgabenseite sind die Auszahlungen für *soziale Transferleistungen*. Der dortige Ausgabenzuwachs im Ruhrgebiet mit 43,8 Euro je Einwohner (6,6 %) (vgl. Abb. 7) übertraf den Steuerzuwachs je Einwohner der Region um

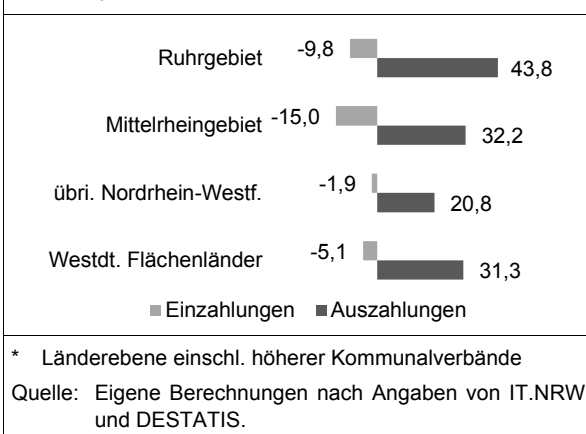
<sup>9</sup> In Nordrhein-Westfalen ist für diese Bundesbeteiligung 2013 eine eigene Buchungsposition eingeführt worden. Wegen der im ersten Jahr unvollständigen Bebuchung wurde der Betrag auf die zuvor verwendete Position der Kostenerstattung gebucht. Um im Bundesländervergleich konsistent zu bleiben, musste

**Abbildung 6:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2014 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner



das Viereinhalbfache, was im Vergleich zu anderen Regionen, die höhere Steuerzuwächse aber geringere Sozialausgabensteigerungen aufweisen, die Problemlage erneut deutlich hervortreten lässt. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer stiegen die Auszahlungen für Sozialtransfers lediglich um 31,3 Euro je Einwohner (5,3 %) an und damit so stark wie die Steuereinnahmen.

**Abbildung 7:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers 2014 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner\*



Den hohen Ausgabenzuwächsen standen im Ruhrgebiet wie auch in den Vergleichsräumen Rückgänge bei den Einzahlungen gegenüber, im Ruhrgebiet um -9,8 Euro je Einwohner. Im Saldo von Ein- und Auszahlungsentwicklung schneidet das

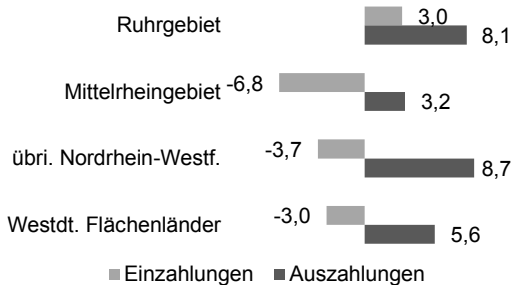
diese Zuordnung beibehalten werden, denn im bundeseinheitlichen Konten- bzw. Gruppierungsplan ist bisher keine eigenständige Darstellung dieser Bundesbeteiligung vorhanden. Im vorliegenden Fall lässt sich nur für Nordrhein-Westfalen der mit der Beteiligung erfolgende Entlastungseffekt bei den Sozialausgaben nachrichtlich darstellen.

Ruhrgebiet (53,6 Euro/Ew.) unter allen Räumen am ungünstigsten ab. Der geringste Nettozuwachs ergibt sich für das übrige Nordrhein-Westfalen (22,7 Euro/Ew.).

Im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ist zu beachten, dass die Umlagen der Kommunen an die Landschaftsverbände, die insbesondere zur Finanzierung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen verwendet werden, noch hinzugerechnet werden müssen. Auch hier ist ein Wachstum im Ruhrgebiet gegenüber dem Vorjahr um rd. 8 Euro je Einwohner festzustellen, der dem Sozialausgabenanstieg noch hinzuzurechnen ist.

- Waren die *Investitionen* nach dem Auslaufen des Konjunkturprogramms in 2012 zunächst stark rückläufig, so stiegen sie von 2013 auf 2014 im Ruhrgebiet wieder leicht an. Die direkt zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehenden Einnahmen nahmen im Gegensatz zu den Vergleichsräumen um 3,0 Euro je Einwohner zu und die Investitionen stiegen um 8,1 Euro je Einwohner. (vgl. Abb. 8).

**Abbildung 8:**  
Veränderung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2014 gegenüber dem Vorjahr in Euro je Einwohner

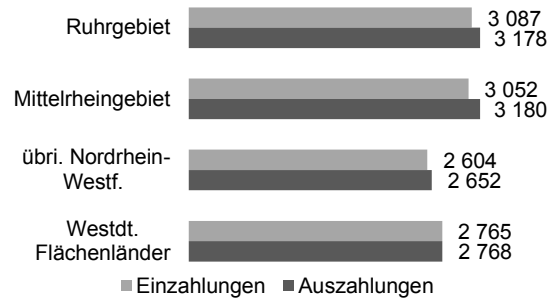


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

**– Niveauprobleme –**

Das Hauptproblem der Kommunen im Ruhrgebiet ist nach wie vor das *Niveau der Einzahlungen und Auszahlungen*: Bei den bereinigten Auszahlungen (3 178 Euro/ Ew.) unterscheidet sich die Region nur minimal (-0,1 %) vom siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 9). Beide liegen aber deutlich (Ruhrgebiet +14,8 %) über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (2 768 Euro/Ew.). Bei den bereinigten Einzahlungen liegen die Ruhrgebietskommunen um 1,1 % über dem Niveau der Gemeinden im Mittelrheingebiet und um 322 Euro pro Einwohner über dem Mittel der westdeutschen Flächenländer (11,6 %).

**Abbildung 9:**  
Bereinigte Ein- und Auszahlungen\* 2014 in Euro je Einwohner\*\*



\* Bereinigt um Zahlungen an/von gleiche/r Ebene. Ein- und Auszahlungen der höheren Kommunalverbände wurden anhand der gemeindlichen Finanzkraft auf die Gemeinden umgelegt.

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

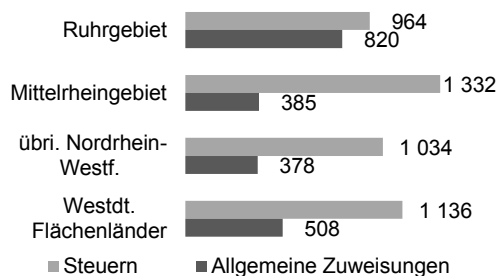
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Das hohe Ausgabenniveau im Ruhrgebiet ist im bundesweiten Vergleich zu relativieren. Nordrhein-Westfalen weist im Vergleich zum Durchschnitt der Länder einen hohen Kommunalisierungsgrad auf. Mit anderen Worten: In Nordrhein-Westfalen sind – gemessen an den unmittelbaren Ausgaben – in überdurchschnittlichem Maße Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen worden. Beispielhaft zählt dazu die wichtige Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Der kommunale Ausgabenanteil betrug in Nordrhein-Westfalen 53,0 % (Stand 2011), im westdeutschen Durchschnitt nur 48,4 %. Werden die Ausgaben anhand des Kommunalisierungsgrades normiert, relativieren sich die Ausgabenunterschiede deutlich.

Im Weiteren sind im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt die hohe Konzentration sozialer Probleme sowie der größere Aufgabenumfang von Kommunen in Verdichtungsräumen (z. B. zentralörtliche Aufgaben) zu berücksichtigen. Das hohe Ausgabenniveau lässt sich also in Teilen erklären, entbindet die Kommunen aber dennoch nicht von der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich. Hier müssen auch sie selbst, neben der Einforderung von strukturellen Hilfen durch Bund und Land, in den eigenen Haushalten weiter nach Lösungen suchen.

- Auf der Seite der Einzahlungen fällt insbesondere auf, dass das Niveau der *Steuereinnahmen* im Ruhrgebiet niedriger ist, als im übrigen Nordrhein-Westfalen und dem westdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 10). Es liegt mit 964 Euro je Einwohner um 27,6 %, bzw. 368 Euro je Einwohner auch unter dem des siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiets.

**Abbildung 10:**  
Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen 2014 in Euro je Einwohner



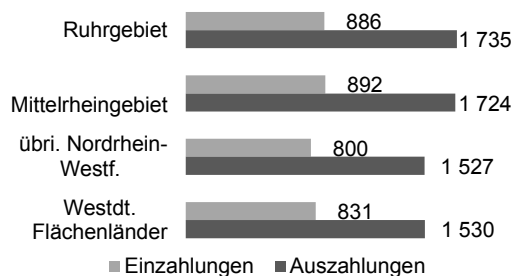
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Diese Einnahmenschwäche wird allerdings durch deutlich überdurchschnittliche *allgemeine Zuweisungen* (820 Euro/Ew. = +112,7 % oder +434,3 Euro/Ew. im Vergleich zum Mittelrheingebiet) mehr als kompensiert. Insgesamt ergibt sich daraus ein Vorsprung des Ruhrgebiets gegenüber dem Mittelrhein bei den allgemeinen Deckungsmitteln von 67 Euro je Einwohner. Darin sind aber Mittel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aus den Landeszuschüssen und der Solidaritätsumlage in Höhe von 69 Euro je Einwohner enthalten (insgesamt 84 Euro/Ew.). Ohne die temporären Hilfen ist die Differenz zum Mittelrheingebiet daher nahezu Null – wobei auch in das Mittelrheingebiet Stärkungspaktmittel in Höhe von insgesamt 28 Euro je Einwohner fließen.

Im Vergleich zu Westdeutschland ergibt sich bei den allgemeinen Zuweisungen ein Plus von 311 Euro je Einwohner. Dies erklärt sich auch daraus, dass in anderen Ländern staatliche Zuweisungen in stärkerem Maße als Zweckzuweisungen und weniger als allgemeine Zuweisungen gezahlt werden. Insgesamt fallen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet um 139 Euro je Einwohner höher aus als im westdeutschen Durchschnitt.

- Die Ruhrgebietskommunen weisen 2014 ein eher überdurchschnittliches Ausgabenniveau bei den *Leistungen der laufenden Verwaltung* auf (1 735 Euro/Ew.). Sie liegen um 11 Euro je Einwohner über dem siedlungsstrukturell vergleichbaren Mittelrheingebiet und um 205 Euro über dem westdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 11). Die Einnahmen (886 Euro/Ew.) liegen ebenfalls über dem Durchschnitt der anderen Gebiete, jedoch weit weniger deutlich. Der Saldo von 849 Euro je Einwohner Mehrausgaben im Ruhrgebiet liegt um 2,1 % über dem des Mittelrheingebiets (831 Euro/Ew.) und deutlich vor dem in Westdeutschland (691

**Abbildung 11:**  
Ein- und Auszahlungen für die Erstellung von Dienstleistungen 2014 in Euro je Einwohner

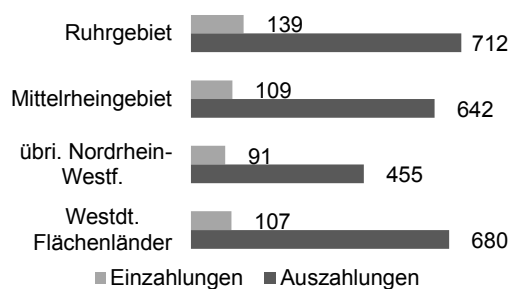


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Euro/Ew.). Inwieweit hierzu hohe Personalausgaben beitragen, lässt sich nicht ermitteln, da hierzu auch der Umfang der Auslagerungen mit berücksichtigt werden muss. Personalausgaben können durch Sachausgaben und Transferleistungen an die Auslagerungen ersetzt sein.

- Ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenniveau weisen die Ruhrgebietskommunen bei den *Sozialtransfers* auf (712 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 12). Es fließen im Vergleich mit anderen Regionen zwar auch mehr direkte Einzahlungen in das Ruhrgebiet, was auf die prozentuale Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zurückzuführen ist. Im Saldo bleibt die Nettobelastung mit 573 Euro je Einwohner ebenso wie im Mittelrheingebiet (532 Euro/Ew.) deutlich über der im Rest des Bundeslandes (365 Euro/Ew.). Der Vergleich zum Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Flächenländer ist dadurch beeinträchtigt, dass in einigen anderen Ländern (z. B. Saarland,

**Abbildung 12:**  
Ein- und Auszahlungen für Sozialtransfers\* 2014 in Euro je Einwohner



\* Länderebene einschl. höhere Kommunalverbände; den nordrhein-westfälischen Gemeinden müssen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landschaftsverbände in Höhe von 24 bzw. 267 Euro/Ew. hinzugerechnet werden, um mit den Länderdurchschnitten vergleichbar zu sein.

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

Schleswig-Holstein) die Aufgaben des überörtlichen Trägers der sozialen Leistungen, für die in Nordrhein-Westfalen die beiden Landschaftsverbände zuständig sind, von den Ländern wahrgenommen werden und die kommunalen Ausgaben deshalb systematisch geringer ausfallen.

Um den Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt korrekt herzustellen, müssen den nordrhein-westfälischen Gemeindedaten die Einnahmen und Ausgaben der Landschaftsverbände, die insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen leisten, hinzu gerechnet werden. Diese gaben 2014 netto 244 Euro je Einwohner aus, die weitgehend von den Gemeinden über die Umlage finanziert werden. Wird dieser Betrag entsprechend der gemeindlichen Finanzkraft umgelegt, so besteht für das Ruhrgebiet (842 Euro/Ew.) zum Durchschnitt der westdeutschen Länder (573 Euro/Ew.) eine Mehrbelastung von 269 Euro je Einwohner bzw. von 10,6 % (vgl. Abb. 13).

**Abbildung 13:**  
**Auszahlungen für Sozialtransfers netto\* 2014**  
**in Euro je Einwohner**



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

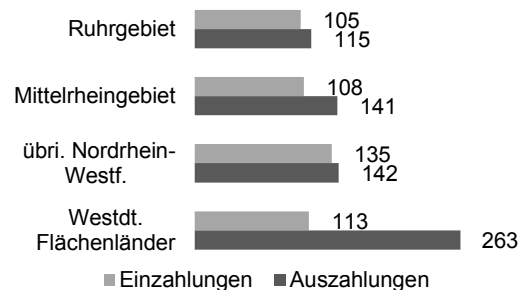
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

Ebenso ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter sozialer Problemdruck auch Auswirkungen auf die unter den laufenden Leistungen subsumierten Personalausgaben zur Fallbetreuung hat, was das überdurchschnittliche Ausgabenniveau in diesem Bereich mit erklären könnte.

- Den überdurchschnittlich hohen Ausgaben für Sozialtransfers stehen deutlich unterdurchschnittliche *Investitionsausgaben* gegenüber. Sie entsprechen mit 115 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 14) lediglich 43,8 % des westdeutschen Niveaus (263 Euro/Ew.). Die Auszahlungen für Investitionen lagen im Ruhrgebiet 2014 nur um 10 Euro/Ew. über den Einnahmen (Zuweisungen, Beiträge etc.). Das bedeutet, dass 90,9 % der Investitionen aus direkten Zu-

weisungen finanziert wurden. Lediglich 9,1% wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln oder durch investive Kreditaufnahme finanziert. Das Ruhrgebiet liegt damit bei der Finanzierung aus frei verfügbaren Finanzmitteln unter dem Mittelrheingebiet, das immerhin 33 Euro je Einwohner (23,4%) aus allgemeinen Mitteln oder Krediten investierte. Das strukturstarke Mittelrheingebiet verfügt mit 108 Euro je Einwohner über nur minimal höhere Einnahmen als das Ruhrgebiet, investiert jedoch mit 141 Euro je Einwohner etwas mehr. Verglichen mit dem westdeutschen Mittel sind diese Zahlen jedoch allesamt sehr gering. Im westdeutschen Mittel werden mit 263 Euro je Einwohner deutlich mehr kommunale Investitionen getätigt. Weniger als die Hälfte davon (43,1 %) wurde aus direkten Einnahmen finanziert. 56,9% stammen aus allgemeinen Deckungsmitteln oder aus der investiven Kreditaufnahme. Dass im Ruhrgebiet und im übrigen NRW kaum Gelder in den Investitionsbereich geflossen sind heißt, dass die dortigen Kommunen nicht aus eigener Kraft investieren (können)! Im Mittelrheingebiet sieht es derzeit im Durchschnitt kaum besser aus.

**Abbildung 14:**  
**Ein- und Auszahlungen für Investitionen 2014**  
**in Euro je Einwohner**



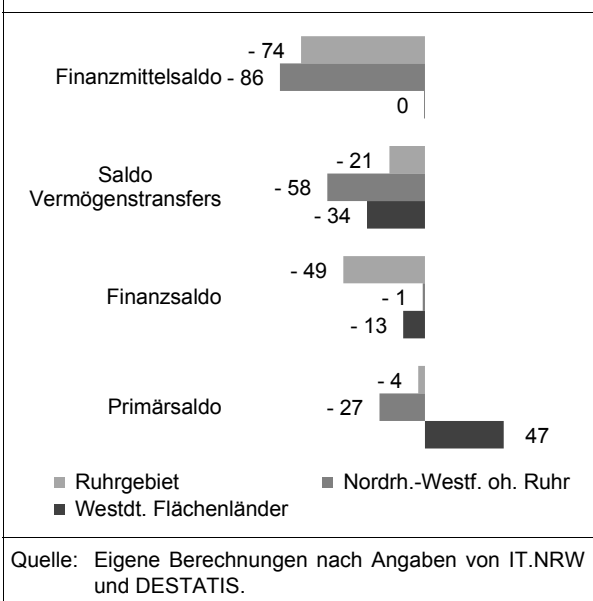
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und DESTATIS.

#### – Gesamtbilanz –

Wie schon beim Konjunkturaufschwung 2006 bis 2008 bleiben die Ruhrgebietskommunen auch diesmal deutlich hinter der gesamtdeutschen Entwicklung zurück. Nur mit der Unterstützung des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ hat sich das Haushaltsdefizit auf 74 Euro je Einwohner weiter reduziert (vgl. Abb. 1). Damit war das Defizit geringer als im übrigen Nordrhein-Westfalen (86 Euro/Ew.) – und es war nur halb so groß wie das des Mittelrheingebiets (-140 Euro/Ew.). Nichtsdestotrotz liegt der Haushaltsausgleich auch mit Unterstützung des „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ noch in weiter Ferne. Eine Tilgung der



**Abbildung 15:**  
**Haushaltsergebnis 2014 der Ruhrgebiets-**  
**kommunen im Vergleich in Euro je Einwohner**



Liquiditätskredite ist noch nicht einmal in Sicht; allenfalls wurde der Beginn einer Tilgung ins Auge gefasst. Belastet wurde der Finanzmittelsaldo im Jahr 2014 neben den schon oben genannten Komponenten (vgl. Abb. 4) durch negative Vermögenstransfers, d. h. es wurde mehr Anlagevermögen gekauft als verkauft. Im Ruhrgebiet betrug der Saldo trotz der angespannten Finanzlage -21 Euro je Einwohner und lag damit noch unter dem westdeutschen Durchschnitt von -34 Euro je Einwohner und dem Durchschnitt des restlichen NRW mit -58 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 15). Diese Transfers belasteten den Finanzmittelsaldo des Ruhrgebiets zu mehr als einem Viertel (28,4 %).

Im Vergleich mit dem übrigen Nordrhein-Westfalen und den westdeutschen Flächenländern wird die Zinsbelastung als massives Problem der Ruhrgebietskommunen deutlich. Während der Finanzsaldo des übrigen NRW quasi ausgeglichen ist (-1 Euro/Ew.), liegt der Finanzsaldo des Ruhrgebiets trotz des derzeit niedrigen Zinsniveaus bei -49 Euro je Einwohner und trägt damit zu zwei Dritteln zum negativen Finanzmittelsaldo bei. Aufgrund der Altlasten aus Krediten tragen die Ruhrgebietskommunen ein hohes Zinsänderungsrisiko. Bei steigenden Zinssätzen würde der Finanzsaldo noch stärker das Haushaltsergebnis belasten.

Ohne die Belastungen aus Vermögenstransfers und Zinsen würden die Ruhrgebietskommunen über beinahe ausgeglichene Haushalte verfügen. Der Primärsaldo, also das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionsauszahlungen, betrug ledig-

lich -4 Euro je Einwohner. Im übrigen Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet lag dieser Wert bei -27 Euro je Einwohner. Im westdeutschen Durchschnitt lieferten die positiven Primärsalden (47 Euro/Ew.) hingegen Spielräume für Investitionen und sicherten den Haushaltsausgleich.

Auch im Jahr 2014 stützte die positive Konjunktur die Finanzentwicklung der Gemeinden aber auch von Bund und Ländern durch hohe Steuereinnahmen. Dies erleichtert die Konsolidierung der Haushalte. Der Stärkungspakt Stadtfinanzen sowie die Entlastungen des Bundes, z. B. insbesondere bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung tragen ebenso zu den derzeit günstigen fiskalischen Rahmenbedingungen der Kommunen bei. Die Voraussetzungen für eine Sanierung der Haushalte sind also auf der Einnahmenseite so günstig wie lange nicht. Die nächste Konjunkturabschwächung kommt aber bestimmt, und es wäre zu wünschen, dass es bei einer „Delle“ bleibt und nicht wie 2001 (Steuerreform) oder 2008 (Bankenkrise) größere Ereignisse zu einem massiven Einbruch führen.

Die Konsolidierung ist stärker durch die ungebrochene Ausgabendynamik belastet. Die Auszahlungen steigen immer noch zu stark und dämpfen damit die Einnahmeneffekte massiv. Insbesondere die weiterhin hohen Ausgabenzuwächse im Sozialbereich belasten die Konsolidierung und weisen auf große strukturelle Probleme hin. Die Entlastung des Bundes bei der Grundsicherung im Alter wird dabei schnell durch die Zuwächse anderer Sozialbereiche aufgezehrt. Solange an dieser „Front“ nichts Entscheidendes passiert, das in Richtung „Lösung der Ursachen sozialer Probleme geht“, werden die Konsolidierungsanstrengungen immer unzureichend bleiben. So bedeutet zwar die vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund eine finanzielle Entlastung. Der weitere Anstieg der von dieser Hilfe abhängigen Personen vergrößert aber weiterhin die sozialen Probleme vor Ort und wirkt über die reduzierte Kaufkraft dieser Gruppe auch wieder indirekt und über eventuell zusätzliche Pflegebedarfe auch direkt auf die Kommunen.

Derzeit gilt die Hoffnung der Kommunen der angekündigten Entlastung um 5 Mrd. Euro im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Bundesteilhabegesetz). Aber auch dieser Betrag wird schnell verbraucht sein, weil der Zuwachs der Zahl der Menschen mit Behinderungen auf absehbare Zeit nicht zu stoppen sein wird und mit der Gesetzesreform eine qualitative Verbesserung zu erheblichen Mehrausgaben führen dürften. Die Entlastung verdient nur ihren Namen, wenn sie als eine dynamisierte Nettoentlastung von 5 Mrd. Euro angelegt wird, die die

strukturschwachen Städte auch erreicht (Problem der zielgerechten Weitergabe von Bundesmitteln).

Da die Landespolitik schwerpunktmäßig auf einen Mix aus temporären Landeshilfen, interkommunaler Umverteilung und die strengere Kontrolle kommunaler Konsolidierungsbemühungen setzt, greift sie konzeptionell zu kurz. Angesichts zu geringer struktureller Entlastungen kommt dies einer massiven Kommunalisierung des Rest-Lückenschlusses zu. Eine sachlich fundierte Diskussion zu Standardabbau, Aufgaberrückführung, Wirtschaftlichkeitsreserven bzw. Rückzug aus der öffentlichen Leistungserstellung fehlt. Ein Pfadwechsel müsste diese ungelösten Probleme einnahmen- und insbesondere aufgabenseitig konkretisieren. Ein Rückzug der öffentlichen Hand ist aber in Nordrhein-Westfalen derzeit weder landes- noch kommunalseitig festzustellen.

Vor diesem Hintergrund bestehen hohe Haushaltsrisiken in der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und Verfestigung sozialer Problemlagen (Integration der Einheimischen), dem massiven Zustrom an Flüchtlingen aus den Bürgerkriegsgebieten des Nahen Osten (Integration von Flüchtlingen), dem Ausbau der Inklusion und der Fortführung des Ausbaus von Kindertagesstätten. Ferner hängen das Zinsänderungsrisiko sowie die zunehmenden Probleme im Bereich der Stadtwerke wie ein Damoklesschwert über den Kommunen. Zur Bewältigung dieser Risiken und Herausforderungen sind weder Land noch Kommunen hinreichend gerüstet.

Aufgrund der hohen Belastungen können die Kommunen des Ruhrgebiets nur unzureichend in die Infrastrukturerneuerung (z. B. im Bereich des ÖPNV und der U-Bahnen) und den zukunftsgerichteten Ausbau investieren. Ihre Wettbewerbsfähigkeit wird dadurch ebenso geschwächt, wie dies durch die hohen Grund- und Gewerbesteuerhebesätze der Fall ist. Die Disparität zu den Städten anderer Regionen wird sich auf diese Weise weiter vergrößern.

## II

## Methodischer Ansatz

## – Sozioökonomische und finanzwissenschaftliche Grundlagen –

## 1 Finanzwissenschaftlicher Ansatz zur Analyse der Kommunal Finanzen

Die Beurteilung der Gemeindefinanzen kann unter zwei zentralen Gesichtspunkten erfolgen. Zunächst steht ganz zentral die Frage im Vordergrund: *Können die Kommunen ihre Haushalte ausgleichen?* Schaffen sie es, mit den von ihnen erzielten Einnahmen bzw. mit den ihnen zur Verfügung gestellten Finanzmitteln alle Ausgaben zu decken? Der Haushaltsausgleich ist in jeder Gemeindeordnung vorgeschrieben – aber auch ohnedies ist er Voraussetzung für jede nachhaltige, dauerhaft eigenverantwortliche Kommunalpolitik. Kommt es zu Defiziten, so ergibt sich die Frage nach den Ursachen dieser Defizite. Hier können generell konjunkturelle (kurzfristig), strukturelle (langfristig) und lokal spezifische, individuelle Ursachen unterschieden werden.

Neben der Frage des Haushaltsausgleichs steht die Frage nach den Aufgaben der Kommunen: *Welches Leistungsangebot stellen die Kommunen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln für Bürger und Wirtschaft bereit?* Dieses Leistungsangebot kann nach zwei grundsätzlichen Kategorien unterschieden werden:

- Das erste Kriterium ist der *Grad der gesetzlichen Regulation von kommunalen Aufgaben*. Hier gibt es fließende Übergänge zwischen bundes- bzw. landesgesetzlich festgelegten Pflichtaufgaben mit starker Regulierung, bei denen die Kommunen keine oder nur marginale Handlungsspielräume haben und Aufgaben, die sie aufgrund eigener lokaler Entscheidung wahrnehmen.<sup>10</sup> Das Verhältnis von regulierten zu autonom bestimmbar Aufgaben ist Gradmesser für den Umfang kommunaler Selbstbestimmung, zugleich aber auch ein Maßstab dafür, in welchem Umfang die jeweils Verant-

wortlichen für die Aufgabendefinition auf kommunaler Ebene für die Finanzierung dieser Aufgaben mit zuständig sind. Hier geht es um die Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung: Wer bestellt, bezahlt!

- Das zweite Kriterium ergibt sich aus der *Unterschiedlichkeit der Kommunen* selbst. Unterschiedliche Ortsgrößen bedingen unterschiedliche Aufgabenzuschnitte und unterschiedliche sozioökonomische Rahmenbedingungen vor Ort beeinflussen sowohl die autonomen Einnahmemöglichkeiten als auch die Ausgabenerfordernisse. In diesem Zusammenhang wird auf den Hypothesenvorrat der Gemeindefinanztheorie<sup>11</sup> zurückgegriffen.

Um vor diesem Hintergrund die Gemeindefinanzen beurteilen zu können, sind zu deren Analyse

- erstens *problemadäquate Indikatoren* zu erarbeiten, um
  - den aktuellen Haushaltsstatus (Haushaltsausgleich, Verschuldung) abzubilden sowie
  - Ursachen für Abweichungen vom Haushaltsausgleich aufzuspüren und hierbei
  - die Differenzierung nach regulierten und nicht regulierten Aufgaben mit zu erfassen,
- zweitens *problemadäquate Beobachtungszeitpunkte* zu bestimmen bzw. *Zeiträume* abzugrenzen, mit denen Fragen der aktuellen, kurzfristigen und längerfristigen Entwicklung erfasst werden können,
- drittens *problemadäquate Gemeindetypen* abzugrenzen, um unterschiedliche Aufgabenzuschnitte differenzieren zu können und
- viertens *problemadäquate Raumtypen* mit jeweils ähnlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen abzugrenzen, um im interregionalen Vergleich die Bedeutung dieser Rahmenbedingungen für die Finanzsituation der Gemeinden herausarbeiten zu können.

<sup>10</sup> Im Verhältnis zu den mehr oder weniger regulierten Pflichtaufgaben werden die autonom wahrgenommenen Aufgaben auch als „freiwillige“ Aufgaben bezeichnet. Dieses „freiwillig“ wird in der gegenwärtigen Situation leerer kommunaler Kassen vielfach auch als „überflüssig“ bzw. „verzichtbar“ interpretiert. Dies ist aber ein grundlegendes Missverständnis, denn gerade die freiwilligen Aufgaben begründen den Selbstverwaltungsstatus der Kommunen. Ohne sie wären die Gemeinden und Gemeindeverbände nur Erfüllungsgehilfen des Staates und ein kommunales Parlament wäre überflüssig. Allerdings sollen viele Regulierungen von kommunalen Aufgaben auch „nur“ sicherstellen, dass das kommunale Leistungsangebot in allen Teilen Deutschlands

gleichwertige Lebensbedingungen ermöglicht, d. h. ein Mindeststandard gewahrt bleibt.

<sup>11</sup> Vgl. dazu JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1). – SCHWARTING, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. 2., neu bearb. und wesent. erweiterte Aufl., Berlin. – ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. überarb. Aufl., Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211).

## 1.1 Indikatoren

Im Rahmen der regionalen Strukturberichterstattung ist es die Aufgabe einer Analyse der Gemeindefinanzen, die wesentlichen Parameter der fiskalischen Situation und Entwicklung aufzuzeigen, um daraus Rückschlüsse auf den Handlungsbedarf zu ziehen. In diesem Sinne wird hier ein Auswertungsraster verwendet, das ausgehend von zentralen Indikatoren mittels ausgewählter Kennzahlen wesentliche Faktoren des Finanzgeschehens erfasst und damit im Sinne eines Benchmarkings Anhaltspunkte für problematische Fehlstellungen bzw. Fehlentwicklungen aufzeigt.

Die hier verwendete Systematik knüpft an die langjährige Systematik der Finanzberichterstattung an. Sie wurde allerdings wegen der Einführung des doppischen Rechnungswesens mit dem Finanzbericht 2013 angepasst und wurde in diesem Zusammenhang auch inhaltlich überarbeitet.

Wenngleich mit der Einführung der Doppik eine seit 2009 verbindliche – den Unternehmen analoge – Ergebnisrechnung in den nordrhein-westfälischen Kommunen eingeführt worden ist, kann finanzstatistisch derzeit nur auf die Finanzrechnung zugegriffen werden. Zwar stehen für Nordrhein-Westfalen seit 2014 auch Daten der Ergebnisrechnung für 2009 und 2010 zur Verfügung, aber diese sind unvollständig, weil derzeit noch Daten zahlreicher Kommunen fehlen. Zudem geben sie nur eine Momentaufnahme ab und lassen mangels verfügbarer Jahre keine strukturellen Entwicklungsanalysen zu.<sup>12</sup> Ob und, wenn ja, wann auch bundesweit Ergebnisdaten, bei denen insbesondere die Abschreibungen und die Pensionsrückstellungen von Interesse sind, von der Statistik erhoben werden, ist darüber hinaus derzeit nicht absehbar.

Insofern ist der Unterschied zwischen der alten kamerale Berichterstattung auf Basis von Einnahmen und Ausgaben und der neuen doppischen Berichterstattung auf Basis von Ein- und Auszahlungen im ersten Überblick weniger gravierend als zunächst vielleicht erwartet. Allerdings verstärkt sich nunmehr das Spannungsverhältnis zwischen finanzwissenschaftlicher Analyse und Sicht der kommunalen Kämmerer und Haushälter, weil letztere immer den Ergebnishaushalt im Blick und damit auch andere Kennwerte ihrer Finanzsituation vor Augen haben. Finanzwissenschaftliche Analyse muss dieses beachten, um nicht im schlimmsten Fall an entsprechender Stelle in einen

Widerspruch zur kommunalen Sichtweise und Aussagekraft zu geraten.

Vorteilhaft an der Verwendung der Daten der Finanzrechnung ist, dass damit Zeitreihen in die Vergangenheit gebildet werden können. Dies ist für Daten des Ergebnishaushalts noch nicht durchführbar. Insofern ist es möglich, strukturelle Entwicklungen unter Berücksichtigung der mit der Doppik geänderten Begrifflichkeiten und Inhalte kontinuierlich zu verfolgen.

*Ausgangspunkt* der Analyse der Gemeindefinanzen sind der *Finanzmittelsaldo* und die *Verschuldung*. Beides steht in enger Beziehung zueinander. Dabei muss zwischen Investitionskrediten und Liquiditätskrediten differenziert werden.

- *Investitionskredite* können bei Einnahmerückgängen im konjunkturellen Zyklus Schwankungen der Investitionstätigkeit ausgleichen. Die Verschuldung steigt, dafür werden aber Sachwerte in den Kommunen geschaffen. „Reichere“ Kommunen sind aufgrund ihrer größeren Leistungsfähigkeit dazu eher in der Lage.
- *Liquiditätskredite* sollen eigentlich nur – wie ein privater Überziehungskredit – kurzfristig die Zahlungsfähigkeit sicherstellen und am Ende eines Jahres gegen Null gehen. Übersteigen aber die Ausgaben dauerhaft die Einnahmen und sind andere Maßnahmen der Konsolidierung ausgeschöpft, z. B. auch Streckung und Rückführung von Investitionen, dann füllen Liquiditätskredite die verbliebene Deckungslücke im laufenden Geschäft. Geschaffene Sachwerte stehen hier der Kreditaufnahme nicht gegenüber.

Im Zusammenhang mit dem Finanzmittelsaldo werden nur die Liquiditätskredite thematisiert. Die Investitionskredite werden im Verbund mit den Investitionen (*Analysebaustein 3.4*) untersucht.

Der Finanzmittelsaldo ergibt sich aus der Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen ohne Berücksichtigung von lediglich vermögenswirksamen Kreditmarkttransaktionen (Kredite, Darlehen, Anleihen etc.). Er zeigt die Liquidität ohne Krediteinfluss und entspricht weitgehend dem Finanzierungssaldo ohne besondere Finanzierungsvorgänge der kamerale Systematik.<sup>13</sup> Im Finanzmittelsaldo wird auch keine Bereinigung um die Ein- und Auszahlungen der Optionskommunen für die staatlichen Leistungen (Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II) vorgenommen.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Gleichwohl wäre eine erste Analyse der Ergebnisrechnung von großer Bedeutung, um die bisherige Unschärfe der Auswertung der Finanzrechnung beurteilen und insbesondere die derzeit unbekannt GröÙen „Abschreibungen“ und „Pensionsrückstellungen“ bewerten zu können.

<sup>13</sup> Im Finanzierungssaldo wurden nur die Kredite gegenüber dem Kreditmarkt eliminiert. Sonstige Kredite und Darlehen blieben im

Finanzierungssaldo erhalten. Hier werden sie aber ebenfalls ausgeschlossen, weil auch sie nur Vermögenstransaktionen darstellen und nicht ergebnisrelevant sind.

<sup>14</sup> Optionskommunen nehmen an Stelle der Bundesagentur für Arbeit die Betreuung von Arbeitslosen nach dem SGB II wahr (SGB II Abs. 6 bis 6c). Hierzu gehören seit 2005 in Nordrhein-Westfalen die kreisfreien Städte Hamm und Mülheim sowie die

Einerseits sollten sich diese ohnehin ausgleichen – Restbeträge liegen dann in der kommunalen Verantwortung – und andererseits zeigt in der Vergangenheit die Praxis eine Reihe von Fehlbuchungen von Nicht-Optionskommunen auf Konten für Optionskommunen – und umgekehrt –, so dass eine Herausrechnung zu verzerrten bzw. fehlerhaften Finanzmittelsalden führen würde.

An die Ergebnisdarstellung (i. S. d. Finanzrechnung) knüpfen drei Analysebausteine an, die jeweils zentrale Aspekte kommunaler Finanzentwicklung abbilden und mit spezifischen Ursachenfaktoren in Bezug gesetzt werden können (vgl. Abb. 16):

- **Analysebaustein 1:** Zunächst werden die um Kredittransfers *bereinigten Ein- und Auszahlungen* betrachtet. Damit können die *finanziellen Aktivitätsniveaus* der Kommunen untereinander verglichen werden. Sie liefern erste Hinweise auf Ursachen möglicher Defizite, z. B. unterdurchschnittliches Einnahmenniveau, überdurchschnittliches Ausgabenniveau.  
Auf dieser Ebene müssen die Zahlungen im Optionsbereich ausgeklammert werden, da es ansonsten zu Verzerrungen durch die nicht unerheblichen Zahlungsbeträge (insb. Arbeitslosengeld II) kommt.
- **Analysebaustein 2 – Sondereinflüsse:** Der Finanzmittelsaldo kann neben dem laufenden Geschäft von zwei Sondereinflüssen geprägt sein:
  - *Vermögenstransfers*, wie z. B. Zu- und Verkäufe von Grundstücken und Immobilien sowie von Finanzanlagen, beeinflussen das Jahresergebnis. Grundstücksgeschäfte, können zwar auch Teil der Stadtentwicklungspolitik sein (s. *Analysebaustein 3.4*), überdurchschnittliche Verkaufstransfers in diesem Bereich deuten aber auch auf *konsolidierungsbedingte Maßnahmen* hin, die den aus der laufenden Tätigkeit resultierenden Finanzmittelsaldo verzerren. Gleiches gilt für überdurchschnittliche Zukäufe. An dieser Stelle stehen also Bereinigungen des Finanzmittelsaldos um temporäre Sondereffekte an, mit dem Ziel, das Ergebnis des laufenden Geschäftes herauszuschälen.
  - Noch vor der eigentlichen Leistungserstellung ist die *Finanzierungstätigkeit* der Kommunen, d. h. vor allem die *Zinsbelastung* zu betrachten. Angesichts der in vielen Kommunen aufgelaufenen hohen Liquiditätskredite belastet diese Position

die Haushalte in besonderer Weise. Hier werden *Alllasten* finanziert, die den Handlungsspielraum für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung einengen. Umgekehrt gibt es auch Einnahmen aus Zinsen und vor allem aus unternehmerischer Tätigkeit (Dividenden etc.), die die Haushalte entlasten und den Handlungsspielraum erhöhen können. Die Finanzierungstätigkeit liefert also im interkommunalen Vergleich *Be- bzw. Entlastungsindikatoren*, die aus der Vermögenssituation der Kommune (s. *Ausgangssituation*) resultieren.

- **Analysebaustein 3 – laufender Haushalt:** Nach Bereinigung des Finanzmittelsaldos von den Vermögenstransfers und den Finanzierungskosten ergibt sich der *Primärsaldo*. Er zeigt, welches Haushaltergebnis sich aus der laufenden Geschäftstätigkeit einschließlich der Investitionen<sup>15</sup> ergibt. Im Mehrjahresdurchschnitt sollte dieser Indikator einen Wert aufweisen, der anzeigt, dass die Belastungen aus der Finanzierungstätigkeit getragen werden können. Dann wäre der Kommunalhaushalt als nachhaltig zu bezeichnen. Unterschreitungen dieses Wertes über einen längeren Zeitraum weisen auf eine „strukturelle Lücke“ hin. Auch hier wäre wieder zu differenzieren, ob diese Lücke einnahmen- oder ausgabenseitig (oder beidseitig) verursacht ist.

Die fortlaufende kommunale Leistungserstellung, deren finanzielles Resultat das Primärergebnis ist, kann in vier Teilssegmenten – allgemeine Deckungsmittel, Dienstleistungen, soziale Leistungen und Infrastruktur – untergliedert werden:

- **Analysebaustein 3.1:** Zentral für die Finanzierung kommunaler Ausgaben sind die *Allgemeinen Deckungsmittel*, d. h. die Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen. Sie dienen der Finanzierung derjenigen kommunalen Aufgaben, für die keine oder keine vollständig direkte Entgelt- bzw. Gebührenfinanzierung möglich oder gewollt ist. Sie können folglich keiner bestimmten Aufgabe bzw. Verwendung im Haushalt zugeordnet werden. Als Determinanten der allgemeinen Deckungsmittel sind im Wesentlichen exogene Faktoren wie die rechtlichen Rahmenbedingungen von Bund und Ländern, die Steuerproduktivität der lokalen Wirtschaft und die konjunkturelle Abhängigkeit der

Kreise Borken, Coesfeld, Düren, Ennepe-Ruhr-Kreis, Hochsauerlandkreis, Kleve, Minden-Lübbecke und Steinfurt. Ab 2011 sind die kreisfreien Städte Essen, Münster, Solingen und Wuppertal sowie die Kreise Gütersloh, Lippe, Recklinghausen und Warendorf hinzugekommen.

15 Investitionen finden zwar bezogen auf die jeweiligen Projekte nur temporär statt, so dass die Investitionstätigkeit in den einzelnen Aufgabenbereichen stark schwanken kann. Gleichwohl erfolgt die Investitionstätigkeit entsprechend eines mehrjährigen Investitionsplans als kontinuierlicher Prozess und ist insofern auch laufendes Geschäft.

Abbildung 16: Auswertungsschema „Kommunaler Finanzbericht“		
Analysebausteine	Bezeichnung	Inhalt
Baustein 1: Haushaltsergebnis	Finanzmittelsaldo und Liquiditätskredite	Saldo der Ein- und Auszahlungen abzüglich der Ein- und Auszahlungen von Krediten und Darlehen (einschl. Anleihen, Wertpapieren etc., die der Kreditfinanzierung dienen) (= ohne besondere Finanzierungsvorgänge) Liquiditätskredite zum 31.12.
	Ein-/Auszahlungsniveaus	Ein- und Auszahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge und abzüglich der Optionskonten (Arbeitslosengeld etc.)
Baustein 2: jährliche Sondereinflüsse	- Vermögenstransfers	Erwerb und Verkauf von Grundstücken, Immobilien und Finanzanlagen
	- Finanzierungstätigkeit	Ein- und Auszahlungen von Zinsen und Einzahlungen aus Unternehmenserträgen
Baustein 3: laufende Haushaltswirtschaft	Primärsaldo	Finanzmittelsaldo ./. Saldo aus Vermögenstransfers ./. Saldo aus Finanzierungstätigkeit Im Mehrjahresdurchschnitt = struktureller Saldo (Defizit/ Überschuss)
	- Baustein 3.1	Allgemeine Deckungsmittel
- Baustein 3.2	Leistungserstellung ohne Sozialbereich und Investition	Personalausgaben, Sachmittelaufwand, Transferzahlungen an/von Auslagerungen, Unternehmen, sozialen Einrichtungen etc.
- Baustein 3.3	Soziale Leistungen	vornehmlich Transferleistungen an natürliche Personen (d. h. ohne Personalausgaben und Sachaufwand)
- Baustein 3.4	Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung u. Erhaltungsaufwand	Investitionen und Investitionszuweisungen an Dritte, Mieten und Leasing (Investitionsersatz), Erhaltungsaufwand Investitionskredite zum 31.12.
- Baustein 3.5	Gesamtverschuldung	Investitions- und Liquiditätskredite in der Zusammenschau

Steuereinnahmen zu nennen. In diesem Zusammenhang wird auch die Belastung der Ruhrgebietskommunen durch die *Finanzierung der Deutschen Einheit* als Entzug von allgemeinen Deckungsmitteln einer näheren Betrachtung unterzogen.

Die allgemeinen Deckungsmittel sind noch ohne die Umlagetransfers zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden angegeben. Insofern fallen sie bei den Gemeindeverbänden, die sich vor allem über die Umlagen (Kreisumlage/Landschaftsumlage) finanzieren, zu gering aus, während bei den Gemeinden die tatsächlich in der Gemeinde verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel zu hoch angegeben werden. Werden die allgemeinen Deckungsmittel um die Umlagen bereinigt, ergibt sich der Wert für die *lokal verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel*, mit denen die nachfolgenden Aufgabenbereiche finanziert werden.

- *Analysebaustein 3.2: Die Erstellung kommunaler Dienstleistungen*, z. B. Einwohnermeldewesen, Feuerschutz oder Betrieb von Kultureinrichtungen und sozialen Einrichtungen, behandelt einen ersten Bereich kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Der Fokus richtet sich dabei auf die laufende Aufgabenerfüllung. Dabei wird die lokale Gebührenpolitik und die daraus resultierende Belastung der Leistungsnutzer einer näheren Betrachtung unterzogen. Es ist zu beachten, dass ein größer gewordener Teil der kommunalen Leistungserstellung nicht mehr im Kernhaushalt erfolgt, sondern in ausgelagerten Organisationseinheiten. Damit ist dieser Teil auch Ansatzpunkt für die Verflechtungsanalyse der kommunalen Kernverwaltung mit ihren externen Partnern.

- *Analysebaustein 3.3:* Mit dem Bereich *Soziale Leistungen* wird ein in hohem Umfang regulierter Aufgabenbereich der Kommunen untersucht. Hier wird die Kommune im Auftrag von Bund (nach Sozialgesetzbuch) und Land (z. B. Ausführungsbestimmungen des SGB) tätig, wobei sie den überwiegenden Teil der Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst zu finanzieren hat. Er umfasst primär die Transferleistungen an private Personen (z. B. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung, Hilfe für Asylbewerber) bzw. für private Personen (z. B. Hilfe in besonderen Lebenslagen in Einrichtungen). Neben den Auszahlungen werden aber auch sozialspezifische Einzahlungen (Erstattungen und Bundesbeteiligungen) erfasst, so dass eine Nettoposition der sozialen Transferausgaben gebildet werden kann

Im Zusammenhang mit der Einführung des doppelten Rechnungswesens wurde die Differenzierung der Auszahlungen im Sozialbereich verringert. Die verwendeten Konten werden, anders als in der kamerale Gruppierungssystematik, nach Bereichen des Sozialgesetzbuches zusammengefasst (z. B. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter etc. nach SGB XII). Eine tiefer gehende Unterteilung liefert nur noch die Sozialhilfestatistik.

- *Analysebaustein 3.4:* Der Bereich *Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung und Erhaltung* beinhaltet die Bereitstellung langfristiger Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Gebäude etc.). Hierzu gehört zentral die Investitionstätigkeit, ergänzt um die Zuweisungen für Investitionen an andere Träger sowie das Mieten und Leasen von Anlagen als Substitution eigener Anlagenkäufe. Wichtig sind ferner die Ausgaben zur Kapitalerhaltung. Im Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit ist auch die Verschuldung zu Investitionszwecken zu behandeln. Sofern keine hinreichenden Eigenmittel zur Verfügung stehen, ist die Verschuldung hier ein – begrenzt begehbarer – Ausweg, um notwendige Zukunftsinvestitionen zu tätigen.

Mit der Einführung des doppelten Rechnungswesens hat sich der Investitionsbegriff verschoben bzw. ist enger gefasst worden. Insbesondere Maßnahmen zur Infrastrukturerhaltung, die zuvor als Investitionen behandelt wurden und auch so über Investitionskredite finanziert werden konnten, werden nunmehr der laufenden Instandhaltung zugeordnet. Innerhalb des Gesamt aggregates neutralisiert sich diese Verschiebung. Zugleich ist damit

aber auch eine – nicht messbare – Niveauabsenkung kommunaler Investitionen verbunden.

- *Analysebaustein 3.5:* Abschließend wird die Gesamtverschuldung aus Investitions- und Liquiditätskrediten behandelt.

## 1.2 Analysezeitpunkt und -zeiträume

Wenngleich die aktuelle finanzielle Situation bzw. Entwicklung in den Kommunen immer einen hervorgehobenen Stellenwert in der medialen Berichterstattung hat, ist es primäre Aufgabe der Strukturberichterstattung, die mittel- und langfristige Entwicklung der Finanzen tiefer gehend zu untersuchen (*Kapitel III*). Damit sollen dauerhaft wirksame Faktoren identifiziert werden, die – nicht immer offensichtlich – den langfristigen finanziellen Entwicklungspfad der Kommunen bestimmen. Angesichts der anhaltenden Finanzkrise in zahlreichen Kommunen ist dabei von besonderem Interesse, ob und, wenn ja, durch welche *Konsolidierungsbeiträge* die Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet auf den massiven fiskalischen Druck reagiert haben.

*Zeitlicher Anknüpfungspunkt* der Analyse ist das jeweils *aktuelle Jahr*. Hierbei ist zu beachten, dass die aktuellen finanzstatistischen Daten noch nicht der abschließenden Finanzrechnungsstatistik entstammen, sondern der vierteljährlichen Kassenstatistik. Sie stellen somit noch vorläufige Ergebnisse dar. Insbesondere Haushaltspositionen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt abschließend gebucht werden, weisen somit Unsicherheiten auf, was wiederum Rückwirkungen auf die übergeordneten Ergebnisindikatoren hat. Zentrale Haushaltspositionen, wie Steuereinnahmen oder Personalausgaben bzw. alle Positionen, die über das laufende Jahr verteilt ungefähr gleiche Wertbewegungen aufweisen, sind davon kaum oder weniger betroffen.

Für die *kurzfristige Betrachtung* wurde ein fester *Fünf-Jahres-Zeitraum* gewählt.<sup>16</sup> Damit wird zwar nur in Ausnahmefällen eine an Konjunkturzyklen orientierte Analyse möglich. Dennoch glättet ein solcher Zeitraum durchaus konjunkturelle Entwicklungen und lässt strukturelle Unterschiede erkennbar werden. Mit einem *Zehn-Jahres-Zeitraum* werden dann die *strukturellen Änderungen* stärker in den Blick genommen.

Zeitliche Kurz- und Mittelfristvergleiche werden als *Zeitpunktvergleiche* (z. B. Verschuldung), als *durchschnittliche Veränderungsraten* mehrerer Jahre (z. B. Personal- oder Sozialausgaben) und als *Mehrjahresdurchschnitte* (durchschnittliches Steuereinnahmenniveau, durchschnittlicher Primärsaldo/strukturelle

<sup>16</sup> Neben den Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik für das jeweils aktuelle Jahr werden für die vorausgehenden Jahre die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik herangezogen.

Lücke) durchgeführt. Durchschnittliche Veränderungsrate werden mit dem geometrischen Mittel berechnet. Damit wird berücksichtigt, dass jährliche Wachstumsraten (oder auch Schrumpfraten) keinen linearen Charakter aufweisen.<sup>17</sup>

Die Veränderungsrate werden auf die absoluten Euro-Beträge bezogen. Im längerfristigen Vergleich nimmt allerdings auch die Veränderung der Einwohnerzahl Einfluss auf das Finanzgeschehen. Insofern sind hierfür auch die Veränderungsrate der Pro-Kopf-Werte heranzuziehen.

### 1.3 Gemeindetypen

Um die kommunalen bzw. die kommunaltypenspezifischen Besonderheiten der regionalen Finanzsituation herauszuarbeiten, kann durch die Unterscheidung zwischen den *kreisfreien Städten* und dem *kreisangehörigen Raum* eine erste, vergleichsweise grobe Gemeindetypisierung vorgenommen werden. Diese Trennung erlaubt eine grobe Unterscheidung der Gemeinden nach Ortsgröße, Bevölkerungsdichte, Wirtschaftskraft und Versorgungsfunktion.<sup>18</sup> Kreisfreie Städte und Gesamtkreise (Kreis + kreisangehörige Gemeinden) entsprechen sich in ihrem Aufgabenbestand weitgehend, wobei im kreisangehörigen Raum eine Arbeitsteilung zwischen den Gemeinden und ihrem jeweiligen Kreis besteht. Diese kann je nach Struktur der Gemeinden sehr unterschiedlich ausfallen. Kreise mit vergleichsweise kleinen Gemeinden übernehmen tendenziell mehr Aufgaben für die Gemeinden. Dafür müssen die Gemeinden dann einen größeren Teil ihrer Einnahmen an den Kreis als Kreisumlage abführen.

Seit dem Jahr 2010 ist diese Struktur der Gemeindetypisierung allerdings durchbrochen. Die bis dahin kreisfreie Stadt Aachen wurde zusammen mit den Gemeinden des Kreises Aachen und dem Kreis Aachen zur Stadtregion Aachen zusammengeschlossen und hat damit den Status der Kreisfreiheit verloren. War zuvor die Stadt Neuss mit rd. 151 000 Einwohnern die

größte kreisangehörige Stadt in Nordrhein-Westfalen (Remscheid war mit rd. 110 000 Einwohner die kleinste kreisfreie Stadt), so wurde nunmehr Aachen mit rd. 259 000 größte kreisangehörige Stadt. Insofern ist die Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum nur noch bedingt aussagekräftig. Insbesondere die in den bisherigen Finanzberichten in räumlicher Hinsicht gebildete Kategorie „kreisfreie Städte im übrigen Nordrhein-Westfalen“, mit der die Solitärzentren außerhalb der Verdichtungsgebiete gegenüber ihrem Umland („Kreise im übrigen Nordrhein-Westfalen“) abgebildet wurden, das waren neben Aachen die Städte Bielefeld und Münster, ist nicht mehr analysetauglich.

Als weiterer Gemeindetyp sind die *höheren Kommunalverbände* zu betrachten. Während der Regionalverband Ruhr als räumlich begrenzter Verband mit seinen spezifischen Aufgaben weniger ins Gewicht fällt und hier – als Gemeindeverband – vernachlässigt wird,<sup>19</sup> sind die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe aufgrund ihrer besonderen Zuständigkeit für die finanziell gewichtige Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Rahmen der Sozialausgabenanalyse zu behandeln. Mit ihnen wird zugleich ein regulierter Pflichtaufgabenbereich mit hohem Kostendruck und damit hoher Relevanz für die kommunalen Haushaltsergebnisse behandelt, der bisher allein von den Kommunen finanziell zu tragen ist.

### 1.4 Raumtypen

In den bisherigen Kommunalfinanzberichten wurde innerhalb Nordrhein-Westfalens in einer ersten Annäherung auf *drei Großräume* zurückgegriffen, für die annähernd gleiche sozioökonomische Verhältnisse unterstellt wurden und die deshalb sich im Vergleich deutlich unterscheiden (vgl. Abb. 17):

- das Ruhrgebiet<sup>20</sup>,
- das Mittelrheingebiet<sup>21</sup> und

17 Eine Zunahme der Steuereinnahmen um 100 Euro ergibt auf einer Basis von 1 000 Euro einen relativen Zuwachs von 10 %, bei einer Basis von 10 000 Euro sind es aber nur noch ein Prozent. Gleiche absolute Zuwachsraten über einen längeren Zeitraum bedeuten sinkende relative Zuwachsraten. So hat der Schuldenzuwachs der Kommunen zuletzt relativ abgenommen, was allerdings kein Grund zu Entwarnung ist, weil dabei der absolute Schuldenzuwachs teilweise noch angestiegen ist. Insofern hinkt auch manche Interpretation von Wachstumsraten, bei der die Ausgangsbasis nicht mitbedacht wird.

18 Gemeindegrenzen sind im Rahmen einer kommunalen Finanzberichterstattung problematisch, weil angesichts der Trennung der Gebietskörperschaften in kreisfreie Städte einerseits und kreisangehörige Gemeinden und Landkreise andererseits die Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

19 Seine Finanzwerte werden allerdings bei der Summenbildung für das Ruhrgebiet mit berücksichtigt.

20 Ruhrgebiet in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr (RVR): kreisfreie Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a. d. Ruhr und Oberhausen sowie die Kreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna und Wesel.

Wanderungsanalysen weisen darauf hin, dass der Umlandbereich des Ruhrgebietes die Grenzen des Regionalverbandes Ruhr allerdings deutlich überschritten hat. Vgl. BLOTEVOGEL, H. H./JESCHKE, M.A. (2003) Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Abschlussbericht. Duisburg 2003, S. 144 f.

21 Zum Mittelrheingebiet werden die kreisfreien Städte Bonn, Düsseldorf, Köln, Krefeld, Mönchengladbach, Leverkusen, Remscheid, Solingen und Wuppertal sowie die Kreise Ertkreis, Kreis Mettmann, Rhein-Kreis Neuss, Rheinisch-Bergischer Kreis, Rhein-Sieg-Kreis und Kreis Viersen gezählt.



Abbildung 17: Abgrenzung der räumlichen Beobachtungseinheiten



Quelle: Eigene Darstellung

- das übrige Nordrhein-Westfalen<sup>22</sup>.

Dabei handelte es sich um zwei Verdichtungsräume mit (prinzipiell) hoher Arbeitsmarkt- und Dienstleistungszentralität, bei denen die Kreise näherungsweise dazu dienen, den Umlandbereich der Kernstädte zu umschreiben.<sup>23</sup> Außerhalb der Verdichtungsräume lässt sich der übrige Raum Nordrhein-Westfalens als verstädtert bezeichnen. In diesen eingebettet sind die drei Solitärstädte Aachen, Bielefeld und Münster mit ihren Umlandbereichen.

Neben diesem landesinternen Vergleich war angesichts der schwierigen Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden darüber hinaus der Vergleich mit der Finanzsituation der Kommunen in den Flächenländern der *alten Bundesrepublik* von Interesse. Erst unter Berücksichtigung der Entwicklung der Gemeindefinanzen in den westdeutschen Flächenländern werden die regionalen Besonderheiten einzelner Teilräume Nordrhein-Westfalens in ihrer ganzen Bandbreite deutlich. Darüber hinaus wurde der Vergleich mit den ostdeutschen Bundesländern gezogen, die 25 Jahre nach der Deutschen Einheit

zwar immer noch strukturelle Unterschiede und vor allem eine deutlich geringere Wirtschaftskraft gegenüber Westdeutschland aufweisen, aber seit der Jahrtausendwende eine deutliche Konsolidierung ihrer Haushalte bewirken konnten. Die Diskussion um die weitere Berechtigung des Solidarpaktes, die insbesondere von den strukturschwachen Kommunen Westdeutschlands geführt wird, kann mit diesem Vergleich transparenter geführt und damit versachlicht werden. Auch hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt, dass insbesondere für das Ruhrgebiet die Unterschiede zur sozioökonomischen Situation der ostdeutschen Kommunen nicht so groß sind.

Während der großräumige Vergleich so weitergeführt werden kann, ist die Berechtigung eines räumlichen Zusammenschlusses „Mittel-

rhein“ und des „übrigen Nordrhein-Westfalens“ kritisch zu sehen. Insbesondere die Region Mittelrhein ist durch große Disparitäten zwischen den Städten Düsseldorf, Köln und Bonn auf der einen Seite und den bergischen Städten Wuppertal, Solingen, Remscheid und Leverkusen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund wurden die *rheinischen* und die *bergischen Städte* innerhalb des Mittelrheingebietes getrennt dargestellt. Eine Neuabgrenzung für das übrige Nordrhein-Westfalen ist perspektivisch sinnvoll, bedürfte aber noch einer genaueren Analyse.

## 2 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

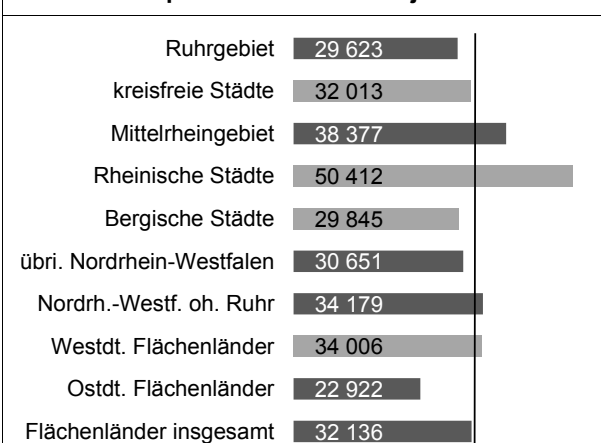
Um wesentliche Unterschiede der drei Raumtypen genauer zu identifizieren, werden diese entlang sozioökonomischer Rahmenbedingungen analysiert. Neben Ortsgröße und Bevölkerungsmaßen sind Erwerbstätigendichte, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und

22 Zum übrigen Nordrhein-Westfalen zählen die kreisfreien Städte Bielefeld und Münster, die Stadtregion Aachen sowie die sonstigen Kreise des Landes.

23 Vgl. zur siedlungsstrukturellen Einordnung auch BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG

(BBSR), online unter <<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html?nn=443270>> (Stand: 06.10.2015).

**Abbildung 18:**  
**Bruttoinlandsprodukt 2012 in Euro je Einwohner**



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und eigene Berechnungen.

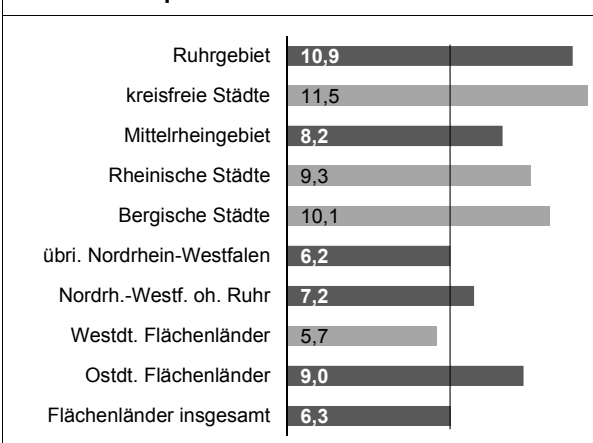
das Primäreinkommen klassische Indikatoren, die bereits in den zurückliegenden Jahren der Finanzberichterstattung Anwendung fanden. Ebenso tragen Kennzahlen zum Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, zur Verbreitung von Arbeitslosigkeit und zum Anteil von Leistungsempfängern nach SGB II zu einem differenzierten sozioökonomischen Bild der Vergleichsregionen in Nordrhein-Westfalen bei.

#### – Ruhrgebiet –

Im Ruhrgebiet lebten Ende 2014 mit knapp 5,1 Mio. Menschen mehr Einwohner als in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland zusammen. Die Region ist gekennzeichnet durch eine überdurchschnittliche Ortsgröße, die mit einer ebenfalls überdurchschnittlichen Einwohnerdichte einher geht (1 139 Ew./qkm, Flächenländer insgesamt 212 Ew./qkm; *vgl. Anh. 1*). Für einen Verdichtungsraum sind allerdings die Erwerbstätigendichte (*vgl. Anh. 5*) wie auch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (*vgl. Abb. 17*) und das Primäreinkommen je Einwohner im interregionalen Vergleich eher gering (*vgl. Anh. 4*) und liegen im Jahr 2012<sup>24</sup> sogar unter dem Niveau des übrigen Nordrhein-Westfalens. Bei der Erwerbstätigendichte liegt das Ruhrgebiet (2013: 463 ET/1 000 Ew.) sogar schon länger auf dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer (460 ET/1 000 Ew.) (*vgl. Anh. 5*). Zwar ist das Bruttoinlandsprodukt in den kreisfreien Städten des Ruhrgebietes um 7,8 % höher als das der bergischen Städte, jedoch liegt es sehr deutlich (36,2 %) unter dem der rheinischen Städte.

Deutlich über dem Durchschnitt liegt die Arbeitslosenquote (*vgl. Abb. 19*). Dies gilt insbesondere für den

**Abbildung 19:**  
**Arbeitslosenquote am 30.06.2014 in %**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit u. eigene Berechnungen.

Anteil der Empfänger von Leistungen nach SGB II. Was die Lage im Revier aber von anderen Regionen und auch von Ostdeutschland in besonderem Maße unterscheidet, ist die Stagnation der Arbeitslosigkeit. Sie verharrt bei den SGB II-Empfängern auf einem Niveau von knapp 9 %, womit sich die Region von allen Vergleichsräumen negativ abkoppelt (*vgl. Anh. 8*)! Insgesamt zeigt das eine außerordentliche sozioökonomische Belastung für die kommunalen Haushalte der Region auf. Auf die Steuereinnahmen wirkt die unterdurchschnittliche Wirtschaftstätigkeit maßgeblich zurück, während gleichzeitig die daraus resultierenden sozialen Folgen den Bedarf an Ausgaben spürbar erhöhen.

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre 2009 bis 2014 war von einem deutlich überdurchschnittlichen Sterbefallüberschuss (-3,4 ‰ p. a.) und Abwanderung (-3,3 ‰ p. a.) geprägt. Somit verringerte sich im Revier die Bevölkerung in diesem Zeitraum. Wegen der Umstellung auf die Bevölkerungsfortschreibung auf die Zensus-Ergebnisse ist eine genaue Berechnung der Änderung aber nicht möglich. Bis Anfang 2030 wird für das Ruhrgebiet eine weitere Abnahme der Einwohnerzahl um 1,8 % erwartet (-89 000 Einwohner) (*vgl. Anh. 3*). Die Anpassung der kommunalen Infrastruktur ist also insbesondere im Ruhrgebiet von großer Bedeutung. Aufgrund der in 2015 massiv angestiegenen Flüchtlingsströme kann sich dies aber auch wieder ändern.

Differenzen zeigen sich *innerhalb des Ruhrgebietes* bei der Wirtschaftsstruktur. Die Erwerbstätigendichte ist in den Umlandgemeinden (Kreisen) des Ruhrgebietes mit 412 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner gegenüber 491 Erwerbstätigen in den Kernstädten

<sup>24</sup> Die Statistiken in den Anhängen zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen beziehen sich teilweise auf das Jahr 2012, weil zum Zeitpunkt der Berichtserstellung für 2013 und

2014 noch keine flächendeckenden Informationen zur Verfügung standen. Vorjahresvergleiche beziehen sich dabei entsprechend auf 2011 bzw. 2012.

(kreisfreien Städten) deutlich niedriger. Auch das Bruttoinlandsprodukt der Kernstädte ist mit 32 183 Euro je Einwohner deutlich größer als in den Umlandgemeinden (24 994 Euro/Ew.) (vgl. *Anh. 4*). Die Zahlen für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zeigen die Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zwischen städtischem und ländlichem Raum ebenso auf. So ist die Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Ruhrgebiet in den kreisfreien Städten mit 52,3 % deutlich höher als die in den Kreisen mit 42,7 % (vgl. *Anh. 6*). Trotz der etwas ungünstigeren Wirtschaftsleistung in den Umlandgemeinden ist die Arbeitslosenquote in den Kreisen (9,1 %) niedriger als in den kreisfreien Städten (11,9) (vgl. *Anh. 7*). Gleiches gilt für die Zahl der Leistungsempfänger von ALG II bzw. den Anteil hilfebedürftiger Personen unter 65 Jahren (SGB II-Quote) (vgl. *Anh. 8*). Besonders stark fällt diese Differenz bei den Hilfeempfängern unter 15 Jahren aus. So ist in den kreisfreien Städten des Ruhrgebiets mittlerweile mehr als jedes vierte Kind auf soziale Leistungen angewiesen (29,0 %). Aber auch die Kreise verzeichnen mit 20,1 % im Vergleich zum Landesdurchschnitt (18,9 %) noch einen höheren Anteil an Kindern, die von sozialen Grundversicherungsleistungen leben.

#### – Mittelrheingebiet –

Das Mittelrheingebiet weist im Vergleich zum altindustriell geprägten Ruhrgebiet ein um fast ein Drittel (29,6 %) höheres Bruttoinlandsprodukt auf (vgl. *Abb. 18*). Beim Primäreinkommen beträgt der Abstand allerdings wegen ausgleichender Transferzahlungen (z. B. Renten und Pensionen, Arbeitslosengeld, ALG II etc.) nur 22,5 %. Die Erwerbstätigendichte liegt im Mittelrheingebiet mit 543 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner um 7,2 % über dem Landeschnitt und um 5,8 % über dem Schnitt aller Flächenländer (vgl. *Anh. 5*). Dementsprechend ist die Quote für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auch höher als im Ruhrgebiet. Mit 58,6 % überschreitet sie diese um 19,8 % (vgl. *Anh. 6*). Der Anteil der Hilfebedürftigen nach SGB II (6,0 %) fällt um 2,7 %-Pkt. kleiner aus als im Ruhrgebiet (vgl. *Anh. 8*).

Zwischen der Rheinschiene und dem bergischen Land bestehen deutliche strukturelle Unterschiede. Nicht die gesamte Region kann als strukturstark bzw. einheitlich stärker als das Ruhrgebiet bezeichnet werden. So ist etwa die Bevölkerung in den rheinischen Städten seit 2009 jährlich um 1,9 % gestiegen, aber in den bergischen Städten um 2,0 % gesunken. (vgl. *Anh. 2*). Diese innerregional differenzierte Entwicklung soll bis Anfang 2030 weiter bestehen bleiben: Für das gesamte Mittelrheingebiet wird ein Zuwachs um 4,9 % (+283 000 Einwohner) prognostiziert, der vor allem in den rheinischen Kernstädten stattfinden soll (+8,8 %) und einen leichten Rückgang (-0,5 %) in den

bergischen Städten überkompensiert, während die Bevölkerung im Umland mit +2,2 % auch noch etwas wächst (vgl. *Anh. 3*). Beim Bruttoinlandsprodukt liegen innerhalb des Mittelrheingebietes die rheinischen Städte (50 412 Euro/ Ew.) mit deutlichem Abstand vor den bergischen Städten (29 845 Euro/Ew.) und den Kreisen (28 273 Euro/Ew.). Insofern sind die sozioökonomische Struktur und Entwicklung des Mittelrheingebietes und damit auch die Finanzierungsmöglichkeiten, die den Gemeinden für ihre Aufgabenerfüllung bereitstehen, zumindest für die rheinischen Städte insgesamt deutlich besser als für das Ruhrgebiet einzuschätzen. Die Lage der bergischen Städte kann dagegen eher der der Kommunen im Ruhrgebiet gleichgestellt werden.

#### – Übriges Nordrhein-Westfalen –

Das übrige Nordrhein-Westfalen stellt den dritten Vergleichsraum dar und bildet gegenüber dem Ruhrgebiet und dem Mittelrheingebiet als Nicht-Ballungsraum eine alternative sozioökonomische Vergleichsoption. Während in den beiden Ballungsräumen 252 Gemeinden angesiedelt sind, verteilen sich 270 Gemeinden auf das übrige Nordrhein-Westfalen. Es leben dort 38,7 % aller nordrhein-westfälischen Einwohner. Die Einwohnerdichte fällt mit 280 Einwohner je qkm deutlich geringer aus, liegt aber noch über dem Durchschnitt der Flächenländer. Nur 17,2 % der dortigen Fläche sind Siedlungs- oder Verkehrsfläche. In den Kernstädten des Ruhrgebietes und der Rheinschiene beträgt dieser Anteil dagegen 57,2 % bzw. 57,1 % (vgl. *Anh. 1*). Wegen seines hohen Anteils kleiner Gemeinden ist dieser Raum dazu geeignet, die Haushaltssituation in den eher ländlich strukturierten bzw. verstädterten Teilräumen zu verdeutlichen.

Das Bruttoinlandsprodukt lag 2012 bei 30 651 Euro je Einwohner und damit um 1 028 Euro je Einwohner über dem des Ruhrgebietes (vgl. *Anh. 4*). Bemerkenswert ist, dass dieser Vergleichsraum über eine höhere Erwerbstätigendichte (507 ET/1 000 Ew.) verfügt als die kreisfreien Städte des Ruhrgebietes (vgl. *Anh. 5*). Der Anteil der Hilfebedürftigen nach SGB II liegt mit 4,2 % deutlich unter den SGB II-Quoten in den beiden Ballungsräumen (vgl. *Anh. 8*). Mit 53,7 % sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt dieser Raum im nordrhein-westfälischen Durchschnitt (51,7 %) (vgl. *Anh. 6*). Damit verfügt das übrige Nordrhein-Westfalen über eine vergleichsweise günstige sozioökonomische Situation, die positiv bzw. weniger belastend auf die kommunalen Haushalte wirkt.

Auch das übrige Nordrhein-Westfalen muss einen Bevölkerungsrückgang bewältigen (vgl. *Anh.2*). Die Bevölkerungsprognose fällt mit dem Ruhrgebiet vergleichbar aus und geht von einem Rückgang um 1,8 % bis zum Jahr 2030 aus (vgl. *Anh. 3*).

**III:**  
**Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2015**  
**„Konsolidierungsrisiken durch Sozialausgaben und Altlasten“**  
**– Regionalspezifische Besonderheiten der kommunalen Finanzsituation**  
**im mittelfristigen Vergleich 2009-2014 –**

## 1 Haushaltsergebnis

Unter dem Stichwort „Haushaltsergebnis“ (s. *Kasten*) wird im Folgenden der Finanzmittelsaldo untersucht. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen hohen Fehlbeträgen und den Krediten zur Liquiditätssicherung, die viele Kommunen nach wie vor zum Haushaltsausgleich benötigen, werden beide Aspekte hier zusammen behandelt. Dauerhaft hohe Defizite im Finanzplan und hohe Liquiditätskredite sind zwei Seiten einer Medaille. Daran schließt sich die Frage nach den Ein- und Auszahlungsniveaus als Ursache für Fehlbeträge oder auch Überschüsse an.

### 1.1 Finanzmittelsaldo

Im Jahr 2014 können die deutschen Kommunen einen Haushaltsüberschuss in Höhe von 675 Mio. Euro erwirtschaften (vgl. *Anh. 9*). Somit wird zwar erneut ein Überschuss erzielt, jedoch sinkt dieser seit 2012 bereits zum zweiten Mal in Folge. Verglichen mit dem

zum Vorjahr nur 6,0 % (44,5 Mio. Euro). Die westdeutschen Flächenländer weisen hingegen eine „rote Null“ auf (-16 Mio. Euro) und hatten damit gegenüber dem Vorjahr 887,3 Mio. Euro verloren. Auch in Relation zur Einwohnerzahl zeigt sich die rote Null der westdeutschen Kommunen, während die ostdeutschen +55 Euro je Einwohner aufweisen (vgl. *Abb.20*). Der Zeitraum 2009 bis 2012 zeigte nach dem Finanzkrisen einbruch zunächst einen erheblichen Anstieg des westdeutschen Finanzmittelsaldos, der sich in den letzten beiden Jahren wieder umkehrte. Ostdeutsche Kommunen, die von der Finanzkrise, gemessen am Finanzmittelsaldo, etwas weniger betroffen schienen, konnten sich von ihrem Durchhänger 2012 erholen und sich 2013 und 2014 stabil auf dem Niveau von 2009 halten (vgl. *Abb. 1*).

Für die Ruhrgebietskommunen verläuft die Entwicklung insofern positiv, als sich ihre Fehlbeträge erneut verringern. Im Vergleich zum Vorjahr verbessert man sich um 129,9 Mio. Euro (25,9 %) auf ein Defizit von 371 Mio. Euro (vgl. *Anh. 9*). Damit ergibt sich ein Fehlbetrag von 74 Euro je Einwohner, was dem niedrigsten Stand in der Zeit nach der Finanzkrise bzw. der vergangenen zehn Jahre entspricht.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Land Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2011 über den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zusätzlich insgesamt 345 Mio. Euro an die Kommunen der Stufe 1 (pflichtige Teilnahme) auszahlt, von denen derzeit 226 Mio. Euro in das Ruhrgebiet fließen. Ab dem Jahr 2014 trägt das Land weitere 90,8 Mio. Euro an den Zahlungen für die Kommunen der Stufe 2 (freiwillige Teilnahme ab 2012), von denen wiederum 61,0 Mio. Euro in das Ruhrgebiet fließen. Aus der Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse (115 Mio. Euro) und der Solidaritätsumlage (90,8 Mio. Euro) ergeben sich weitere Entlastungen für die Ruhrgebietskommunen (77,3 und 61,0 Mio. Euro). Die entlastende Wirkung betrug im Jahr 2014 insgesamt 425,6 Mio. Euro (2013: 303,5 Mio. Euro), von denen aber die Beträge abgezogen werden müssen, die die Stärkungspaktkommunen durch die Vorwegentnahme nicht erhalten (vgl. *dazu weiter Kap. 3.1.3*).

Mit anderen Worten: Der konjunkturelle Aufschwung und die Entspannung der Haushaltslage wären ohne die durch den Stärkungspakt begründete Niveaushiebung fiskalisch kaum sichtbar geworden. Ohne

#### **Haushaltsergebnis**

Wenn an dieser Stelle vom Haushaltsergebnis gesprochen wird, so ist damit der Abschluss eines Jahres im Finanzplan gemeint. Solange keine Daten aus dem Ergebnishaushalt finanzstatistisch erhoben werden, sind die Daten über Einzahlungen und Auszahlungen des Finanzhaushalts die einzig flächendeckend verfügbaren Informationen, die etwas über die Situation in den Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden aussagen können. Damit wird im Prinzip die „alte“ Finanzberichterstattung fortgeschrieben. Das Bild, das damit gezeichnet werden kann, gibt wichtige Hinweise auf das kommunale Finanzgeschehen. Was fehlt ist im Wesentlichen der Blick auf die Rückstellungen, unter denen insbesondere die Pensionsrückstellungen von Bedeutung sind, und der Blick auf die Abschreibungen. An ihrer Stelle werden aber die Auszahlungen für Investitionen betrachtet. Für die kommunale Lagebeschreibung werden zentrale Informationen dagegen gut erfasst. Hierzu gehören beispielsweise die Einzahlungen aus Steuern und Zuweisungen oder die Auszahlungen für soziale Leistungen.

Vorjahreswert von 1,6 Mrd. Euro nahm der Überschuss um 58,0 % ab. Dabei präsentieren sich die ostdeutschen Flächenländer mit 691 Mio. Euro Überschuss deutlich im Plus und verlieren im Vergleich

die Stärkungspaktmittel hätte das Defizit des Ruhrgebiets 2014 bei -796 Mio. Euro gelegen. Die Abnahme des regionalen Defizits um 129,9 Mio. Euro im Vorjahresvergleich (-25,9 %) geht mit 122,1 Mio. Euro fast vollständig auf die Mehreinnahmen aus dem Stärkungspakt zurück. Von einem Haushaltsausgleich sind die Ruhrgebietskommunen damit trotz der zeitlich befristet gewährten Mittel aus dem Stärkungspakt noch immer weit entfernt. Und ohne die Landesmittel hätte das nordrhein-westfälische Kommunaldefizit bei 1,94 Mrd. Euro gelegen.

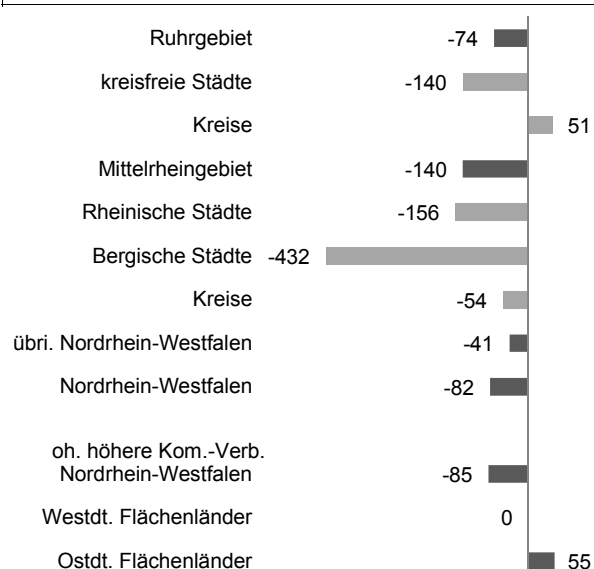
Ein durchschnittlicher Finanzmittelsaldo im Zeitraum 2009 bis 2014 von -145 Euro je Einwohner im Ruhrgebiet zeigt gegenüber einem durchschnittlichen Wert für westdeutsche Kommunen von -25 Euro je Einwohner einen erheblichen Niveauunterschied für das Haushaltsergebnis im Zeitablauf auf. Extreme Diskrepanzen im Fehlbetrag lassen sich für die Kommunen innerhalb des Ruhrgebiets bei der Differenzierung zwischen kreisfreien Städten und Kreisen feststellen. Die kreisfreien Städte des Ruhrgebiets sind mit -140 Euro je Einwohner stark defizitär. Demgegenüber konnten die Kreise ihre Haushalte mit +51 Euro je Einwohner sogar positiv abschließen (vgl. Abb. 20).

Der mit -156 Euro je Einwohner noch größere Fehlbetrag der rheinischen Städte (u. a. Bonn, Köln und Düsseldorf) muss vor dem Hintergrund der Vorläufigkeit

der hier verwendeten Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vorsichtig bewertet werden. Der absolute Betrag von -491 Mio. Euro (vgl. Anh. 9) passt auch zur Zunahme der Liquiditätskredite von 495 Mio. Euro (vgl. Anh. 10). Die bergischen Städte haben in 2014 ihre Defizite – zumindest nach vorläufiger Rechnung – gegenüber dem Vorjahr wieder deutlich erhöht (-432 Euro/Ew.). Dabei spielen allerdings Vermögenszuäufe eine erhebliche Rolle (netto 227 Euro/Ew.; vgl. Anh. 13). Selbst im übrigen Nordrhein-Westfalen verzeichnen die Kommunen im Durchschnitt ein Defizit von 41 Euro je Einwohner, was aus einer Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr um 232,4 Mio. Euro resultiert.

Es bleibt abzuwarten, wie die Ergebnisse nach Vorlage der Jahresabschlüsse aussehen. Die sich hier darstellende generelle Verschlechterung der Haushaltslage der nordrhein-westfälischen Kommunen ist allerdings in hohem Maße besorgniserregend. Der aus dem Stärkungspakt resultierende Finanzmittelenzug über den Finanzausgleich und die Solidaritätsumlage kann diese Veränderung nicht erklären. Überschlägig steht hier eine interkommunale Umverteilung von zusammen 205,8 Mio. Euro einem Defizitzuwachs außerhalb des Ruhrgebietes von rd. 1 Mrd. Euro gegenüber – trotz der weiteren Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund.<sup>25</sup>

**Abbildung 20:**  
**Finanzmittelsaldo 2014 in Euro je Einwohner**



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

## 1.2 Liquiditätskredite

Als direkte Folge eines Defizits im Finanzmittelsaldo steht die Verschuldung durch Liquiditätskredite. In der Funktion des Ausfüllens kurzfristiger Liquiditätsengpässe wird ein Liquiditätskredit genau dann in Anspruch genommen, wenn die laufenden Auszahlungen nicht durch die laufenden Einzahlungen gedeckt werden können. Somit sollte ein Defizit im Finanzmittelsaldo eng mit der Verschuldung durch Liquiditätskredite einhergehen.

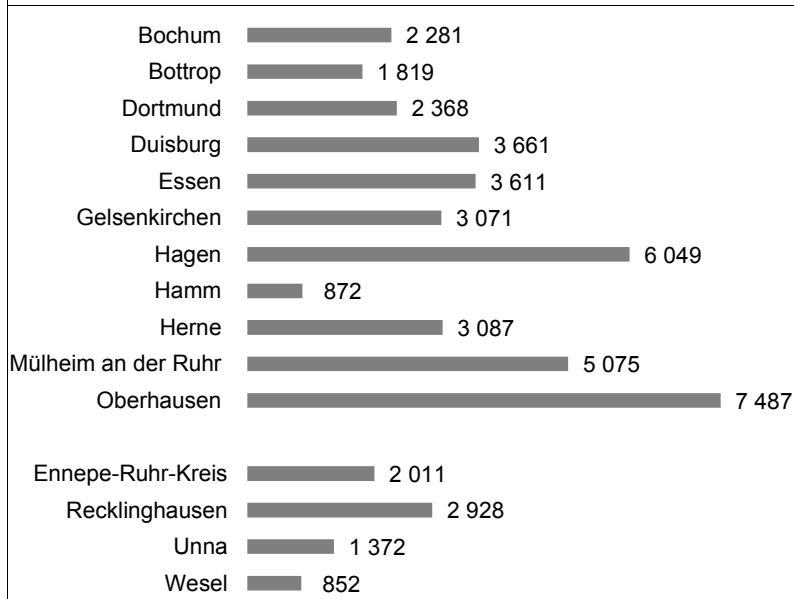
Zwar gab es Ende 2014 erneut eine Verringerung der Haushaltsdefizite der Ruhrgebietskommunen, dennoch mussten die Kommunen aufgrund eines weiterhin bestehenden Defizits von 371 Mio. Euro wieder neue Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Dies geschah im Umfang von 294 Mio. Euro, was einer Zunahme von 2,0 % gegenüber 2013 entspricht.<sup>26</sup> Das neue Gesamtvolumen liegt dementsprechend bei 14,6 Mrd. Euro (vgl. Anh. 10). Mit 2 888 Euro je Einwohner

<sup>25</sup> Allerdings war die für 2014 vollzogene vollständige Entlastung in 2014 noch nicht vollständig kassenwirksam.

<sup>26</sup> Das Volumen der Liquiditätskredite ist allerdings unterzeichnet, weil eine Anleihe nordrhein-westfälischer Städte (u.a. Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal) in Höhe von 700 Mio. Euro, die vor allem Liquiditätskredite umschulden sollte,

von der Statistik bisher in einem hohen Maße den Investitionskrediten (als Wertpapiersschulden) statistisch zugeordnet wurde. Ein Korrekturverfahren läuft derzeit. Insofern sind die nachfolgend dargestellten Entwicklungen als vorläufiger Stand zu betrachten.

**Abbildung 21:**  
**Liquiditätskredite im Kernhaushalt am 31.12.2014**  
**in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

betragen die Liquiditätskredite fast das Vierfache des Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer (vgl. Abb. 2). 29,3 % der gesamtdeutschen kommunalen Liquiditätskredite der Kernhaushalte entfallen auf die Kommunen im Ruhrgebiet. Bezogen auf ganz Nordrhein-Westfalen beträgt dieser Anteil 53,1 %.

Essen liegt als einzige kreisfreie Stadt im Ruhrgebiet über der Zwei-Milliarden-Grenze, konnte aber gegenüber 2013 die Kassenkreditbelastung um 5,5 % reduzieren. Ein stärkerer Rückgang (-6,3%) konnte nur noch in Herne verzeichnet werden. Beides muss vor dem Hintergrund der Buchung der ersten Städteanleihe als vorläufig angesehen werden. Diese Städte weisen einen starken Zuwachs bei den Investitionskrediten auf (vgl. Anh 50).

Weitere vier Städte – Dortmund, Duisburg, Hagen und Oberhausen – sowie der Kreis Recklinghausen mit seinen Gemeinden haben mehr als eine Milliarde Euro Liquiditätskreditschulden. Gemessen an der Einwohnerzahl lagen die Ruhrgebietskommunen Oberhausen (7 487 Euro/Ew.) und Hagen (6 094 Euro/Ew.) vor Mülheim a. d. Ruhr (5 075 Euro/ Ew.) mit Abstand an der Spitze (vgl. Abb. 21). Die Schuldenproblematik ist also geographisch hoch konzentriert. Die stärksten Zunahmen an Liquiditätskrediten im Jahr 2014 hatten Bochum (17,4 %), Mülheim a. d. Ruhr (13,9 %) und Gelsenkirchen (8,9 %). Noch größere Kreditzuwächse

erfolgten in einzelnen kreisangehörigen Städten der Region (vgl. Anh. 10). Betrachtet man die Inanspruchnahme dieser Kredite seit der deutschen Wiedervereinigung, wird die Dynamik der vergangenen fünfzehn Jahre deutlich (vgl. Abb. 2). Wiesen die Liquiditätskredite bis zum Jahr 2000 nur eine leicht steigende Tendenz auf, obwohl auch in den 1990er Jahren erhebliche Haushaltsdefizite entstanden waren, so erfolgte seit 2002 ein fast linearer Anstieg. Ein wesentlicher Auslöser war der massive Einbruch der Steuereinnahmen in den Jahren 2001 bis 2003 bei gleichzeitig stark steigenden Sozialausgaben, die von den ausgezehrten Haushalten der Ruhrgebietskommunen kurzfristig nicht aufgefangen werden konnten.<sup>27</sup> Bei den Ruhrgebietskommunen verlief der Schuldenanstieg besonders steil und hat damit Folgekosten in Form von Zinsen hervorgerufen (vgl. Anh. 15). Seither hat sich in diesem Zeitraum die Kreditbelastung pro Kopf mehr als verfünffacht (vgl. Abb. 2 u. 50).

Könnte ab sofort mit der Tilgung dieser Kredite begonnen und dafür 10 Euro je Einwohner eingesetzt werden, bräuchte es 289 Jahre zur Ablösung der „Überziehungskredite“. Statt der wünschenswerten 10 Euro Überschuss liegt das Haushaltsdefizit aber trotz externer Hilfen noch bei 74 Euro je Einwohner. Die Tilgung wird also so nicht erfolgen können. Dies gilt vor allem für die extrem hoch verschuldeten Kommunen. Für Oberhausen wäre es ein „Jahrtausendprojekt“.

### 1.3 Ein- und Auszahlungen

#### 1.3.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Die Verbesserung des Finanzmittelsaldos im Ruhrgebiet – d. h. die Verringerung des Defizits – hat ein- wie auszahlungsseitige Ursachen. So stiegen die Einzahlungen im Ruhrgebiet mit 3,4 % im Vergleich zum gesamten Nordrhein-Westfalen ohne Landschaftsverbände (2,2 %) und dem Mittelrheingebiet (1,0 %) überdurchschnittlich an (vgl. Anh. 11). Sie lagen damit im westdeutschen Mittel (3,4 %) und über dem ostdeutschen Durchschnitt (2,8 %).

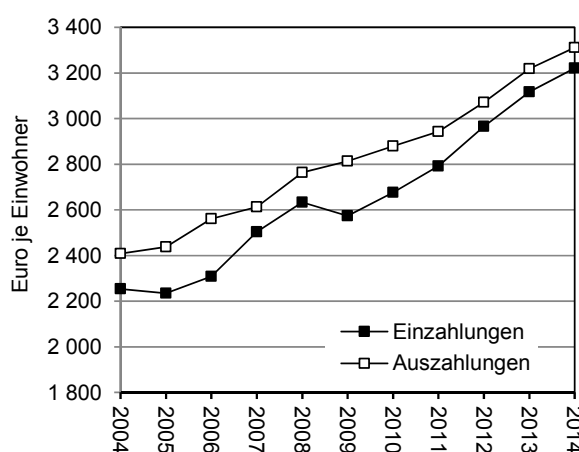
Den Einzahlungszuwächsen standen im Ruhrgebiet mit 2,9 % schwächer gestiegene Ausgaben gegenüber (vgl. Anh. 12). Dieser Zuwachs fiel deutlich geringer aus als im westdeutschen Durchschnitt (3,9 %)

27 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007. Finanzwirtschaftliche

Abkopplung trotz ökonomischer Revitalisierung. Essen, S. 14 f. u. 28.

und dem übrigen Nordrhein-Westfalen ohne Landschaftsverbände (3,3 %). Im Mittelrheingebiet lag der Auszahlungszuwachs mit 5,6 % fast doppelt so hoch. Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsnotwendigkeiten ist diese eigentlich positive Entwicklung im Ruhrgebiet dennoch problematisch. Zwar zeigt *Abbildung 22* seit 2010 eine kontinuierliche Verringerung der Einzahlungs-Auszahlungs-Disparität. Die Lücke verringert sich aber zu langsam und bleibt immer noch erheblich. Die Abbildung macht zudem eines deutlich: Die Auszahlungen schwanken nur marginal um einen kontinuierlich ansteigenden Gesamttrend. Sie passen sich nicht den Fluktuationen der Einzahlungen in den Jahren 2005 und 2009 an, sondern entwickeln sich unabhängig davon.

**Abbildung 22:**  
**Kommunale Ein- und Auszahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge im Ruhrgebiet 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Die Einzahlungen von kreisfreien Städten und Kreisen im Ruhrgebiet entwickelten sich mit nur einer Differenz von 0,6 %-Punkten fast identisch (*vgl. Anh. 11*). Bei den Auszahlungen fiel der Anstieg in den Kreisen allerdings mit nur 1,0 % deutlich geringer aus als in den kreisfreien Städten mit 3,8 % (*vgl. Anh. 12*). Sie konnten ihren Finanzmittelsaldo deshalb stark verbessern und den Haushaltsausgleich – nach Finanzrechnung – erreichen. Für die kreisfreien Städte reichte der überdurchschnittliche Einzahlungszuwachs nicht für einen Konsolidierungsfortschritt aus.

Die Einzahlungen der Landschaftsverbände sind im Jahr 2014 sehr stark um 7,4 % gestiegen. Hierfür können vor allem steigende Schlüsselzuweisungen (+9,3 %) und wachsende Umlagegrundlagen verantwortlich sein, die es zumindest im Rheinland erlaubten, den Umlagesatz minimal zu senken, während er in Westfalen-Lippe erneut angehoben werden musste.<sup>28</sup> Die Ausgaben nahmen weniger stark, aber immer noch um 5,7 % zu. Hier kommt die Dynamik in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zum Tragen.

### 1.3.2 Ein- und Auszahlungsniveau

Das Ruhrgebiet weist mit 3 222 Euro je Einwohner ein leicht (+2,1 %) über dem Landesdurchschnitt liegendes Niveau der Einzahlungen auf (*vgl. Anh. 11*). Gegenüber dem Mittelrheingebiet (3 200 Euro/Ew.) lässt sich ein Niveauunterschied von 22 Euro je Einwohner feststellen (0,7 %-Punkte). Auffällig sind die Kreise des Ruhrgebiets, welche mit 3 365 Euro je Einwohner auf 106,7 % des Landesdurchschnitts kommen. Dementsprechend bleiben die kreisfreien Städte leicht unter dem Durchschnitt (99,1 %).

Einzel betrachtet erreichen die kreisfreien Städte Essen (3 555 Euro/Ew.) und Dortmund (3 318 Euro/Ew.) sehr hohe Niveaus. Damit erreichen Essen 112,7 % und Dortmund 105,2 % des Landesdurchschnitts. Demgegenüber fallen die Städte Bottrop (2 705 Euro/Ew.), Herne (2 715 Euro/Ew.) und Duisburg (2 826 Euro/Ew.) mit sehr niedrigen Werten auf. Diese entsprechen 85,8 %, 86,1 % und 89,6 % des Landesdurchschnitts.

Auf der Ausgabenseite erreicht das Ruhrgebiet mit 3 311 Euro je Einwohner ein niedrigeres Niveau als das Mittelrheingebiet mit 3 339 Euro je Einwohner (*vgl. Anh. 12*). Damit hat das Ruhrgebiet ca. 2,8 % mehr Ausgaben als Einnahmen, während das Mittelrheingebiet in dieser Kategorie auf ca. 4,4 % kommt. Schlecht sieht diese Bilanz für die kreisfreien Städte des Ruhrgebiets aus. Hier liegen die Ausgaben mit 3 264 Euro je Einwohner zwar um fast 100 Euro je Einwohner unter denen der Kreise (3 362 Euro/Ew.), jedoch können die Kreise durch die wesentlich höheren Einnahmen (3 365 Euro/Ew.) 0,1 % mehr einnehmen als sie ausgeben. Die kreisfreien Städte decken mit 3 125 Euro je Einwohner nur 95,7% ihrer Auszahlungen durch Einzahlungen.

28 Schlüsselzuweisungen 2014: 788 Mio. Euro (Nach Angaben von IT.NRW). Umlagesätze der Landschaftsverbände Rheinland (RL) und Westfalen-Lippe (WL):

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RL	15,7	15,85	16,0	17,0	16,7	16,65	16,37	16,7
WL	14,6	15,2	15,2	15,7	16,1	16,1	16,4	16,5

Nach Angaben der Landschaftsverbände.

Umlagegrundlage ist die jeweilige Finanzkraft der kreisfreien Städte und Kreise (zuletzt nach § 25 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 3 GFG NRW 2014).

## 2 Sondereinflüsse jenseits der laufenden Aufgabenerfüllung

### 2.1 Vermögenstransfers

Der Finanzmittelsaldo kann typischerweise durch temporäre Sondereffekte beeinflusst sein. Hierzu gehört zunächst der Kauf bzw. der Verkauf von Anlagevermögen wie Grundstücken und Immobilien sowie Beteiligungen an kommunalen Unternehmen.<sup>29</sup> In diesen Vermögenstransfers spiegeln sich vor allem stadtentwicklungspolitische Aktivitäten wie Grundstückskäufe zur Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten und anschließende Verkäufe der erschlossenen Flächen wieder. Es kommt hier zu normalen Bewegungen, die nur in der Nettowirkung eine sinnvolle Interpretation erlauben. Dieser könnte vom Prinzip her auch der Investitionsrechnung zugeordnet werden. Darüber hinaus kommt hier aber auch der Verkauf kommunalen Vermögens zu Konsolidierungszwecken zum Ausdruck. Dies geschah insbesondere gegen Ende der 1990er Jahre und kurz nach der Jahrtausendwende.

Da die Transaktionen nicht stetig erfolgen und die Zu- und Verkäufe nicht unbedingt zeitgleich stattfinden, stellen sie temporäre Ereignisse dar, die das Ergebnis der laufenden Tätigkeit verzerren. Der temporäre Aspekt nimmt dabei zu, je kleiner eine Kommune ist. Derartige einzelgemeindliche Aktivitäten gehören nicht zum Alltagsgeschäft und können sich im Landesdurchschnitt ausgleichen.

Die Phase des Verkaufs von kommunalem „Tafelsilber“ scheint aber vorbei zu sein. Seit 2008 weisen alle hier beobachteten Räume mehr Zu- als Verkäufe auf. Die Ruhrgebietskommunen kauften im Jahr 2014 im Volumen von 21 Euro je Einwohner mehr Anlagevermögen hinzu, als sie verkauften (vgl. Abb. 15 u. Anh. 13). Damit bewegte sich die Region deutlich unter dem nordrhein-westfälischen bzw. dem westdeutschen Durchschnitt (-50 Euro/Ew. bzw. -34 Euro/Ew.). Im Mittelrheingebiet (-77 Euro/Ew.) fiel der Saldo über dreieinhalbmal und im übrigen Nordrhein-Westfalen (-42 Euro/Ew.) doppelt so hoch aus. Dabei traten deutliche Unterschiede auf der Ebene der Ein- und Auszahlungen auf. So waren die Auszahlungen im Ruhrgebiet mit 47 Euro je Einwohner deutlich niedriger als im Mittelrheingebiet (115 Euro/Ew.) und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (77 Euro/Ew.). Doch auch im Bereich der Einzahlungen zeigt sich im Ruhrgebiet

(26 Euro/Ew.) ein geringerer Wert als im Mittelrheingebiet (39 Euro/Ew.) und im übrigen Nordrhein-Westfalen (35 Euro/Ew.).

Der Saldo ist für die Kreise des Ruhrgebiets etwas ausgeglichener (-16 Euro/Ew.) als für die kreisfreien Städte (-21 Euro/Ew.). Der Unterschied ergibt sich durch geringe Differenzen gleichermaßen auf der Einnahmeseite (Kreise: 27 Euro/Ew.; krsfr. Städte: 25 Euro/Ew.) wie auch auf der Ausgabenseite (Kreise: 44 Euro/Ew.; krsfr. Städte: 46 Euro/Ew.). Im Mittelrheingebiet heben sich insbesondere die Kreise und die bergischen Städte mit hohen Auszahlungen von 125 bzw. 242 Euro je Einwohner ab. Die bergischen Städte verzeichnen zugleich nur sehr geringe Einnahmen (16 Euro/Ew.). Der hohe negative Finanzmittelsaldo im Mittelrheingebiet und insbesondere in den bergischen Städten wird also in einem starken Maße von diesen Sondereinflüssen geprägt.

In den rheinischen Städten und im übrigen Nordrhein-Westfalen wird der Saldo der Vermögenstransfers von deutlich höheren Aus- als Einzahlungen geprägt, die aber bei Weitem nicht das Ausmaß der zuvor genannten Gebietseinheiten hatten und sich auch unter den westdeutschen Verhältnissen bewegen. Das westdeutsche TransfERNiveau mit Ein- und Auszahlungen von 70 und 104 Euro je Einwohner weist denn eher auf intensive Grundstücksaktivitäten und damit auf Investitionen hin.

Für die überwiegende Zahl der kreisfreien Städte des Ruhrgebietes bewegt sich der Saldo der Vermögenstransfers im Bereich von -40 bis +22 Euro je Einwohner. Am oberen Ende fällt Hagen mit +61 Euro je Einwohner auf, am unteren Ende zeigen sich für Bochum (-86 Euro/Ew.), Mülheim a. d. Ruhr (-78 Euro/Ew.) und Hamm (-49 Euro/Ew.) davon abweichende Werte. Bei den kreisangehörigen Städten finden sich für Dorsten (-94 Euro/Ew.) und Alpen (-82 Euro/Ew.) ebenfalls Ausreißer nach unten und mit Rheinberg (+72 Euro/Ew.) ein Ausreißer nach oben.

Der Mehrjahresdurchschnitt 2009 bis 2014 lässt eine sinnvollere Aussage über die Bedeutung der Vermögenstransfers zu. Im Vergleich fällt auf, dass der Saldo der Vermögenstransfers der Ruhrgebietskommunen des Jahres 2014 von -21 Euro je Einwohner über dem mittelfristigen Durchschnitt 2009 bis 2014 von -16 Euro je Einwohner liegt. Die Disparität zu den nordrhein-westfälischen Vergleichsregionen fiel leicht geringer aus. Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt (-36 Euro/Ew.) ist der Saldo der Vermögenstransfers aber weniger als halb so groß (vgl. Anh. 13).

<sup>29</sup> In der kameralen Haushaltsrechnung erhöhen bzw. vermindern sie noch den Haushaltsabschluss. In der doppischen Ergebnis-

rechnung würde hier nur ein Kapitaltausch von Sach- zu Umlaufvermögen stattfinden, sofern mit dem Transfer keine Über- bzw. Unterbewertungen in die Transaktion mit einfließen.



Bei dieser mittelfristigen Betrachtung fallen Bochum, Bottrop, Dortmund, Gelsenkirchen, Hamm und Mülheim a. d. Ruhr mit überdurchschnittlichen Zukäufen auf (Saldo: -36 bis -62 Euro/Ew.). Dagegen haben Oberhausen (14 Euro/Ew.) und Hagen (18 Euro/Ew.) im fünfjährigen Mittel mehr Vermögen ver- als zugekauft. Hier kann ein konsolidierungsbedingter Verkauf von Anlagemögen vermutet werden.

## 2.2 Finanzsaldo und Zinsausgaben

Als zweiter Sondereinfluss ist der Finanzsaldo, d. h. die Differenz aus Einzahlungen aus Zinsen und Dividenden u. ä. zu betrachten. Er wird insbesondere von den Zinsausgaben geprägt. Im Finanzsaldo bilden sich die Altlasten ab, die mit den aktuell laufenden Leistungen insbesondere dann wenig zu tun haben, wenn die Zinsausgaben für hohe Liquiditätskredite fällig werden. Bei Zinsen auf Investitionskrediten findet zumindest teilweise eine Gegenfinanzierung über Einzahlungen aus Gebühren statt.

Im Ruhrgebiet lag der durchschnittliche kommunale Finanzsaldo im Jahr 2014 bei -49 Euro je Einwohner (*vgl. Anh. 14*). Er war damit fast viermal niedriger als der Landesdurchschnitt (-13 Euro/Ew.), der genau dem westdeutschen Durchschnitt entspricht. Das Mittelrheingebiet kam auf einen Betrag von -12 Euro je Einwohner und liegt damit ebenfalls im Landes- und westdeutschen Durchschnitt. Positiv fällt der Finanzsaldo dagegen im übrigen Nordrhein-Westfalen aus (8 Euro/Ew.). Hier kommt es also zu einer Entlastung der Kommunalhaushalte.

Der negative Finanzsaldo hatte am Fehlbetrag der Ruhrgebietskommunen (-74 Euro/Ew.) einen Anteil von 66 % (*vgl. Abb. 15*). Absolut betrug der Finanzsaldo im Ruhrgebiet -244 Mio. Euro – bei einem Gesamtdefizit von -371 Mio. Euro. Mit anderen Worten: Die fiskalische Belastung der Ruhrgebietskommunen resultiert zu zwei Drittel aus kreditbedingten Altlasten, die wiederum zu fast zwei Drittel durch Liquiditätskredite geprägt sind (*vgl. Anh. 10*).

Hinsichtlich der raumstrukturellen Differenzierung zeigen sich beim Finanzsaldo systematische Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen. Innerhalb des Ruhrgebietes mussten die kreisfreien Städte verglichen mit den Kreisen (-28 Euro/Ew.) ein mehr als doppelt so hohes Finanzierungsdefizit ausgleichen (-60 Euro/Ew.). Die Masse der kreisfreien Ruhrgebietsstädte weist Finanzsalden zwischen -24 und -59 Euro je Einwohner auf. Der Saldo Mülheims (134 Euro/Ew.) wird dabei nur noch von Oberhausen (146 Euro/Ew.) übertroffen. Essen (95 Euro/Ew.) und Hagen (93 Euro/Ew.) weisen entsprechend der hohen Kreditbelastung ebenfalls auffällig hohe Defizite auf. Einzig Dortmund kann mit 1 Euro je Einwohner 2014

eine „schwarze Null“ im Finanzsaldo vermelden. Dies dürfte allerdings auf eine temporäre Besonderheit auf der Einzahlungsseite zurückzuführen sein, weil die Stadt im Fünf-Jahres-Durchschnitt auf einen Wert von -53 Euro je Einwohner kommt und die Auszahlungen bei 85 Euro je Einwohner liegen.

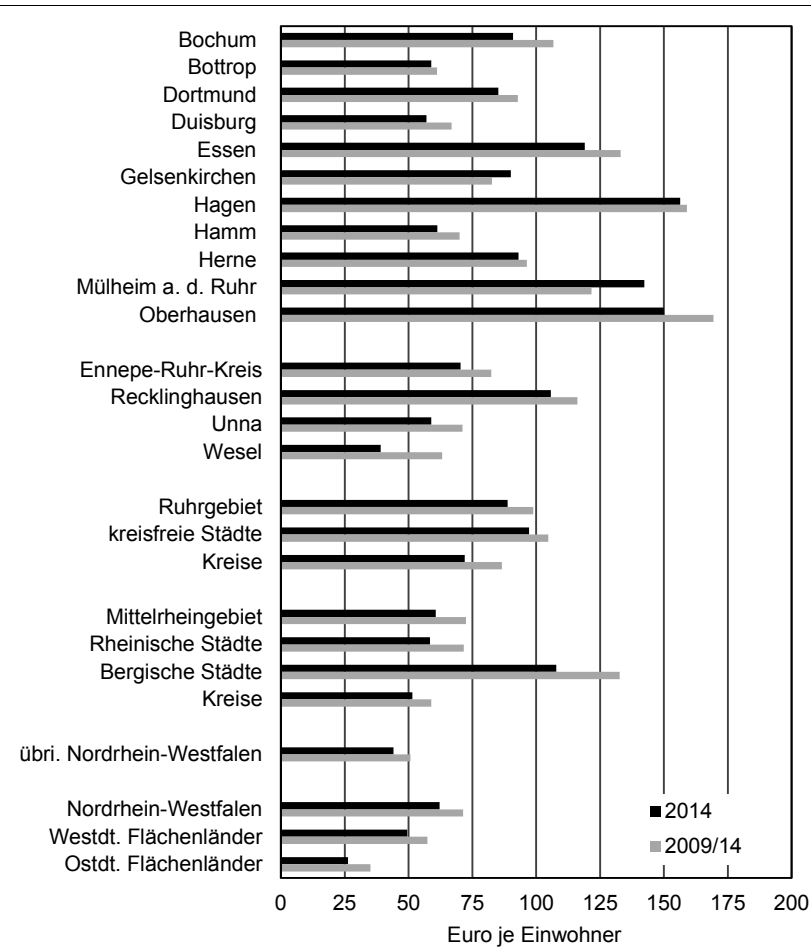
Unter den Kreisen des Ruhrgebiets fanden sich 2014 in den Landkreisen Unna (5 Euro/Ew.) und Wesel (9 Euro/Ew.) Überschüsse im Finanzsaldo. Der Ennepe-Ruhr-Kreis verzeichnete ein Defizit von 10 Euro je Einwohner, der Kreis Recklinghausen eines von -86 Euro je Einwohner, worin sich die hohen Liquiditätskredite der kreisangehörigen Gemeinden widerspiegeln (*vgl. Anh. 10*). Damit ist der kreisangehörige Raum mit Ausnahme von Recklinghausen eher gering durch Altlasten belastet, was durch die Fünf-Jahres-Durchschnitte auch bestätigt wird.

Verglichen mit dem fünfjährigen Mittelwert 2009 bis 2014 konnten sich bis auf Duisburg, Gelsenkirchen und Mülheim a. d. Ruhr alle kreisfreien Städte des Ruhrgebiets verbessern. Dennoch liegt der Finanzsaldo im Ruhrgebiet mit -62 Euro je Einwohner um das 2,7-fache über dem Landesschnitt, wobei die kreisfreien Städte mit einem Defizit von 73 Euro je Einwohner 1,78 mal so stark belastet sind wie die Kreise (-41 Euro/Ew.; Prägung Kreis Recklinghausen). In der mittelfristigen Sicht wird die Diskrepanz zum Mittelrheingebiet mit -14 Euro je Einwohner noch klarer.

Der Durchschnitt des Mittelrheingebietes bildet sich jedoch aus stark unterschiedlichen Werten der rheinischen und bergischen Städte. Während die Kreise mit -20 Euro/Ew. vergleichsweise nahe am Mittelwert liegen, zeigte sich eine Belastung der bergischen Städte von -113 Euro/Ew. Die rheinischen Städte konnten hingegen sogar ein Plus von 15 Euro/Ew. verzeichnen.

Maßgeblich für den Finanzsaldo sind die Zinsauszahlungen infolge von Kreditaufnahmen. Hierbei sind vor allem die Zinsen für die Liquiditätskredite das maßgebliche Differenzierungsmerkmal zwischen den Kommunen. Angesichts der angespannten Haushaltslage belasten auch diese Kosten, die ja nicht mehr nur die Konsequenz kreditfinanzierter Investitionstätigkeit sind, sondern immer mehr auch aus der Verschuldung für laufende Ausgaben resultieren, die kommunalen Haushalte. Die Zinsausgaben fielen im Jahr 2014 im Ruhrgebiet mit 89 Euro je Einwohner im Vergleich zum Mittelrheingebiet (61 Euro/Ew.) höher aus (*vgl. Abb. 23 u. Anh. 15*), was angesichts der höheren Verschuldung mit Liquiditätskrediten (*vgl. Anh. 10*) auch verständlich ist. Allerdings weisen die Kommunen des Ruhrgebiets auch eine um rd. ein Fünftel höhere Belastung mit Investitionskrediten auf (*vgl. Anh. 50*),

**Abbildung 23:**  
**Auszahlungen für Zinsen im Jahr 2014 und im Durchschnitt der Jahre 2009/14 in Euro je Einwohner**



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

weshalb der Unterschied bei den Zinsausgaben nicht alleine auf Liquiditätskredite zurückzuführen ist.

Gemessen an den bereinigten Auszahlungen hatten die Zinsausgaben im Ruhrgebiet auch einen höheren Anteil (2,7 %) als im Mittelrheingebiet (1,8 %) und vor allem im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (1,5 %). Die relative Belastung durch Zinsausgaben ist damit im Ruhrgebiet überdurchschnittlich. Verglichen mit dem übrigen Nordrhein-Westfalen (44 Euro/Ew.) und dem Mittelwert der westdeutschen Bundesländer (50 Euro/Ew.) waren die Ausgaben pro Kopf im Ruhrgebiet um 101,3 % bzw. 79,5 % höher. Die Zinsausgaben fallen in den Kernstädten jeweils höher aus als in den Umlandbereichen.

Die Auszahlungen für Zinsen nehmen im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr landesweit um 7,5 % ab. Im Mittelrheingebiet sinken sie mit 10,0 % überdurchschnittlich, während das Ruhrgebiet (-6,6 %) Rückgänge auf dem Niveau des übrigen Nordrhein-Westfalen (-6,5 %) aufweist.

Auffallend ist die enorme Disparität zwischen den kreisfreien Städten im Ruhrgebiet, die mit einem Rückgang der Zinsauszahlungen von -4,6 % deutlich unterdurchschnittlich an der Entwicklung partizipieren, und den Kreisen, die mit -11,5 % einen noch stärkeren Rückgang der Zinsbelastung als die mittelrheinischen Kreise (-11,2 %) verzeichnen.

In mittelfristiger Perspektive ist die Zinsbelastung trotz des enormen Zuwachses an Liquiditätskrediten rückläufig (vgl. Abb. in Anh. 15). Hier entlastet das seit 2009 stark abgesunkene Zinsniveau die Kommunen massiv. Die Zinsausgaben lagen im Jahr 2014 bei einer höheren Verschuldung um 38 % unter dem Niveau des Jahres 2008. Daran wird allerdings auch die große Gefahr für die Ruhrgebietskommunen deutlich: Sollte das Zinsniveau sich mittelfristig wieder auf ein Normalniveau zubewegen, dann kann sich die Belastung aus den Zinsaufwendungen auch verdoppeln.

Insbesondere in den sehr stark verschuldeten Kommunen führen die entsprechend hohen Zinsen zu selbstverstärkenden Verschuldungsprozessen. Die höchsten Zinsausgaben im Jahr 2014 weisen Hagen und Oberhausen mit 156

bzw. 150 Euro je Einwohner auf. An dritter Stelle folgt mit Zinsauszahlungen von 142 Euro je Einwohner Mülheim a. d. Ruhr (vgl. Abb. 23). Entsprechend hoch ist der Anteil der Zinsen an den bereinigten Auszahlungen. Sie lagen zwischen 3,7 und 4,8 %. In Oberhausen sind damit die Zinsausgaben in 2014 fast so hoch wie der Finanzmittelsaldo (162 Euro/Ew.); in Hagen sind sie fast doppelt so hoch (85 Euro/Ew.).

### 3 Laufender Haushalt

Werden Vermögens- und Finanzsaldo vom Finanzmittelsaldo abgezogen, ergibt sich letztendlich der *Primärsaldo* (vgl. auch Abb. 16). Er umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die das laufende Geschäft der kommunalen Aufgabenerfüllung betreffen, beispielsweise Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen, Personalausgaben, Sachaufwendungen oder soziale Leistungen sowie die Investitionstätigkeit<sup>30</sup> in der laufenden Haushaltsperiode. Der Primärsaldo ist somit ein Indikator für die kurzfristige Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltsführung und Gradmesser für die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens. Allerdings bleiben Bedarfsaspekte der Substanzerhaltung kommunaler Infrastrukturen und Qualitäts- bzw. Intensitätsaspekte der laufenden Aufgabenerfüllung (z. B. Prävention im Sozialbereich) ausgeblendet. Ein ausgeglichener Primärsaldo kann auch das Ergebnis des Verzichts auf Unterhaltungs- und Vorsorgeaufwendungen sein.

Die Kommunen im Ruhrgebiet weisen im Jahr 2014 im Landesdurchschnitt einen Primärsaldo von -4 Euro je Einwohner aus (vgl. Anh. 16). Er ist damit nahezu ausgeglichen und trägt lediglich 5,3 % zum Finanzmittelsaldo bei (vgl. Abb. 15). Noch im Jahr 2009 fiel der Primärsaldo mit -145 Euro je Einwohner deutlich negativer aus und auch in den beiden Folgejahren (-135 und -95 Euro/Ew.) war er deutlich vom aktuellen Niveau entfernt. Mit Unterstützung durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen wurde der Trend in Richtung eines ausgeglichenen Primärsaldos bis 2014 fortgesetzt (vgl. Abb. in Anh. 16). Es zeigen sich jedoch enorme Disparitäten zwischen kreisfreien Städten und Kreisen. Während der kreisangehörige Raum seit 2012 ausgeglichene Primärsalden bzw. Überschüsse vorweist (2014: +96 Euro/Ew.), befinden sich die kreisfreien Städte durchgängig im Minus (2014: -60 Euro/Ew.).

Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 fiel der Primärsaldo mit -71 Euro je Einwohner gegenüber dem Mittelrheingebiet mit -35 Euro je Einwohner deutlich negativer auf. Das übrige Nordrhein-Westfalen konnte

in diesem Zeitraum sogar einen Überschuss der laufenden Haushaltstätigkeit von 18 Euro je Einwohner erzielen. Diese Unterschiede zeigen sehr deutlich die strukturellen Probleme der Ruhrgebietskommunen. Im Folgenden werden die einzelnen Bestandteile des Primärsaldos näher untersucht.

#### 3.1 Allgemeine Deckungsmittel im Überblick

Zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählen die kommunalen Steuern und die allgemeinen Zuweisungen von Bund und Land<sup>31</sup> abzüglich der Gewerbesteuerumlage.<sup>32</sup> Ihre Bestimmungsgründe sind im Wesentlichen exogen durch rechtliche Rahmenbedingungen von Bund und Land, die Steuerleistung der lokalen Wirtschaft sowie die Abhängigkeit der Steuereinnahmen von der konjunkturellen Entwicklung vorgegeben. Ein lokaler Einfluss auf die Steuereinnahmen ist kurzfristig nur über den Hebesatz der Realsteuern möglich. Mittel- und langfristig kann auch die lokale Wirtschaftspolitik Einfluss auf das lokale Wirtschaftspotenzial nehmen.

Die allgemeinen Zuweisungen erhöhen die Finanzkraft der Kommunen grundsätzlich (fiskalische Funktion) und gleichen – entsprechend dem Ausgleichsgrad im Schlüsselzuweisungssystem – kommunale Steuerkraftunterschiede aus (redistributive Funktion). Die bei den Steuereinnahmen vorhandenen Niveauunterschiede zwischen den beiden nordrhein-westfälischen Verdichtungsräumen werden dadurch deutlich reduziert (vgl. Abb. 24 u. 25).

Das Ruhrgebiet verfügte im Jahr 2014 über ein Mittelvolumen von 1 783 Euro je Einwohner (vgl. Anh. 17). Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel liegt damit um 10,6 % über dem Landesdurchschnitt von Nordrhein-Westfalen (ohne Landschaftsverbände) von 1 613 Euro und ebenfalls um 4,4 % (75 Euro/Ew.) über dem des wirtschaftsstärkeren Mittelrheingebietes. Vor 2012 hatten die allgemeinen Deckungsmittel der Ruhrgebietskommunen noch regelmäßig unter denen des Mittelrheingebietes gelegen (vgl. Abb. 25). Die Umkehr der Verhältnisse ist auf die temporären Zusatzmittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen zurückzuführen. (vgl. Abschnitt 3.1.2).<sup>33</sup>

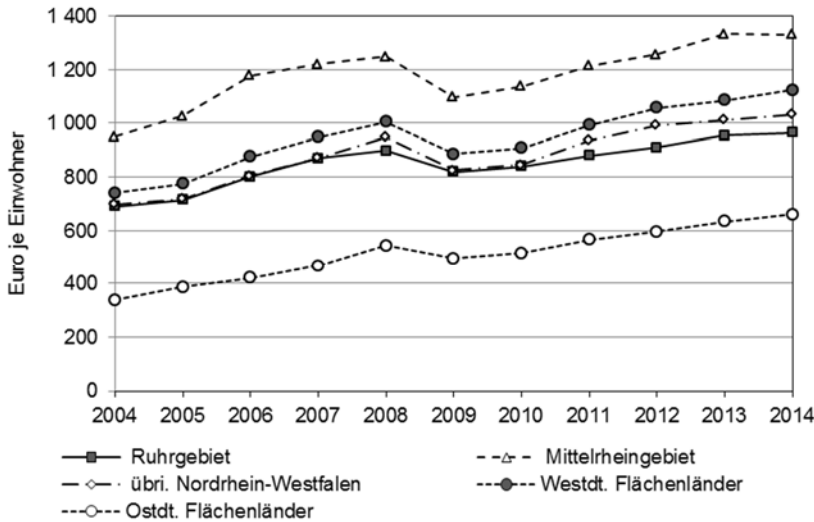
30 Die doppische Ergebnisrechnung weist an dieser Stelle nicht die Investitionsausgaben aus, sondern die Abschreibungen auf die Investitionen der laufenden und vergangenen Haushaltsperioden.

31 Mit Ausnahme der Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft existieren kaum direkte Zuweisungen des Bundes an die Kommunen. Zahlungen werden in der Regel über die Länder an die Kommunen geleistet, wie z. B. für den Familienleistungsausgleich und auch die ab 2014 vollständig vom Bund übernommene Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese Zahlungen erfolgen dann meist als Kostenerstattung in den jeweiligen Produkthaushalten.

32 Die allgemeinen Deckungsmittel, die über die erhöhte Gewerbesteuerumlage bei den Steuern und die Kürzungen im Finanzausgleich bei den Zuweisungen zur Finanzierung des Solidarbeitrages herangezogen werden, werden hier zusätzlich um die Nach- bzw. Rückzahlungen aus der Abrechnung des Solidarbeitrages korrigiert.

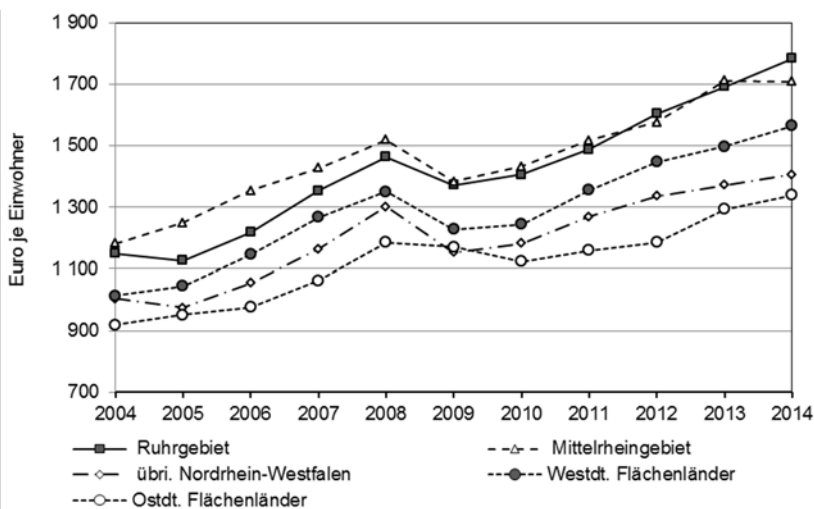
33 Geringfügige Abweichungen gegenüber den sich aus der Tabelle ergebenden Werten resultieren aus Rundungsdifferenzen gegenüber den Ursprungswerten. Dies gilt auch für andere Tabellen.

**Abbildung 24:**  
**Steuereinnahmen insgesamt (netto) im interregionalen Vergleich**  
**2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



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

**Abbildung 25:**  
**Allgemeine Deckungsmittel im Ruhrgebiet im interregionalen**  
**Vergleich 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



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

Das Mittelvolumen der Ruhrgebietskernstädte lag mit 1 906 Euro je Einwohner auf dem Niveau der rheinischen Kernstädte des Mittelrheingebietes (1 913 Euro/Ew.) und 5,3 % über dem der bergischen Kernstädte (1 810 Euro/Ew.). Dabei erhöhen seit 2011 auch die Finanzausweisungen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen die Finanzvolumina im Ruhrgebiet und in den bergischen Städten. Gegenüber dem übrigen Nordrhein-Westfalen fallen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet um 377 Euro je Einwohner deutlich höher aus.

Die allgemeinen Deckungsmittel werden im Jahr 2014 im Ruhrgebiet zu 54,1 % durch Steuereinnahmen gespeist (vgl. Anh. 18). Im Mittelrheingebiet liegt der Steueranteil bei 78,0 %, wobei die rheinischen Städte und die Kreise sich bei ca. 80 % befinden und die bergischen Städte bei ca. 60 %. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer erzielen die Kommunen 71,8 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel aus Steuereinnahmen. Die starke Zuweisungsabhängigkeit der Ruhrgebietskommunen wird damit sehr deutlich. Lediglich die ostdeutschen Kommunen weisen aufgrund der speziellen Ostförderung aber auch wegen der geringeren Steuereinnahmen (49,4 % der allgemeinen Deckungsmittel) eine größere Abhängigkeit von Zuweisungen auf.

Die allgemeinen Deckungsmittel tragen im Ruhrgebiet die Einzahlungen (o. b. F.) zu 55,3 %, was in etwa auch dem Niveau des Mittelrheingebietes entspricht (53,4 %, vgl. Anh. 17). Der nordrhein-westfälische Durchschnitt (ohne Landschaftsverbände: 51,1 %) liegt leicht darunter. Die Kernstädte weisen sowohl im Ruhrgebiet (55,3 %) wie im Mittelrheingebiet einen höheren Anteil allgemeiner Deckungsmittel auf (rheinische Städte: 57,8 %, bergische Städte: 58,7 %) auf als etwa die Landkreise (rd. 46-47 %). Insofern sind Abweichungen vom nordrhein-westfälischen Mittelwert in erster Linie ein Resultat in der Differenzierung Kernstadt-Umland und weniger zwischen den Regionen. Dabei weisen die Umlandbereiche ähnliche Steuereinnahmen, aber geringere Zuweisungen auf.

Im Ruhrgebiet stiegen im Jahr 2014 die allgemeinen Deckungsmittel um 5,4 % an. Der Anstieg fiel stärker aus als in den Vergleichsregionen übriges Nordrhein-Westfalen (2,6 %) und Mittelrheingebiet (-0,2 %) (vgl. Anh. 17). Er liegt auch über dem Anstieg im westdeutschen Durchschnitt (4,4 %). Der Finanzmittelzuwachs fand gleichermaßen in den Kernstädten wie auch im

Umland statt. Durch den starken Zuwachs in 2014 liegen die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet im Zehnjahresvergleich nach 2012 erneut an der Spitze der verglichenen Verdichtungsregionen.

Das Wachstum der allgemeinen Deckungsmittel wurde im Ruhrgebiet vor allem von einem deutlichen Anstieg der allgemeinen Zuweisungen (11,0 %) getragen. Dieser fiel zwar deutlich stärker aus als im Vorjahr (+6,5 %). Die Steuereinnahmen blieben hingegen mit einem kleinen Plus von 1 % nahezu konstant. Die Entwicklung verlief im Umland und in den rheinischen Städten des Mittelrheingebietes bei den allgemeinen Zuweisungen deutlich moderater (< 1 %). In den bergischen Städten und dem übrigen Nordrhein-Westfalen konnten Zuwächse von 7,9 %, bzw. 5,8 % verzeichnet werden. Nachdem bereits 2012 das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel in allen verglichenen Regionen wieder über dem Niveau des Jahres 2008 lag – eine Entwicklung, die angesichts der schweren Banken-, Wirtschafts- und Finanzkrise so im Jahr 2009 wohl nicht erwartet worden war –, stiegen sie durchgängig kontinuierlich weiter. Einzig das Mittelrheingebiet musste von 2013 auf 2014 den besagten minimalen Rückgang hinnehmen.

### 3.1.1 Steuern

Die Steuereinnahmen der Ruhrgebietsgemeinden fallen im interregionalen Vergleich seit Jahren besonders niedrig aus (vgl. Abb. 24 u. Anh. 18). Im Jahr 2014 erbrachte diese unter dem Aspekt der kommunalen Einnahmenautonomie wichtige Einnahmenart im Ruhrgebiet lediglich 964 Euro je Einwohner. Damit lag das Aufkommen um 27,6 % unter demjenigen im Mittelrheingebiet (1 332 Euro/Ew.). Lag das eher ländlich geprägte übrige Nordrhein-Westfalen bis 2010 nur sehr geringfügig über dem Niveau des Ruhrgebiets, so wurden dort seitdem stets über 6,0 %, 2012 sogar 9,1 % und zuletzt 7,2 % höhere Steuereinnahmen erzielt. Selbst der von allen strukturschwachen Regionen mitgeprägte Durchschnitt der Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern fiel mit 1 123 Euro je Einwohner um 16,5 % höher aus.<sup>34</sup>

Der Niveauunterschied zwischen den Kernstädten blieb trotz eines leichten Rückgangs auch im Jahr 2014 gravierend. Die rheinischen Städte (1 517 Euro/Ew.) vereinnahmten 57,6 % mehr an Steuern als die

kreisfreien Ruhrgebietsstädte (963 Euro/Ew.). Selbst in den bergischen Städten (1 093 Euro/Ew.) wurden um 13,4 % höhere Steuereinnahmen erzielt (vgl. Anh. 18). Dabei wäre für das Ruhrgebiet als Ballungsraum mit rd. 5,1 Mio. Einwohnern eine weit überdurchschnittliche Steuerkraft zu erwarten.

Diese Steuereinnahmenschwäche des Ruhrgebietes ist allerdings keine Folge der schlechten Ertragskraft der ansässigen Unternehmen. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem liegt mit 64 001 Euro (2012) nur 1,8 % bzw. 2,1 % unter dem Landes- bzw. westdeutschen Durchschnitt (vgl. Anh. 4). Das relativiert die Steuerschwäche, ist aber für dieses ehemalige industrielle Kernland auch noch viel zu wenig. Problematisch ist deshalb die geringe Erwerbstätigendichte – es gibt zu wenig Unternehmen und zu wenig Arbeitsplätze. Das Ruhrgebiet weist mit 463 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner (2013) gerade einmal das ostdeutsche Niveau auf (vgl. Anh. 5). Es liegt gut 10 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. 79 marginal Beschäftigte je 1 000 Einwohner deuten für das Ruhrgebiet zudem auf einen überdurchschnittlichen Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse hin. Das Arbeitsvolumen gemessen in Vollzeitäquivalenten fällt hierdurch ebenfalls zurück. Damit steht das Ruhrgebiet gegenüber Ostdeutschland nochmals ungünstiger da (vgl. Anh. 5).

Die einwohnerbezogene Steuerschwäche der Ruhrgebietskommunen kommt auch in der unterdurchschnittlichen Steuerfinanzierungsquote<sup>35</sup> zum Ausdruck (vgl. Anh. 18). Sie finanzieren sich nur zu 29,9 % aus Steuereinnahmen; im Mittelrheingebiet (41,6 %) fiel der Anteil um mehr als ein Drittel und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (33,9 %) leicht höher aus.

#### – Steuerverteilung –

Die kommunalen Steuereinnahmen setzen sich im Wesentlichen aus vier Einzelsteuern zusammen:

- Grundsteuern (A und B zusammengefasst),
- Gewerbesteuer (abzgl. Gewerbesteuerumlage),
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Daneben bestehen quantitativ unbedeutende Kommunalsteuern wie die Hundesteuer oder die Zweitwohnungssteuer<sup>36</sup> (Gesamtanteil im Bundesdurchschnitt 2,0 %).

34 Im Anhang 18 zu den Steuereinnahmen sowie auch im Anhang 20 zur Gewerbesteuer weisen die Landschaftsverbände wie auch die Kreisverwaltungen negative Steuereinnahmen auf. Dies resultiert daraus, dass die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit dort mit in Abzug gebracht wird und durch die neue Abrechnung der Einheitslasten nunmehr auch die Gemeindeverbände hier Beiträge leisten und auf diesem Konto verbuchen.

35 Die Steuerfinanzierungsquote ist der Anteil der Steuereinnahmen an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

36 Die Zweitwohnungssteuer ist nur insofern von Bedeutung, als ihr Vollzug in Großstädten zahlreiche Einwohner, wie z. B. Studenten, die sich nur mit einem Zweitwohnsitz gemeldet haben, veranlasst, hier ihren Hauptwohnsitz anzumelden. Die Erhöhung der Einwohnerzahl führt dann wiederum im kommunalen

Die Gewerbesteuer (netto) ist nach ihrem enormen Zuwachs zwischen 2004 und 2006 (vgl. Abb. 27) in den deutschen Flächenländern auch 2014 mit einem Anteil von 41,6 % der gesamten Netto-Steuererinnahmen die wichtigste kommunale Steuerquelle (vgl. Anh. 18). Sie hat im Ruhrgebiet mit 34,9 % – auch verglichen mit dem Mittelrheingebiet (44,8 %) – jedoch eine unterdurchschnittliche Bedeutung. Die zweitwichtigste Steuerquelle ist bundesweit der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (35,7 %). Das Ruhrgebiet (37,8 %) und das übrige Nordrhein-Westfalen (36,0 %) liegen hier leicht über dem Schnitt der Flächenländer, während das Mittelrheingebiet (33,9 %) leicht darunter liegt. Die Einnahmen aus der Grundsteuer fallen mit einem Anteil von 19,4 % der Steuererinnahmen im Ruhrgebiet im Vergleich zum Mittelrheingebiet (14,8 %), dem übrigen Nordrhein-Westfalen (15,1 %) und dem westdeutschen Mittel (13,5 %) überdurchschnittlich aus. Dies liegt einerseits darin begründet, dass die Gewerbesteuererinnahmen so gering sind und dadurch der Anteil der anderen Steuerarten am Gesamtaufkommen größer ist. Andererseits zeigt sich hier auch die Erhöhung der Grundsteuern in Stärkungspaktkommunen. Ein vergleichbarer Effekt findet sich auch für die bergischen Städte, die allesamt Stärkungspaktkommunen sind (35,7 % Anteil der Gewerbesteuer, 19,6 % Anteil der Grundsteuer B am Gesamtaufkommen).

#### – Steuerentwicklung –

Die Steuererinnahmen sind im Ruhrgebiet gegenüber 2013 lediglich um 1,0 % gestiegen. Das ist zwar minimal stärker als im Mittelrheingebiet (-0,1 %), aber deutlich niedriger als im westdeutschen Mittel (3,4 %). In der mittelfristigen Betrachtung (2009-2014), welche die Krisenjahre teilweise mit einschließt, zeigt sich weiterhin die Steuererinnahmeschwäche des Ruhrgebiets an einem leicht unterdurchschnittlichen jährlichen Wachstum. Jahresdurchschnittlich konnten die Gemeinden hier nur einen Zuwachs der Steuererinnahmen um 2,3 % verbuchen, im Mittelrheingebiet waren es 3,1 %, im übrigen Nordrhein-Westfalen 3,4 % und im westdeutschen Durchschnitt schließlich 4,1 % (vgl. Anh. 18). Die ostdeutschen Kommunen konnten mit einem Zuwachs von 4,6 % p. a. leicht aufholen.

Die Kernstädte weisen in der mittelfristigen Perspektive niedrigere Zuwächse bei den Steuererinnahmen auf als die Umlandgemeinden, wobei die kreisfreien

Ruhrgebietsstädte mit 1,6 % den niedrigsten Wert aller verglichenen Gebiete aufweisen. Das niedrige Niveau der Steuererinnahmen im wirtschaftlichen Kern des Reviers wird also durch eine deutliche Wachstumsschwäche noch verstärkt.

In lokaler Hinsicht fallen die Änderungen bei den Steuern im Jahr 2014 sehr unterschiedlich aus. Im Extrem gehen sie in Gelsenkirchen um 18,9 % zurück oder steigen um 8,2 bzw. 5,6 % in Herne bzw. Dortmund an (vgl. Anh. 18). In der mittelfristigen Perspektive bewegen sich die Änderungsraten zwischen -3,7 % und +4,5 % pro Jahr. Am unteren Ende fallen Gelsenkirchen (-3,7 %) und Mülheim a. d. Ruhr (-2,8 %) auf. Am oberen Ende konnten Dortmund, Duisburg und Hagen mit 4,5 %, 4,4 % und 4,0 % überdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichnen.

Mittelfristig war in allen Vergleichsregionen die *Grundsteuer* eine leicht wachsende Steuerquelle. Eine Ausnahme bilden 2014 die bergischen Städte, die leicht sinkende Einnahmen verzeichnen (vgl. Anh. 19). Im Ruhrgebiet hat dazu ab 2010 auch ein überdurchschnittlicher Anstieg der lokalen Grundsteuer-Hebesätze beigetragen. Diese Anhebung gehörte mit zu den ersten Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer ist damit auf 585 v. H. gestiegen und liegt damit um 96 v. H.-Punkte über dem im Mittelrheingebiet und um 131 v. H.-Punkte über dem Niveau im übrigen Nordrhein-Westfalen. Der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (421 v. H.) wurde um 164 v. H.-Punkte (39,0 %) übertroffen. Damit erweist sich das Ruhrgebiet als Hochsteuerland.<sup>37</sup> Die Immobilität des Steuergegenstandes gibt den Steuerzahlern kaum Ausweichmöglichkeiten und macht die Grundsteuer zu einer idealen Kommunalsteuer. Auch in konjunktureller Hinsicht weist sie keine Schwankungen auf. Ihre gesetzlichen Grundlagen sind allerdings nach wie vor in höchstem Maße reformbedürftig.<sup>38</sup>

Die Gewerbesteuer weist für den Untersuchungszeitraum 2009 bis 2014 einen Rückgang auf. Im Ruhrgebiet lag er mit -2,8 % p. a. noch unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt (-1,9%). Der krisenbedingte Einbruch 2008/2009 konnte im Gegensatz zu den Vergleichsregionen – und sogar Ostdeutschland – bisher nicht wieder aufgeholt werden (vgl. *weiter Abschnitt 3.1.1.1*).

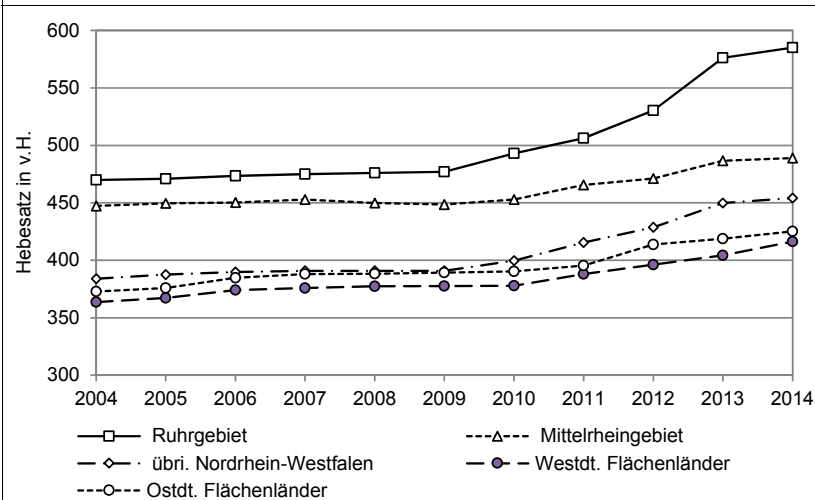
Finanzausgleich zu einer höheren Bedarfsmesszahl und damit zu höheren Schlüsselzuweisungen.

37 Die Grundsteuern A und B werden hier nicht weiter behandelt. Weitere statistische Informationen zur Grundsteuer B befinden sich im *Anhang 19* dieses Berichtes.

38 Vgl. zur Reform der Grundsteuern STAATSMINISTER FÜR FINANZ DES FREISTAATES BAYERN/FINANZMINISTER DES

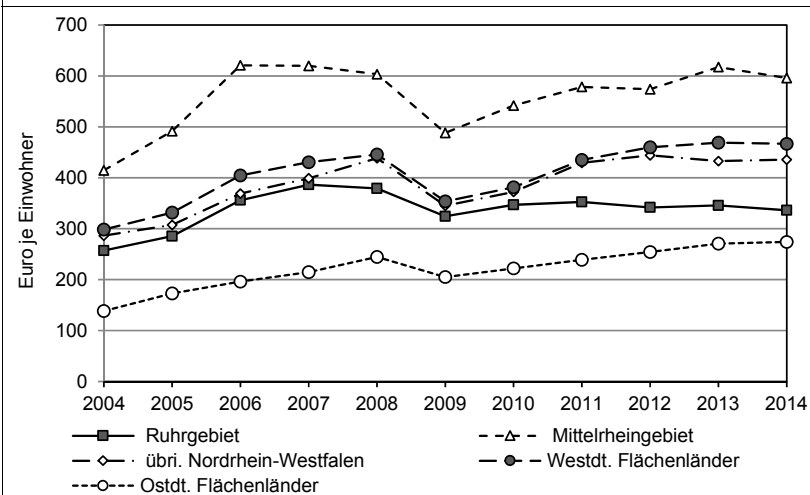
LANDES RHEINLAND-PFALZ (2004): Reform der Grundsteuer. Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz. Langfassung. O. O. – Frankfurter Institut, Bd. 40). – BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.; 2007): Reform der Grundsteuer. Gütersloh.

**Abbildung 26:**  
**Hebesatzentwicklung der Grundsteuer B im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in v. H.**



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

**Abbildung 27:**  
**Gewerbsteuer (netto) im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



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

Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist im Ruhrgebiet seit 2009 ein jahresdurchschnittlicher Zuwachs von 3,0 % festzustellen, der nach rückläufiger Entwicklung in 2009 und 2010 durch einen stetigen Anstieg seit 2011 gekennzeichnet ist. 2014 konnte, wie auch in den beiden vorherigen Jahren, erneut ein Rekordhoch seit der Jahrtausendwende vermeldet werden. Diese Entwicklung ist in allen Vergleichsregionen gleich (vgl. Abschnitt 3.1.1.2).<sup>39</sup>

### 3.1.1.1 Gewerbesteuer

Das Niveau der Einzahlungen aus der Gewerbesteuer (netto) bleibt im Ruhrgebiet im Jahr 2014 im regionalen Vergleich weiter deutlich unterdurchschnittlich. Die Ruhrgebietskommunen erhielten gerade einmal einen Steuerbeitrag in Höhe von 336 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 27, 28 u. Anh. 20). Dem standen im Mittelrheingebiet mit 596 Euro je Einwohner um 77,4 % höhere Einnahmen gegenüber. Noch deutlicher wird die Disparität im Vergleich der Kernstädte beider Regionen. Die Gewerbesteuereinnahmen der rheinischen Kernstädte lagen mit 751 Euro je Einwohner um 126,3 % über denen der Ruhrgebietsstädte (332 Euro/Ew.). Die Ruhrgebietsstädte unterschritten aber auch den durch zahlreiche ländliche Gemeinden geprägten Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (467 Euro/Ew.) um mehr als ein Viertel (-28,0 %).

Das Niveau der Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Ruhrgebiet geht im Jahr 2014 zurück (-2,8 %). Im Mittelrheingebiet ergab sich aktuell sogar auch ein Einnahmerückgang von 3,5 %. Das übrige Nordrhein-Westfalen konnte hingegen leicht zulegen (+0,6 %). Nordrhein-Westfalen blieb damit hinter der bundesweiten Entwicklung zurück. Im Vergleich von Kernstädten und Umland zeigt sich für 2014 im Ruhr- wie im Mittelrheingebiet, dass die Kernstädte mit -5,3 % im Ruhrgebiet und -3,5 % (rheinische

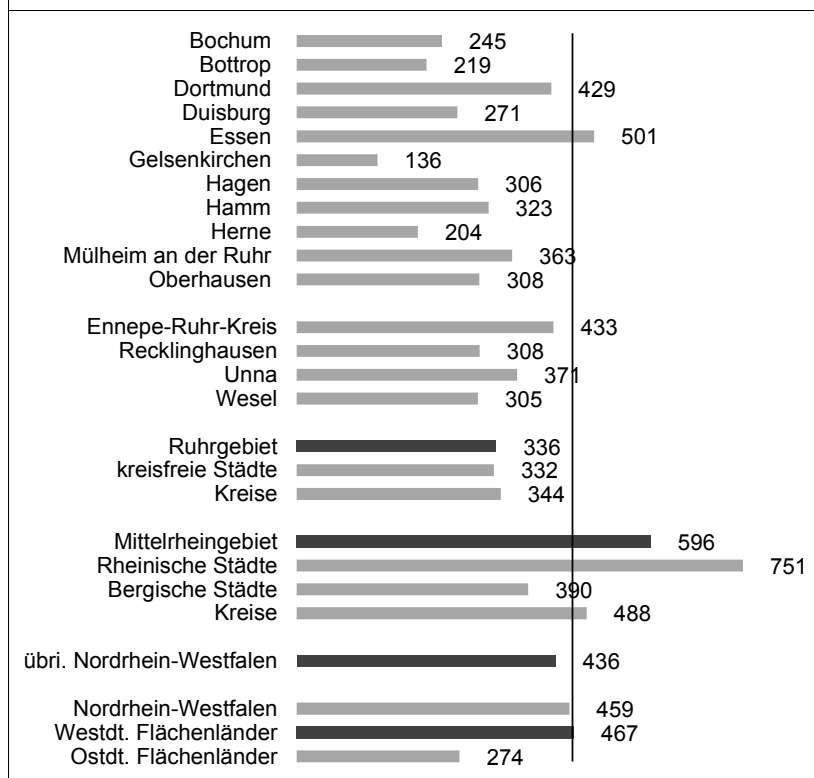
Städte), bzw. sogar -21,9% (bergische Städte) deutliche Rückgänge verkraften müssen, während die umliegenden Kreise leicht steigende Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen (+2,1 bzw. +1,1 %).

In der mittelfristigen Betrachtung 2009 bis 2014 weisen nur die Ruhrgebietskommunen eine Stagnation auf. Seit dem krisenbedingten Rückgang 2008/2009 verharrt die Gewerbesteuer hier um einen Betrag von rd. 340 Euro je Einwohner und bleibt damit unter dem vor der Krise erreichten Aufkommensniveau (2007:

39 Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird hier wegen seiner vergleichsweise geringen Bedeutung nicht weiter behandelt.

Nähere statistische Informationen zu dieser zuweisungsähnlichen Steuereinnahme befinden sich im *Anhang 22*.

**Abbildung 28:**  
**Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den Ruhrgebietskommunen**  
**2014 in Euro je Einwohner**



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

387 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 27). Bundesweit haben die Kommunen den krisenbedingten Gewerbesteuereintritt mittlerweile kompensieren können. Bei der jahresdurchschnittlichen Entwicklung seit 2009 kommt das Mittelrheingebiet auf einen Zuwachs von 3,2 %, das übrige Nordrhein-Westfalen auf 3,6 % p. a. (vgl. Anh. 20). Im westdeutschen Durchschnitt wuchs das Gewerbesteueraufkommen sogar um 4,8 %. Dem standen die ostdeutschen Kommunen mit 4,6 % p. a. nicht nach. Ihre Aufkommensdisparität zum Ruhrgebiet hat sich damit weiter verringert.

#### – Einzelstädtische Entwicklungen –

Auf einzelstädtischer Ebene wird die ausgeprägte Gewerbesteuerschwäche der Ruhrgebietskommunen deutlich (vgl. Abb. 28 u. Anh. 20). Mit Ausnahme der Stadt Essen lagen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Jahr 2014 aller kreisfreier Städte sowie des kreisangehörigen Raumes des Ruhrgebietes z. T. deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Landesdurchschnitt (459 Euro/ Ew.) und dem durch viele kleinere Städte und Gemeinden geprägten Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (467 Euro/Ew.). In

einzelnen Fällen – Bochum, Bottrop, Duisburg, Gelsenkirchen und Herne – lag das Gewerbesteueraufkommen sogar auf oder gar unter dem Niveau der ostdeutschen Gemeinden (274 Euro/Ew.).<sup>40</sup> Auffällig sind die enormen Schwankungen in Gelsenkirchen: Wurden in 2011 noch 330 Euro je Einwohner eingenommen, fiel dieser Wert in 2012 auf nur noch 7 Euro je Einwohner. In 2013 stieg er wieder auf 298 Euro je Einwohner, von wo aus er in 2014 auf 136 Euro je Einwohner fiel.

Innerhalb der Ruhrgebietsstädte sind die Entwicklungen in 2014 sehr disparat: Während etwa Gelsenkirchen einen Einbruch um 54,4 % zum Vorjahr verkräften muss, kann Herne mit +24,1 % erhebliche Zugewinne verbuchen. Verluste von mehr als 10 % weisen auch Bochum, Hagen und Mülheim a. d. Ruhr auf.

In der mittelfristigen Perspektive der Gewerbesteuerentwicklung von 2009 bis 2014, welche die temporären Schwankungen dämpft, erreichen alle Kreise und mehr als die

Hälfte der Städte positive Änderungsraten. Schlusslicht dieser Betrachtung ist bedingt durch den massiven aktuellen Einbruch erneut Gelsenkirchen, dessen Jahresmittel einen Rückgang von 14,6 % aufweist. Mülheim a. d. Ruhr folgt an vorletzter Position mit -10,6 %. Daneben weisen nur Bochum und Essen noch Verluste von 3,0 bzw. 3,6 % p. a. auf.

#### – Gewerbesteuerhebesatz –

Die Gewerbesteuereinnahmen sind im Ruhrgebiet gering, obwohl die Gewerbesteuerhebesätze im Ruhrgebiet seit Jahren zu den höchsten in Deutschland zählen. Die der kreisfreien Ruhrgebietsstädte lagen im Jahr 2014 mit durchschnittlich 484 v. H. deutlich über dem Niveau der rheinischen Städte (461 v. H.). Die bergischen Städte zogen jedoch nach und erhöhten den Satz auf derzeit 486 v. H. (vgl. Anh. 20). Im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt (395 v. H.) beträgt die Differenz 89 v.H.-Punkte! (vgl. Anh. 20).

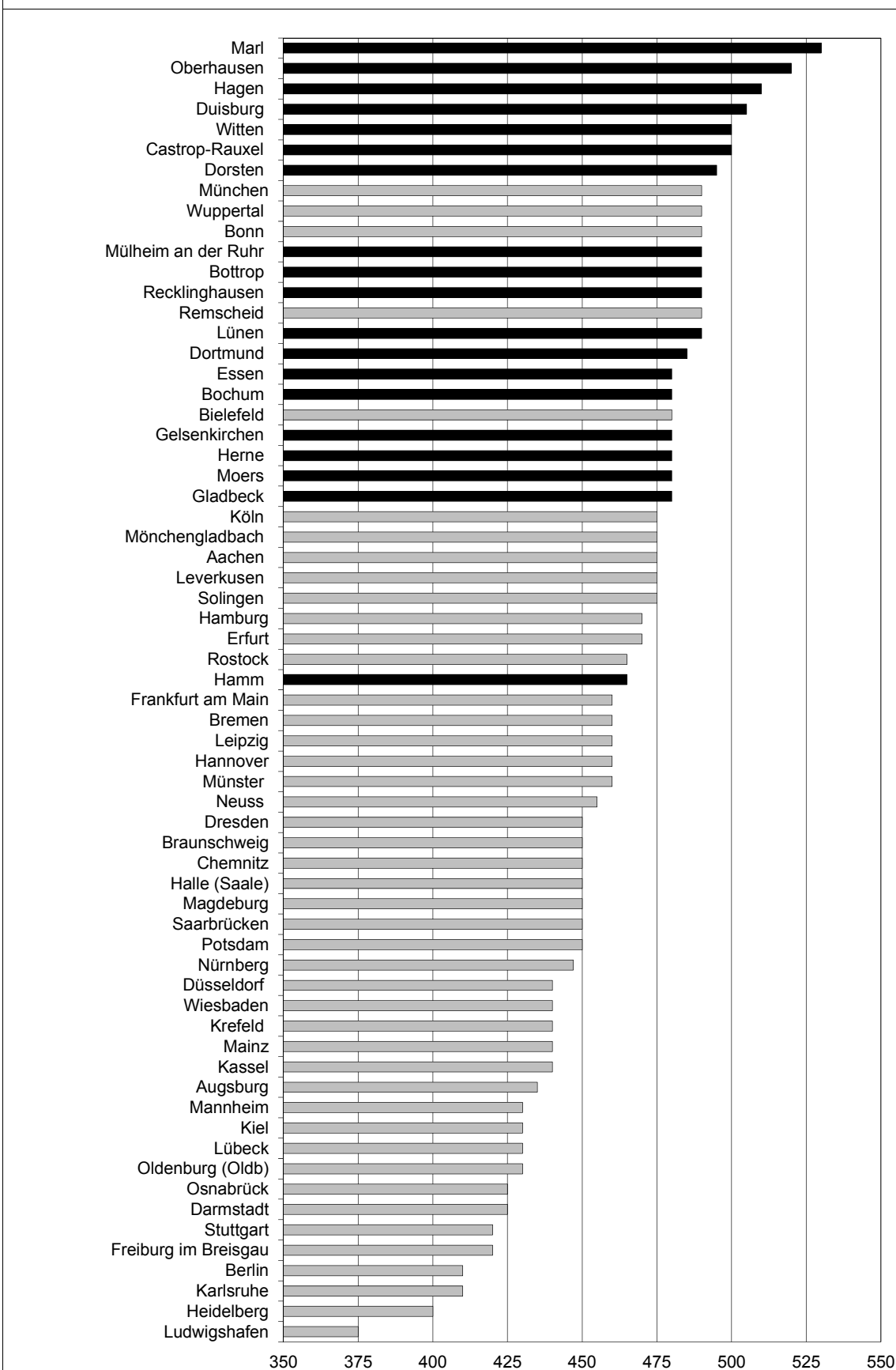
Oberhausen weist mit einem Hebesatz von 520 v. H. nicht nur den höchsten Wert aller kreisfreien Ruhrgebietsstädte auf, sondern nimmt sogar die bundesweite

<sup>40</sup> Die geringsten Aufkommen wurden in Oer-Erkenschwick und Waltrop mit 88 und 99 Euro je Einwohner erzielt (vgl. Anh. 20).



Abbildung 29:

Gewerbesteuerhebesätze 2014 der kreisfreien und großen kreisangehörigen Ruhrgebietsstädte im Vergleich der deutschen Städte mit mehr als 150 000 Einwohnern in v. H.



Quelle: Nach Angaben von DESTASTIS.

Spitzenposition aller Städte mit mehr 150 000 Einwohnern ein (vgl. Abb. 29). Es folgen Hagen (510 v. H.) und Duisburg (505 v. H.), die sich damit noch über dem Niveau von München (490 v. H.) befinden.<sup>41</sup> Unter Berücksichtigung der großen kreisangehörigen Städte im Ruhrgebiet ist allerdings die Stadt Marl der Spitzenreiter mit 530 v. H. Überhaupt befinden sich unter den sieben Städten mit den höchsten Gewerbesteuerhebesätzen nur Ruhrgebietskommunen, darunter drei kreisfreie und vier kreisangehörige Städte. Erst auf Rang acht folgt München.

Ursächlich für die hohen Hebesätze war der Wegfall der Lohnsummensteuer im Jahre 1980. Danach haben die kreisfreien Städte im Ruhrgebiet ihre Gewerbesteuerhebesätze in kurzer Zeit insgesamt um fast ein Drittel angehoben (1979/82: + 10,7 % p. a.). Im Mittelrheingebiet fiel die Anhebung etwas geringer aus (+ 9,1 % p. a.) und im übrigen Nordrhein-Westfalen war sie deutlich niedriger (+ 4,0 % p. a.).<sup>42</sup> Seither verläuft die Entwicklung der Hebesätze der kreisfreien Städte nahezu im Gleichschritt. Von 2000 bis 2009 war insgesamt eine Konstanz zu beobachten, so dass auf eine Belastungsobergrenze geschlossen werden konnte.<sup>43</sup> Im Ruhrgebiet wurde diese Grenze nach der Finanzkrise 2008/2009 jedoch ebenso weiter nach oben verschoben (2009/2014: +24 v. H.-Pkte.), wie in den rheinischen und bergischen Städten (+15 bzw. +20 v. H.-Pkte.). Auch in den Kommunen des übrigen Nordrhein-Westfalen kam es zu einer Anhebung um 19 v. H.-Punkte und in den ostdeutschen Bundesländern fiel sie auch nur etwas kleiner aus (+14 v. H.-Pkte.) (vgl. auch Abb. in Anh. 20). Im westdeutschen Durchschnitt führt vor allem die NRW-Entwicklung zum Anstieg des Gewerbesteuerhebesatzes um – hier aber nur – 7 v.H.-Punkte. Dagegen konnte der kreisangehörige Raum im Mittelrheingebiet die Hebesätze im Durchschnitt um 14 v. H.-Punkte senken. Allerdings geht das ausschließlich auf die Absenkung in der Stadt Monheim (-150 v.H.-Pkte.) zurück, die eine besondere Politik verfolgt. Im Übrigen blieben die Gewerbesteuerhebesätze in den Kreisen des Mittelreingebietes konstant oder stiegen ebenfalls an.

Das Bemühen der strukturschwachen Städte, attraktive Standortbedingungen für Unternehmen zu bieten, wird durch die hohen Gewerbesteuerhebesätze konkurrenzlos. Diese wiederum sind aus der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung geboren und werden auch von der Kommunalaufsicht im Rahmen der Genehmigung von Haushalt und Haushaltskonsolidierungs- bzw. Haushaltssanierungskonzept mit bestimmt.

Wenngleich die Bedeutung der kommunalen Hebesätze in der Rangliste der Standortfaktoren der Unternehmen unter verschiedenen Faktoren (Absatzmarkt, Lohnniveau, Arbeitskräftepotenzial, verfügbare Flächen etc.) eher im Mittelfeld anzusiedeln ist, ist nicht von der Hand zu weisen, dass sie gewerbliche Investitionen im Vergleich zu ihren Alternativen in anderen Regionen – oder gar Nachbarstädten – weniger rentabel machen.<sup>44</sup> Insbesondere bei ansonsten gleicher Faktorausstattung<sup>45</sup> kann die Gewerbesteuer (wie auch andere nachrangige Faktoren) zum Zünglein an der Waage werden. Wenn sich die Entscheidungsträger einer Gemeinde konsolidierungsbedingt veranlasst sehen, das Steueraufkommen durch die Anpassung der Hebesätze anzuheben, kann dieses folglich mit zur Erosion der Steuerbasis beitragen. Deshalb sind die im Zuge des Stärkungspaktes Stadtfinanzen erfolgten weiteren Hebesatzanspannungen bei der Gewerbesteuer regionalpolitisch kaum als Erfolg versprechender Weg zur Lösung des Niveauproblems der Gewerbesteuererinnahmen bzw. der Finanzprobleme der Kommunen anzusehen – im Gegenteil. Da prosperierende Kommunen sogar ihre Gewerbesteuerhebesätze senken können und teilweise sogar drastisch absenken (z. B. Monheim), entsteht für die strukturschwachen Kommunen ein ruinöser Wettbewerb um Unternehmen.

#### – Gewerbesteuerumlage –

Die als Kompensation für die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer am 1.1.1970 eingeführte Gewerbesteuerumlage hat durch zahlreiche

41 Ein Hebesatz von 490 v. H. entspricht einer Steuerbelastung von 17,15 Euro auf 100 Euro Gewinn. Diese Steuer fällt neben der Körperschaftsteuer an. Vgl. zur Gewinnbesteuerung im internationalen Vergleich auch BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2013. Ausgabe 2014. Berlin, S. 18-25.

42 Jeweils ungewichtetes arithmetisches Mittel.

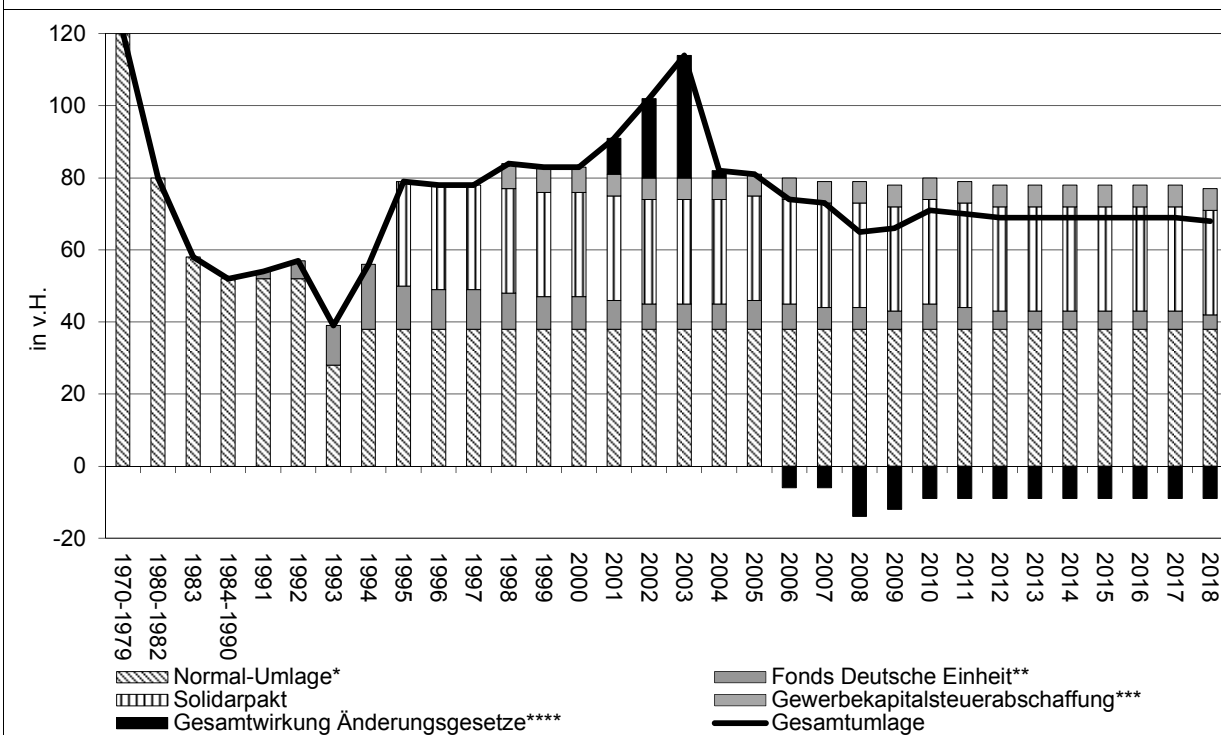
43 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007, a. a. O., S. 33.

44 Vgl. PINNE, J. (2003): Pro Steuersenkung contra Steuervergünstigungsabbau. In: Betriebs-Berater. Jg. 58, H. 6, S. 1, und SCHNEIDER, D. (1994): Grundzüge der Unternehmensbesteuerung. 6. Aufl., Wiesbaden., S. 195. Zu empirischen Untersuchungen zum Gewicht des steuerlichen Einflusses auf die unternehmerische Investitionstätigkeit siehe SCHLEITER, M

(1985): Steuersystem und Unternehmenspolitik. Theorie und empirische Ergebnisse zum Einfluß des Steuersystems auf die Investitionsentscheidungen deutscher Industrieaktiengesellschaften. Köln, S. 135 ff. Dort werden zahlreiche ältere Untersuchungsergebnisse skizziert, die zum Teil auch widersprüchliche Ergebnisse liefern, überwiegend jedoch die Wirksamkeit steuerlicher Einflussfaktoren belegen. Im Ergebnis trage der steuerliche Faktor erheblich zur Erklärung der Investitionstätigkeit bei. (S. 248).

45 Der internationale Steuervergleich (Was zahle ich?) hinkt, wenn nicht gleichzeitig die jeweils verfügbare, mit Steuern finanzierte Infrastrukturausstattung (Was bekomme ich?) berücksichtigt wird.

**Abbildung 30:**  
**Entwicklung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage in den alten Bundesländern 1970 bis 2018**



\* Bund und Länder sind je zur Hälfte beteiligt. \*\* Ab 2014 geschätzt (Steuerschätzung). \*\*\* nur Länder.

Quelle: BMF und DEUTSCHER STÄDTETAG.

Änderungen des Umlagesatzes durch Bund und Bundesrat das kommunale Gewerbesteueraufkommen z. T. stark beeinflusst.<sup>46</sup> In den 1990er Jahren hat sie sich zu einem Vehikel der Finanzpolitik des Bundes und der Länder entwickelt, mit dem unterschiedlichste Ziele befriedigt werden sollen (vgl. Abb. 30).<sup>47</sup> So dient sie derzeit auch der kommunalen Mitfinanzierung der Lasten der Deutschen Einheit. Insbesondere aber die massive Erhöhung von 2001 bis 2003 hat mit zu dem Steuereinbruch bei den Kommunen geführt. Damit sollten prognostizierte Gewerbesteuermehreinnahmen abgeschöpft werden. Weil genau das Gegenteil eintrat, hat die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage die prekäre Einnahmesituation der Kommunen zusätzlich massiv verschärft. Die Rücknahme der Erhöhung war deshalb nur folgerichtig. Seit 2010 verändert sich der Umlagesatz nur noch marginal im Rahmen der Anpassung des Faktors für den Fonds Deutsche Einheit. Derzeit hat die Gewerbesteuerumlage einen Anteil am Gewerbesteueraufkommen von rd.

17,2 % in West- und von rd. 9,8 % in Ostdeutschland.<sup>48</sup>

### 3.1.1.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Gemeinden erhalten seit dem 1.1.1970 einen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Grundlage für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Kommunen ist das örtliche Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer. Dabei werden allerdings nur die Steuerleistungen bis zu bestimmten Höchstbeträgen – den sog. Sockelgrenzen – berücksichtigt. Auf diese Weise werden die lokalen Aufkommensunterschiede dieser Steuer erheblich gemildert. Die Städte und Gemeinden haben bei dieser Steuer keinen autonomen Gestaltungsspielraum bei der Steuerbemessung (Hebesatzrecht). Sie erhalten sie auf einem zuweisungsähnlichen Weg.<sup>49</sup> Seit dem Jahr 2012 greift mit der Anpassung an die aktuelle Lohnsteuerstatistik (Erhebungsjahr

46 Zur Gewerbesteuerumlage und der Chronologie der Eingriffe siehe das Glossar.

47 „Die Gewerbesteuerumlage hat sich von einem ursprünglich zeitlich befristet vorgesehenen Instrument zu einem immer unübersichtlicheren, insbesondere für die alten Länder aber auch gewichtigen Bestandteil im Geflecht der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt.“ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Die Entwicklung

der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. Berlin, S. 4. (BMF Dokumentation).

48 Vgl. ANTON, S./DIEMERT, D. (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken. Gemeindefinanzbericht 2014. Köln, S. 79.

49 Vgl. ausführlicher die Darstellung im Glossar.

2007) ein neuer Verteilungsschlüssel. Zugleich wurden nach sechs Jahren auch die Höchstbeträge um 16,7 % angehoben. Insofern wirkt seit dem Jahr 2012 nicht nur der konjunkturelle Steuerzuwachs, sondern auch die strukturelle Änderung auf die Aufkommensverteilung.<sup>50</sup>

#### – Entwicklung des Steueraufkommens –

Je Einwohner wurden im Ruhrgebiet im Jahr 2014 364 Euro aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer eingenommen. Damit lag die Region um 19,5 % unter dem vergleichbaren Ballungsraum Mittelrheingebiet (452 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 31 u. Anh. 21). Das Ruhrgebiet liegt damit auch knapp unter dem Niveau im ländlich geprägten übrigen Nordrhein-Westfalen (372 Euro/Ew.) und um 15,7 % unter dem westdeutschen Durchschnitt (432 Euro/Ew.). Trotz der stark nivellierenden Wirkung des Verteilungsschlüssels zeigt sich auch hier die schon mehrfach beobachtete Disparität zwischen den Kernstädten des Ruhrgebietes und den rheinischen Städten. Demgegenüber erreichen die Ruhrgebietskernstädte eine um 20,5 % geringere Steuerleistung je Einwohner.

Die Kreise der Verdichtungsräume weisen höhere Steuereinnahmen auf als die Kernstädte. Dies gilt sowohl für das Ruhrgebiet (386 zu 352 Euro/Ew.) als auch auf einem höheren Aufkommensniveau für das Mittelrheingebiet (474 zu 442 Euro/Ew. [rheinische Städte] und 401 Euro/Ew. [bergische Städte]). Dies spiegelt die Suburbanisation der besserverdienenden Einkommensschichten in das Umland der Ballungkerne und die dort auch geringere Arbeitslosigkeit wider.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der Steuerleistung der Einwohner verwundert das nur unterdurchschnittliche Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Ruhrgebiet nicht. Ursächlich für das niedrige Niveau ist der immer noch nicht für alle Einwohner spürbar gewordene Strukturwandel in der Region. Insofern wirken die schon zu Beginn der 1980er Jahre sozioökonomischen Faktoren weiter nach:

- eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit (vgl. Anh. 7),
- ein überdurchschnittlicher Anteil an SGB II-Hilfempfangern (vgl. Anh. 8),
- ein relativ geringer Anteil der Einkommensbezieher im Ruhrgebiet aufgrund einer traditionell niedrigeren Frauenerwerbstätigkeit und

- ein überdurchschnittlicher Anteil an Vorruheständen mit geringen oder keinen Steuerleistungen.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer galt bis zum Beginn der 1990er Jahre als eine stabile, im allgemeinen wachstumsorientierte Steuerquelle. Die Steuerreform 2000/2002 mit dem zeitgleich erfolgten konjunkturellen Einbruch unterbrach diesen Trend zumindest bis zum Jahr 2005. Danach setzte sich der positive Trend fort. Krisenbedingt kam es 2009/2010 erneut zu einem Rückgang der Einnahmen. Seit 2012 liegen alle Vergleichsregionen wieder über dem Vorkrisenniveau von 2008.

Die interregionalen Aufkommensdisparitäten haben sich im langfristigen Trend nicht wesentlich verändert. Allein in Ostdeutschland ist das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutlich stärker gewachsen (+6,5 % gegenüber 2009).

Gleichwohl dürfte der nur unterdurchschnittliche Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Ruhrgebiet seit 2004 um „nur“ 8,6 % eine weitere Abkoppelung bewirken. Im Mittelrheingebiet betrug der Zuwachs 10,9 %, in den westdeutschen Flächenländern 12,5 % und im übrigen Nordrhein-Westfalen sogar 14,4 % (vgl. Abb. in Anh. 6). In Ostdeutschland dürfte bei einem Beschäftigtenzuwachs von nur 6,1 % die fortschreitende Lohnanpassung an das Westniveau ausgleichend auf die Aufkommensdisparität wirken.

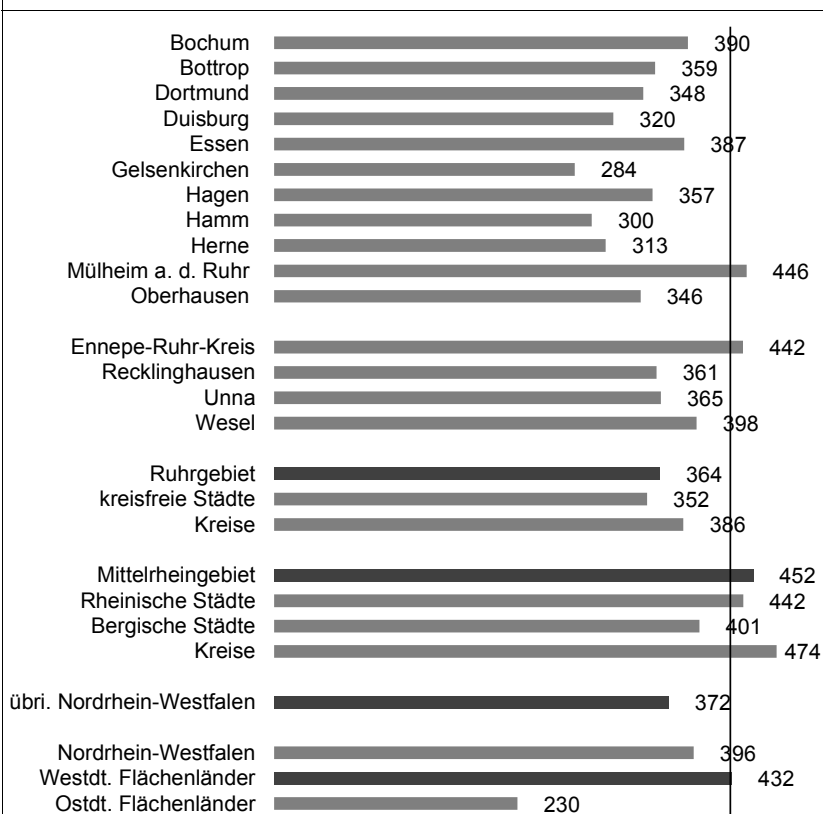
#### – Einzelstädtische Entwicklung –

Vergleicht man den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zwischen den Kommunen, fallen die Unterschiede deutlich geringer aus als bei der Gewerbesteuer (vgl. Abb. 28 u. 31). Dies ist eine Folge der nivellierenden Funktion der Sockelgrenzen bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Vom Niveau her erreichen lediglich die Stadt Mülheim a. d. Ruhr (446 Euro/Ew.) und der Ennepe-Ruhr-Kreis (442 Euro/Ew.) knapp den Durchschnitt des wirtschaftsstarke Mittelrheingebietes und liegen knapp über dem westdeutschen Mittel. Einzig der Kreis Wesel (398 Euro/Ew.) erreicht noch den nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 396 Euro je Einwohner. Die geringsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen verzeichneten – wie in den Jahren zuvor – erneut die kreisfreien Städte Gelsenkirchen (284 Euro/Ew.), Hamm (300 Euro/Ew.) und Herne (313 Euro/Ew.). Dennoch lagen diese Städte noch um 23,5 % - 36,2 % über dem Mittel der ostdeutschen Kommunen.

<sup>50</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin, S. 21. (BMF Dokumentation).

**Abbildung 31:**  
**Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Ruhrgebiets-**  
**kommunen 2014 in Euro je Einwohner**



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

Im mittelfristigen Vergleich wie im Vergleich zum Vorjahr fallen die Zuwächse in den Vergleichsregionen insgesamt relativ gleichmäßig aus. Mit Blick auf die einzelnen Städte hat Mülheim a. d. Ruhr seit 2009 die höchsten durchschnittlichen Steigerungsraten in der Region aufzuweisen (3,5 % p. a.). Es folgen Bottrop und Dortmund (jeweils 3,1 % p. a.). Gelsenkirchen und Herne erreichten am anderen Ende mit 2,5 % p. a. einen Prozentpunkt weniger Zuwachs (vgl. Anh. 21). Im Vergleich zum Vorjahr weisen alle kreisfreien Städte und Landkreise in Nordrhein-Westfalen einen einheitlichen Zuwachs von 3,3 % auf. Dies liegt an den Schlüsselzahlen, die für 2012-2014 auf Basis der Daten von 2007 festgelegt wurden.

### 3.1.2 Allgemeine Zuweisungen

Den allgemeinen Zuweisungen<sup>51</sup> kommt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmen soweit zu ergänzen,

dass alle Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer besonderen Aufgaben über eine finanzielle Minimalbasis zu ihrer Aufgabenerfüllung verfügen können. Im Rahmen eines Steuerkraft-Bedarfs-Ausgleichs sollen die Schlüsselzuweisungen ferner die im kommunalen Steuersystem bestehenden Verteilungsdisparitäten mindern und eine bedarfsgerechte Einnahmenverteilung gewährleisten. Durch die allgemeinen Zuweisungen werden die durch divergierende Einnahmenniveaus – bspw. bei den Gewerbesteuererträgen – hervorgerufenen großräumigen Steueraufkommensdisparitäten entschärft (vgl. Abb. 25 u. 24). Allerdings wird aber auch die Motivation zur Pflege der Steuerquellen bei einer hohen Ausgleichsintensität gemindert.<sup>52</sup>

#### – Aufkommensniveau –

Die Verteilung der allgemeinen Zuweisungen – also insbesondere der Schlüsselzuweisungen – führt unter den Gemeinden Nordrhein-Westfalens zu einer erheblichen Nivellierung der durch die unterschiedliche Steuerkraft bedingten Einnahmendifferenzen. Während die kommunalen Steuereinnahmen im Ruhrgebiet 2014 mit 964 Euro je Einwohner um 27,6 % unter denen im Mittelrheingebiet (1 332 Euro/ Ew.) lagen (vgl. Anh. 18), verringert sich diese Differenz auf jährlich variierend zwischen -1 bis -10 % (2002 bis 2011). Im Jahr 2014 stehen den Ruhrgebietskommunen zum zweiten Mal nach 2012 durch die allgemeinen Zuweisungen insgesamt um 4,4% höhere allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung als den Städten und Kreisen im Mittelrheingebiet (vgl. Anh. 17).

Die Steuereinnahmen der Gemeinden im Ruhrgebiet wurden durch die allgemeinen Zuweisungen (820 Euro/Ew.) um 85,0 % und die des übrigen Nordrhein-Westfalens (378 Euro/ Ew.) um 36,5 % erhöht (vgl. Abb. 32). Im Mittelrheingebiet betrug die fiskalische Aufstockung der Finanzmittel immerhin noch 28,9 % (385 Euro/Ew.). In Ostdeutschland fielen die allgemeinen Zuweisungen mit 682 Euro je Einwohner sogar um 3,1 % höher aus als die Steuereinnahmen (661

51 Dazu gehören auch die Kompensationszahlungen zum Familienleistungsausgleich; vgl. auch das Glossar.

52 Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M. (1999): Lohnen sich kommunale Steuermehreinnahmen aus fiskalischer Sicht in al-

len Gemeinden gleich? In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Hannover, S. 308-319. (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209).

Euro/Ew.), im westdeutschen Mittel waren es gerade noch 44,8 %.

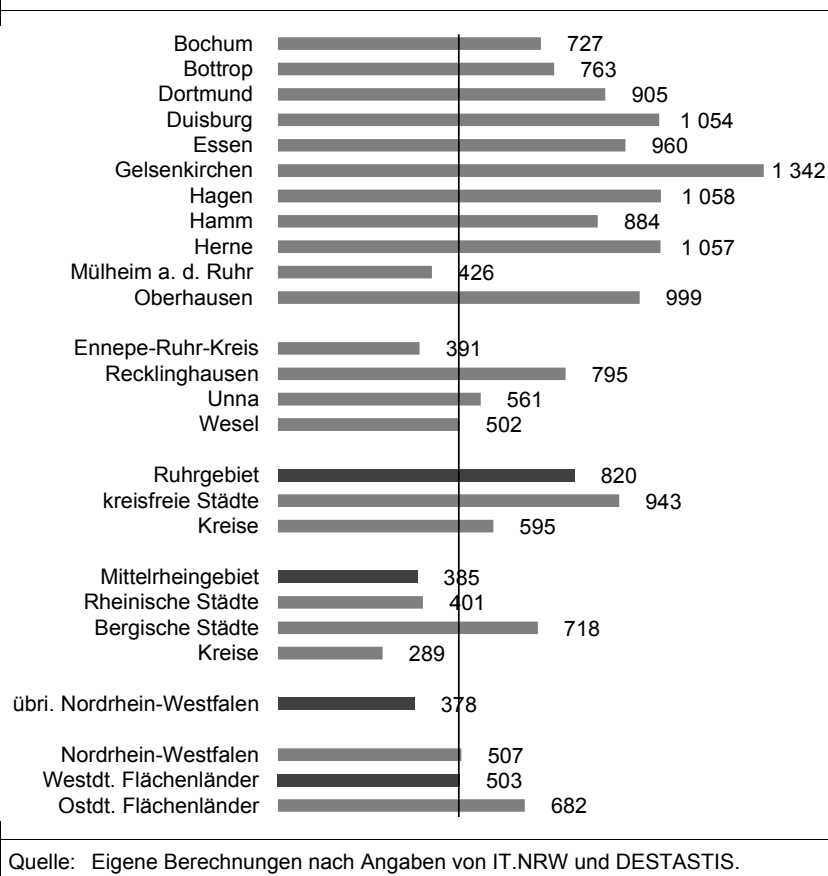
Die für die strukturschwachen Ruhrgebietsstädte zunächst positive Umverteilung fiskalischer Ressourcen sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich auf diese Weise eine für die Einnahmenautonomie<sup>53</sup> problematische Umstrukturierung der kommunalen Einnahmenseite verbindet: Eine Steuer mit Hebesatzrecht wird durch staatliche Zuweisungen ersetzt. Im Jahr 2014 kamen im Ruhrgebiet von 100 Euro an allgemeinen Deckungsmitteln 46 Euro aus allgemeinen Zuweisungen (vgl. auch Anh. 23). Im Mittelrheingebiet waren es lediglich 22,6 Euro. Damit bleibt die Finanzkraft der Ruhrgebietsstädte in höherem Maße vom alljährlich stattfindenden Verteilungskampf um staatliche Finanzzuweisungen und den Entscheidungen des Landes abhängig.

Die allgemeinen Zuweisungen setzen sich im Wesentlichen aus drei Teilen zusammen (vgl. Anh. 23). Neben den Schlüsselzuweisungen, die den Großteil ausmachen und deren Anteil in den verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens zwischen 76 % und 84 % liegt, zählen hierzu der Familienleistungsausgleich (5 bis 10 %) sowie sonstige allgemeine Zuweisungen (3 bis 12 %). In die letztgenannte Gruppe fließen auch die Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen ein.

#### – Stärkungspakt Stadtfinanzen –

Seit dem Jahr 2011 werden die allgemeinen Zuweisungen über die erste Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Pflichtteilnahme) um 345 Mio. Euro erhöht.<sup>54</sup> Davon fließen 226,2 Mio. Euro (65,6 %) in das Ruhrgebiet. Davon wiederum erhielten die kreisfreien Städte 70,9 % (160,5 Mio. Euro) und die kreisangehörigen Gemeinden 29,1 % (65,7 Mio. Euro). Von den insgesamt sechs kreisfreien Städten, die Mittel aus der ersten Stufe erhalten haben, liegen vier im Ruhrgebiet. Duisburg war Empfänger der höchsten Summe (53,0 Mio. Euro), gefolgt von Oberhausen (52,7 Mio. Euro), Hagen (36,0 Mio. Euro) und Hamm (18,8

**Abbildung 32:**  
**Allgemeine Zuweisungen von Bund und Land an die Ruhrgebietskommunen 2014 in Euro je Einwohner**



Mio. Euro). Dazu kommen auf Seiten der bergischen Städte im Mittelrheingebiet Wuppertal (60,0 Mio. Euro) und Remscheid (17,7 Mio. Euro). Insofern erklärt sich das hohe Niveau der allgemeinen Zuweisungen z. T. auch aus den besonders in diese Region fließenden Finanzmitteln.

Seit 2012 kommt es mit der Implementation der Stufe 2 des Stärkungspaktes (freiwillige Teilnahme) darüber hinaus zu einer kommunalinternen Umverteilung von Finanzmitteln, weil diese Mittel dem Finanzausgleich zunächst entzogen werden (Vorabkürzung der Finanzausgleichsmasse um 65 Mio. Euro, ab 2013 um 115 Mio. Euro), um sie dann wieder gezielt an die Empfängerkommunen auszuzahlen. Hierbei werden auch den Empfängerkommunen des Stärkungspaktes zunächst also Mittel entzogen. Der Nettoeffekt kann hier jedoch nicht berechnet werden.

Ab dem Jahr 2014 erhöht sich das Volumen der Mittel für die Stufe 2 um weitere 181,6 Mio. Euro, die je zur Hälfte vom Land und über einen Solidaritätsbeitrag

<sup>53</sup> Vgl. auch ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 111 ff. Ausführlicher dazu DERS. (1979): Stärkung der kommunalen Einnahmenautonomie: Steuerverteilung und Finanzausgleich. In: Dezentralisierung des politischen Handelns (II). Konzeption und Positionen. Hrsg. im Auftrag der Konrad-

Adenauer-Stiftung von F. Schuster. Melle, S. 61 ff. (= Forschungsbericht 4).

<sup>54</sup> Im ersten Jahr waren es noch 350 Mio. Euro. Seit 2012 gehen 5 Mio. Euro an die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen für die Begleitung der Stärkungspaktkommunen.

der abundanten Kommunen finanziert wird. Damit erhalten die Kommunen der Stufe 2 ab 2014 zusammen 296,6 Mio. Euro, von denen wiederum 199,3 Mio. Euro ins Ruhrgebiet fließen. Insgesamt fließen damit zeitlich befristet 425,6 Mio. Euro in das Revier.

#### – Aufkommensentwicklung –

Aufgrund der guten Konjunktur und damit sprudelnder Steuereinnahmen sind die allgemeinen Zuweisungen von Bund und Land im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr in Nordrhein-Westfalen um 7,1 % auf insgesamt 8,9 Mrd. Euro stark gestiegen. Einschließlich der Landschaftsverbände erhielt die kommunale Ebene insgesamt 9,7 Mrd. Euro mehr (7,3 %) (vgl. auch Anh. 23). Der Zuwachs fiel im Ruhrgebiet mit 11,0 % fast sechsmal so hoch aus wie im Mittelrheingebiet (1,9 %) und war fast doppelt so stark wie im übrigen Nordrhein-Westfalen (5,8 %). Hintergrund dieser so unterschiedlichen Zuwachsraten ist eine Anpassung der Grunddaten des Schlüsselzuweisungssystems mit einer deutlich höheren Gewichtung des Soziallastenansatzes. Zusammen mit den zusätzlichen Mitteln aus dem Stärkungspakt erklärt dies, dass das Ruhrgebiet bei den allgemeinen Deckungsmitteln erneut ein höheres Aufkommen verzeichnete als das Mittelrheingebiet.

In der mittelfristigen Perspektive 2009 bis 2014 ergibt sich in den bergischen Städten der größte jahresdurchschnittliche Zuwachs (8,4 %). In den rheinischen Städten stiegen die allgemeinen Zuweisungen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 5,3 %, im Ruhrgebiet betrug der Zuwachs in den kreisfreien Städten 7,2 % und in den Kreisen 3,8 %.

#### – Einzelstädtische Entwicklung –

Die meisten allgemeinen Zuweisungen erhält im Ruhrgebiet die kreisfreie Stadt Gelsenkirchen (1 342 Euro/Ew.). Dahinter folgen mit nahezu identischen Werten Hagen (1 058 Euro/Ew.), Herne (1 057 Euro/Ew.) und Duisburg (1 054 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 32). In diesen Städten spielt dabei auch der Stärkungspakt eine herausgehobene Rolle. Am geringsten fielen die Zuweisungen in Bochum (727 Euro/Ew.) und Bottrop (763 Euro/Ew.) aus. Eine absolute Ausnahme unter den kreisfreien Ruhrgebietsstädten ist Mülheim a. d. Ruhr mit Zuweisungen von nur 426 Euro je Einwohner. Bochum, Dortmund und Mülheim a. d. Ruhr sind dabei die einzigen kreisfreien Städte im Ruhrgebiet, die keine Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen erhalten. Mülheim a. d. Ruhr zeichnet sich ferner durch eine vergleichsweise hohe Steuerkraft aus, weshalb die Schlüsselzuweisungen nur gering bleiben, im Jahr 2009 war Mülheim sogar abundant.

Die Veränderung der Einzahlungen aus allgemeinen Zuweisungen gegenüber dem Vorjahr wird neben

dem Gesamtzuwachs der Finanzmasse auf Landesebene vor allem durch lokale Änderungen im Steuerkraft-Bedarfsausgleich des Schlüsselzuweisungssystems verursacht, das mit einem Jahr Zeitverzögerung insbesondere auf Steuerschwankungen reagiert. Somit sind die in 2014 mit 1,9 bis 79,7 % (vgl. Anh. 23) sehr unterschiedlichen Änderungsraten nicht verwunderlich. Das hohe Aufkommen an Zuweisungen in Gelsenkirchen ist beispielsweise das Resultat der im Jahr 2012 stark abgesunkenen Steuereinnahmen, was nun zeitverzögert zu einem Anstieg der Schlüsselzuweisung um 21,7 % führt. Die massive Zunahme in Hagen (79,7 %) geht auf den Anstieg bei den sonstigen allgemeinen Zuweisungen zurück. Hier ist scheinbar der Zufluss der Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen für das Jahr 2013 erst ein Jahr später erfolgt, weshalb der Finanzmittelsaldo in 2013 so negativ und seine Verbesserung in 2014 so groß war. Eine Ausnahme bildet Mülheim a. d. Ruhr, die eine Kürzung der ohnehin geringen Zuweisungen um 12,1 % hinnehmen muss.

### 3.2 Kommunale Güter- und Dienstleistungsbereitstellung

Der Analysebaustein behandelt die kommunalen Dienstleistungen wie Meldewesen, Feuerschutz, Abfallbeseitigung, Kulturveranstaltungen u. ä. Nicht einbezogen sind der Bereich soziale Leistungen (nach SGB u. ä. Gesetzen, vgl. Abschnitt 3.3), der im Wesentlichen personenbezogene Transferleistungen enthält sowie die Erstellung und Erhaltung der materiellen Infrastruktur (vgl. Abschnitt 3.4). Mit anderen Worten behandelt der Baustein Güter- und Dienstleistungserstellung die laufenden Tätigkeiten der Verwaltung und nicht die reinen sozialen Finanzleistungen und die dauerhaften, langlebigen Güter mit Ausnahme der Verwaltung beider Bereiche.

Zu unterscheiden ist zwischen der eigenen Leistungserstellung in der Kernverwaltung, die im Rathaus erfolgt, und der ausgelagerten Leistungserstellung, die in

- eigenen Unternehmen des Konzerns Stadt,
- Zweckverbänden u. ä. Körperschaften,
- in privaten Unternehmen und
- im übrigen Bereich, der im Wesentlichen die karitativen Organisationen und der Wohlfahrtsverbände umfasst,

stattfindet. Diese Wirtschaftseinheiten produzieren öffentliche Güter im Auftrag der Kommunen. Der ausgelagerte Anteil wird in dieser Analyse nicht explizit beleuchtet. Momentan bestehen auch Tendenzen zur Wiedereingliederung in die Kernverwaltung und Entprivatisierung, so dass dieser Bereich teilweise wieder

an Gewicht verliert. Im Folgenden liegt die Dienstleistungserstellung in der Kernverwaltung im Zentrum der Betrachtung. Dazu werden in *Abschnitt 3.2.1* zunächst die Einzahlungen und deren Bestandteile diskutiert und im Anschluss in *Abschnitt 3.2.2* die Auszahlungen und deren Bestandteile.

Im Saldo übertrafen im Jahr 2014 die Auszahlungen für die Dienstleistungserstellung die Einzahlungen im Ruhrgebiet um 849 Euro je Einwohner (*vgl. Anh. 24*). Gegenüber dem Vorjahr wuchs dieser aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierende Fehlbetrag nicht weiter an; mittelfristig (2009-2014) ergab sich eine jährliche Zuwachsrate von 1,3 %. Der Zuschussbedarf lag um 7,0 % über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt und um 2,1 % über dem Mittelwert für das Mittelrheingebiet (832 Euro/Ew.). Im Vergleich der Kernstädte wiesen allerdings die strukturstarke Städte der Rheinschiene mit 922 Euro je Einwohner den höchsten Zuschussbedarf auf.

### 3.2.1 Einzahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung

Zu den Einzahlungen für die Leistungserstellung im Kernhaushalt gehören Gebühren und Erwerbseinnahmen sowie Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit als äquivalenzorientierte Einnahmen für geleistete Tätigkeiten der Verwaltung. Ferner finden sich hier die Konzessionsabgaben sowie die sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen und weitere Einnahmen wie Bußgelder, Konventionalstrafen und Ähnliches. Letztlich gehören zu den Einnahmen auch Zuschüsse, Erstattungen und Schuldendiensthilfen von verschiedenen öffentlichen und nicht-öffentlichen Seiten (Bund und Land, Zweckverbände, kommunale Sonderrechnungen etc.) für Ausgaben des Verwaltungshaushalts, darunter auch die Kostenerstattung des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die über die Länder ausgezahlt wird. Gegenüber den Erstattungen erfolgen Zuweisungen und Zuschüsse ohne Gegenleistung. Von allen hier vertretenen Einzahlungsarten hatten die Gebühren im Ruhrgebiet 2014 mit 43,5 % das mit Abstand größte Gewicht (*vgl. Anh. 25*). Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen liegen bei Anteilen von 18,7 % bzw. 24,6 %; Konzessionsabgaben liegen bei 6,8 % und sonstige Einnahmen bei 6,3 %.

Die Einzahlungen für die kommunale Dienstleistungserstellung im Ruhrgebiet lagen im Jahr 2014 bei 886 Euro je Einwohner und finanzierten damit die Auszahlungen für Dienstleistungen nur zur Hälfte (51,1 %). Im Niveau übertrafen die Ruhrgebietskommunen den nordrhein-westfälischen Durchschnitt um 7,0 %. Das Mittelrheingebiet weist mit 892 Euro je Einwohner einen quasi identischen Wert auf. Dies entspricht den

Erfahrungen vergangener Jahre, in denen beide Regionen mit wechselnder „Führungsrolle“ ähnliche Einzahlungen aus Dienstleistungen aufwiesen (*vgl. Abb. in Anh. 25*). Die Kommunen im übrigen Nordrhein-Westfalen nahmen mit 800 Euro je Einwohner deutlich weniger ein. Auffällig ist, dass die rheinischen Städte (973 Euro/Ew.) und bergischen Städte (988 Euro/Ew.) des Mittelrheingebiets höhere Einzahlungen verbuchten als die kreisfreien Städte des Ruhrgebiets (873 Euro/Ew.). Demgegenüber nahmen die Kreise des Ruhrgebiets mit 908 Euro je Einwohner deutlich mehr für die Güter- und Dienstleistungserstellung ein als die des Mittelrheingebiets (788 Euro/Ew.). Der westdeutsche Durchschnitt liegt bei 822 Euro je Einwohner und wurde somit vom Ruhrgebiet knapp verfehlt.

Im Ruhrgebiet war gegenüber dem Vorjahr ein leichter Zuwachs der Einzahlungen um 0,9 % zu verbuchen (*vgl. Anh. 25*). Im Mittelrheingebiet nahmen sie um 3,7 % zu. Die kreisfreien Ruhrgebietsstädte verloren leicht (-0,9 %), wobei die Entwicklung in den Städten zwischen +10,1 % (Oberhausen) und -15,6 % (Dortmund) lag. Die rheinischen Städte (2,1 %) und die bergischen Städte (8,3 %) sowie die Kreise und das übrige Nordrhein-Westfalen wiesen Zuwächse zwischen 4,2 % und 4,5 % auf. Durchschnittswerte können hier sehr irreführend sein.

In der mittelfristigen Perspektive 2009 bis 2014 zeigen sich hingegen zwischen den Vergleichsregionen bei einem nordrhein-westfälischen Zuwachs von 3,9 % nur geringe Unterschiede; das Ruhrgebiet weist eine leicht unterdurchschnittliche Zunahme der Einzahlungen auf (3,6 % p.a.) (*vgl. Anh. 25*).

Gegenüber der Auszahlungsseite (*vgl. Anh. 31*) fällt die Einzahlungsdynamik leicht positiv aus. Die Auszahlungen waren im landesweiten Fünfjahresdurchschnitt nur um 3,0 % p.a. gewachsen. Im Ruhrgebiet fiel angesichts des Konsolidierungsbedarfs der Ausgabenanstieg mit 2,4 % p. a. immer noch zu hoch aus.

#### 3.2.1.1 Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen von Bund und Land

Unter den zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Kostenerstattungen haben solche von Bund und Land den größten Anteil und werden deshalb hier behandelt. Während Kostenerstattungen auf der Grundlage einer festen, in der Regel dauerhaften Leistungsvereinbarung erfolgen, basieren Zweckzuweisungen oft auf einem Antragsverfahren, bei dem Kommunen zusätzlich eigene Finanzmittel (Eigenbeitrag) aufbringen müssen, um diese Zuweisungen zu erhalten. Damit ist oftmals eine Lenkungswirkung verbunden (goldene Zügel), durch die



Kommunen sanft in solche Aufgaben gedrängt werden, für die es zusätzliches Geld geben kann. Insofern finden die zweckgebundenen Zuweisungen aufgrund der mit ihnen verbundenen Eingriffe in die kommunalen Handlungsspielräume zumeist eine deutlich negativere Beurteilung. Zudem stellt der geforderte Eigenbeitrag für finanzschwache Kommunen ein besonderes Problem dar.

#### – Zweckzuweisungen –

Die Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Land betragen im Jahr 2014 im Ruhrgebiet 121 Euro je Einwohner. Sie hatten damit einen Anteil von 3,8 % an den Einzahlungen (vgl. *Anh. 26*). Damit erreichten die Ruhrgebietskommunen nur 80,2 % des Landesdurchschnitts. In das Ruhrgebiet flossen 28,9 % weniger als in das Mittelrheingebiet und 23,0 % weniger als in das übrige Nordrhein-Westfalen. Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern fallen die Zuweisungen sogar fast ein Drittel niedriger aus.

Die Disparität des Ruhrgebietes zu den anderen Verdichtungsräumen bildet sich erst seit 2010 heraus (vgl. *Abb. in Anh. 26*). Die Entwicklung der Zuweisungen für laufende Zwecke war im Ruhrgebietsdurchschnitt in 2014 leicht negativ (-1,8 %), wobei die Entwicklung zwischen Kreisen (+6,8 %) und kreisfreien Städten (-6,9 %) konträr verläuft. Im Mittelrheingebiet steigen die Zuweisungen im Durchschnitt um 1,4 %. In der Einzelbetrachtung zeigt sich, dass die rheinischen Städte auf ihrem Vorjahresniveau verharren, während die bergischen Städte um 1,8 % und die Kreise um 3,3 % zulegen. Das übrige Nordrhein-Westfalen verbuchte einen Anstieg von 1,2 %. Im westdeutschen Durchschnitt verzeichneten die Kommunen einen Zuwachs von 6,7 % gegenüber 2013.

Eine Erklärung für das Zurückbleiben der Ruhrgebietskommunen kann hier nicht gegeben werden. Möglicherweise mangelt es einigen finanzschwachen Kommunen an einer hinreichenden Kofinanzierung. Andererseits weist die Entwicklung in 2014 interkommunal so starke Unterschiede auf (vgl. *Anh. 26*), dass hier auch lokale Besonderheiten, möglicherweise auch Buchungsunterschiede, eine Rolle spielen.

#### – Kostenerstattungen –

Erstattungen für laufende Zwecke<sup>55</sup> werden von Bund und Ländern an die Kommunen für die Ausführung von Auftragsangelegenheiten gezahlt. Insgesamt hatten sich die Erstattungen in Nordrhein-Westfalen nach einem deutlichen Rückgang Ende der 1990er Jahre

bis zum Jahr 2010 auf einem niedrigeren Niveau knapp unter 30 Euro je Einwohner stabilisiert, wobei nur marginale Unterschiede zwischen den drei untersuchten Regionen bestanden. Ab dem Jahre 2011 und insbesondere ab 2012 steigen die Erstattungen aber massiv an (vgl. *Abb. in Anh. 27*). Landesweit (inkl. Landschaftsverbände) sind die Kostenerstattungen seit 2010 um das Dreieinhalbfache gestiegen. Dahinter steht unter anderem die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ab 2012. Diese wurde zwar 2014 vollzogen, vollständig zahlungswirksam wird die Übernahme aber erst in 2015, weil die Erstattung der Nettokosten rückwirkend erfolgt. Mit einem Volumen von 1,23 Mrd. Euro hat diese Bundesbeteiligung an den empfangenen Kostenerstattungen in Nordrhein-Westfalen einen Anteil von 52,0 %.<sup>56</sup> In das Ruhrgebiet flossen davon 378,3 Mio. Euro (58,2 % der Erstattungen).

Im Ruhrgebiet erreichten die Kommunen im Jahr 2014 ein Einzahlungsniveau von 129 Euro je Einwohner und lagen damit um 12,9 % über dem Landesdurchschnitt (vgl. *Anh. 27*). Die Kommunen im Mittelrheingebiet (119 Euro/Ew.) und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (100 Euro/Ew.) blieben unter dem Landesmittel. Die Kostenerstattungen flossen vor allem in die kreisfreien Städte des Ruhrgebietes (133 Euro/Ew.), in die rheinischen Städte (138 Euro/Ew.) und in die bergischen Städte (170 Euro/Ew.). Sehr hohe Werte werden im Ruhrgebiet in Essen (183 Euro/Ew.), Dortmund (175 Euro/Ew.), Hamm (171 Euro/Ew.) und insbesondere im Kreis Recklinghausen (221 Euro/Ew.) erreicht.

#### 3.2.1.2 Gebühren

Neben den Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen stellen die kommunalen Entgelteinnahmen zwar eine beachtliche, insgesamt allerdings schwächere Einnahmeart dar. Ihre quantitative Bedeutung hat mittelfristig zugenommen. Viele Gemeinden haben ihre Gebühren, nicht zuletzt auf Veranlassung der kommunalen Aufsichtsbehörden (Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung), aber auch aufgrund steigender Kosten im Entsorgungsbereich (z. B. wegen restriktiverer Umweltschutzaufgaben der EU) in den letzten Jahren verstärkt angehoben. So stieg die Deckungsquote aus Gebühren und Beiträgen im Ruhrgebiet von 10,8 % im Jahr 1980 auf

55 Ohne Erstattungen im Rahmen der SGB II-Leistungen (Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft); dazu siehe *Abschnitt 3.3*.

56 In Nordrhein-Westfalen wird die Bundesbeteiligung seit 2013 auf einem separaten Konto analog zur Bundesbeteiligung an

den Kosten der Unterkunft gebucht, was für die Finanzstatistik des Bundes nicht realisiert ist. Insofern kann sie hier gesondert ausgewiesen werden.

knapp 18 % im Jahr 1996 an. Nach einer zwischenzeitlich rückläufigen Entwicklung aufgrund von Auslagerungen – vor allem in den Kernstädten – beträgt die Gebührenquote, d. h. der Anteil der Gebühren an den Einzahlungen ohne besondere Finanzierungsvorgänge, mittlerweile wieder 12,0 % (vgl. *Anh. 28*).

Damit verbunden war ein Pro-Kopf-Niveau von 385 Euro. Das Gebührenaufkommen im Ruhrgebiet lag damit um 7,4 % über dem Landesdurchschnitt (359 Euro/Ew. ohne Landschaftsverbände). Dabei nahmen die Kreise mit 403 Euro je Einwohner deutlich mehr ein als die kreisfreien Städte mit 376 Euro je Einwohner. Ein höheres Niveau lässt sich nur für die bergischen Städte (409 Euro/Ew.) feststellen. Interkommunale Niveauunterschiede zwischen 141 und 149 Euro je Einwohner (Herne und Duisburg) sowie 503 Euro je Einwohner (Essen und Mülheim a. d. Ruhr) und 537 Euro je Einwohner (Bochum) weisen auf Organisationsunterschiede als zentralem Faktor hin.<sup>57</sup>

Im westdeutschen Mittel (241 Euro/Ew.) fallen die Gebühreneinnahmen insgesamt fast um ein Drittel niedriger aus als in Nordrhein-Westfalen. Dies mag auch daran liegen, dass in anderen Bundesländern z. B. die Abwasserentsorgung über Zweckverbände erfolgt, wodurch in den kommunalen Kernhaushalten entsprechende Einzahlungen fehlen. Eine andere Ursache liegt in der alleinigen Abrechnung der Kindergartenbeiträge über die Jugendämter. In anderen Ländern erfolgt die Abrechnung auch direkt über die Träger der Einrichtungen. Insofern wäre an dieser Stelle ein Gebührenvergleich auf Produktebene notwendig, um die Ursachen der Gebührenunterschiede herauszuarbeiten.

Im Jahr 2014 blieb das Gebührenaufkommen gegenüber dem Vorjahr landesweit konstant. Im Mittelrheingebiet stiegen sie geringfügig an (+1,5 %). Lediglich im Ruhrgebiet zeigt sich ein durchschnittlicher Rückgang von 2,4 %. Allerdings bestehen erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen den kreisfreien Städten, die mit -6,5 % deutlich weniger Einzahlungen aus Gebühren als im Vorjahr verzeichnen, und den Kreisen, bei denen sie um 5,3 % anstiegen.

Vor dem Hintergrund, dass sich Niveau- und Entwicklungsunterschiede der Gebühreneinnahmen ohne eine produktspezifische Differenzierung nur schwer interpretieren lassen, wird für die zwei gewichtigen Bereiche Abwasser und Müllabfuhr (Restmüll) auf die

Gebühreumfrage des Bundes der Steuerzahler in Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen.

#### – Abwassergebühren –

Zum Zwecke der interkommunalen Vergleichbarkeit wurden im Abwasserbereich die Entsorgungsleistungen für eine Musterfamilie zugrunde gelegt:<sup>58</sup>

- Es handelt sich um einen Vier-Personen-Haushalt;
- die Familie bewohnt ein 500 m<sup>2</sup> großes Grundstück, davon sind 130 m<sup>2</sup> überbaut;
- die Familie erzeugt 200 m<sup>3</sup> Abwasser im Jahr, das sind pro Person und Tag 140 l.

Mittlerweile haben alle kreisfreien Städte Differenzierungen hinsichtlich der Behandlung von Schmutz- und Niederschlagswasser bei der Abwasserabrechnung eingeführt.

Auf der Grundlage dieser als typisch angesehenen Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen zeigen sich ganz erhebliche Gebührenunterschiede. Bei landesdurchschnittlichen Gebühren für die Normleistung bei Abwasser im Jahr 2014 in Höhe von 687 Euro beträgt die Gebührenspreizung rd. 5 : 1 (vgl. *Anh. 30*). Die höchsten Gebühren lassen sich mit über 1 140 Euro in den Gemeinden Siegburg (Rhein-Sieg-Kreis) und Schleiden (Kreis Euskirchen) beobachten; die niedrigsten Gebühren weist mit 247 Euro die Gemeinde Reken (Kreis Borken) im Münsterland auf. Die Gemeinden im Umkreis der genannten Kommunen weisen z. T. ähnlich hohe bzw. niedrige Gebühren auf. Die Gebührenhöhe wird maßgeblich von der topographischen Lage der Kommunen im Mittelgebirge bzw. im Münsterland und den damit verbundenen technischen Bedingungen (z. B. Geologie, Gefälle) der Entsorgungsleistungen beeinflusst. Deshalb ist der Vergleich der Gebühren hier nur zwischen topographisch ähnlich gelegenen Kommunen sinnvoll.

Betrachtet man allein die kreisfreien Städte, so sind für die Ruhrgebietsstädte relativ niedrige Gebühren für die definierte Normleistung Abwasserbeseitigung festzustellen (vgl. *Anh. 30*). Der gewichtete Ruhrgebietsdurchschnitt liegt im Jahr 2014 bei 600 Euro für die Musterfamilie. Der Durchschnitt in den kreisfreien Städten des Mittelrheingebietes lag mit 616 Euro um 1 % höher, wobei auch nur Köln und Düsseldorf den Ruhrgebietsdurchschnitt unterschreiten.

Die Höchstzahlung im Ruhrgebiet ergibt sich mit 710 Euro für die Musterfamilie in Mülheim a. d. Ruhr, dicht gefolgt von Essen mit 709 Euro. Die geringsten

57 Zum Thema auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2000): Kommunal Ausgaben im „Konzern Stadt“. Niveau, Struktur und Entwicklung kommunaler Ausgaben im Ruhrgebiet unter besonderer Berücksichtigung ausgelagerter Aufgabenbereiche. Essen, S. 49.

58 Die Angaben des Bundes der Steuerzahler können *nicht* mit den Gebühreneinnahmen aus *Anhang 28* verglichen werden. Zum

einen sind im Zähler wie im Nenner der Kennzahlen andere Angaben enthalten („Gesamtgebühreneinnahmen pro Einwohner“ versus „Gebühren pro erbrachter Normleistung“). Zum anderen werden in der Umfrage nur ausgewählte Bereiche erfasst. Gleichwohl zeigen sie ein realistischeres Bild von den Gebührenbelastungen der Einwohner, insbesondere für die zentralen Bereiche der Entsorgung.

Gebühren werden in Hamm mit 488 Euro fällig, womit die Stadt auch NRW-weit unter den kreisfreien Städten recht weit unten liegt. Die höchsten Abwassergebühren unter den kreisfreien Städten werden in Mönchengladbach mit 884 Euro vor Wuppertal mit 829 Euro und Krefeld mit 824 Euro fällig. In den großen kreisangehörigen Städten des Ruhrgebietes (631 Euro) liegen die Gebühren um 5,1 % über dem Mittel der kreisfreien Ruhrgebietsstädte.

Im Jahr 2014 sind die Gebühren für die Abwasserbeseitigung im Landesdurchschnitt um 1,3 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen (vgl. *Anh.30*). Dabei zeigt sich, dass der Anstieg in den kreisfreien Städten des Ruhrgebiets mit 2,5 % (kreisfreie Städte) überdurchschnittlich ausfiel, während die großen kreisangehörigen Städte mit 1,3 % unterdurchschnittlich blieben. Im Mittelrheingebiet war ebenfalls ein Anstieg von 0,5 % zu verzeichnen. Die Entwicklung im Ruhrgebiet wies erhebliche lokale Unterschiede auf. Essen senkte die Abwassergebühren leicht. Überaus kräftige Gebührenerhöhungen gab es hingegen in Bottrop (9,5 %) und Gelsenkirchen (5,8 %). Unter den großen kreisangehörigen Städten stiegen die Abwassergebühren in Herten am stärksten (4,6 %). In vier der 12 ausgewählten Städte blieben die Gebühren konstant.

Mittelfristig (2009-2014) ist in den kreisfreien Städten des Ruhrgebietes ein Anstieg der Abwassergebühren um 3,9 % p. a. und in den großen kreisangehörigen Städten um 1,8 % festzustellen. Im Landesdurchschnitt gab es hingegen einen Anstieg um 0,6 % p. a.. Trotz der überdurchschnittlichen Gebührenerhöhung, die auch auf die Kosten des Emscher-Umbaus zurückzuführen sein kann, bleibt das Ruhrgebiet weiterhin ein kostengünstiger Standort.

#### – Abfallgebühren –

Ein Vergleich der Gebühren für den Abfallbereich steht angesichts der Vielfalt der Entsorgungsangebote vor erheblichen Problemen. Bei der Interpretation der Belastungsunterschiede sind folgende Aspekte zu beachten:

- Art und Weise der Leistung, d. h. der Behältergröße, des Abfuhrhythmus,
- Zuordnung einzelner Aufgaben (Papierkorbentleerung als Abfallentsorgung oder Straßenreinigung),
- Einführung und Abrechnung der Biotonne,
- Abrechnung der Sperrmüllabfuhr u. ä. Leistungen,
- Bereitstellung der Mülltonnen für die Leerung durch Anwohner an die Straße oder – bei erhöhtem Personaleinsatz – Abholung von den Müllwerkern aus den Stellplätzen, z. B. aus Kellern (Vollservice),

- Umlage von Verwaltungskosten anderer Stellen, Einbeziehung kalkulatorischer Kosten etc.,
- Kosten der Müllbehandlung vor der Endlagerung, in der Regel die Verbrennung, die seit dem 1. Januar 2005 Pflicht ist.

Somit ist eine Erklärung der Gebührenhöhe bzw. von Gebührenunterschieden zwischen Kommunen außerordentlich schwierig. Anstelle des normierten Vergleichs hat der Bund der Steuerzahler deshalb die Gebühren für die Entsorgung des Restabfalls und der Biotonne der Städte und Gemeinden für die einzelnen Behältergrößen und den Abfuhrhythmus listenförmig dargestellt.<sup>59</sup> Diese wurden für den Finanzbericht ausgewertet. Allerdings lagen für 2014 keine Daten für Kommunen mit wöchentlichem Abfuhrhythmus vor, was für die kreisfreien Städte zu deutlichen Lücken führt. Insofern konnten diesmal die Daten nicht interkommunal verglichen, sondern nur nachrichtlich zusammengestellt werden (vgl. *Anh. 29*).

Für den interkommunalen Vergleich wurde der 120 l-Behälter für Restmüll zugrunde gelegt. Sofern eine kostenpflichtige Biotonne vorhanden war (80 bzw. 120 l-Behälter), wurde diese mit einbezogen. Als Ausgleich wurde dann für den Restmüll – sofern vorhanden – der 80 l-Behälter in der Modellrechnung angesetzt. Für diese Kombination wurde sowohl die Jahresgebühr als auch eine normierte Entsorgungsgebühr je 100 l Abfall berechnet.

- Die Jahresgebühr gibt unabhängig vom Abfuhrhythmus oder anderen Serviceleistungen an, welcher Betrag für ein Jahr zu zahlen ist.
- Für die Normgebühr je 100 l Abfall wurde die Jahresgebühr durch die Behältergröße und den Abfuhrhythmus (52 oder 26 oder 12) geteilt und auf 100 l normiert. Sofern neben dem Restmüllbehälter auch eine Biotonne vorhanden war, wurde der Mittelwert aus beiden Beträgen berechnet. Da der Abfuhrhythmus von zentraler Bedeutung für den Personaleinsatz ist, wird hierdurch eine entscheidende Kostenkomponente neutralisiert.
- Eine Differenzierung nach Teil- und Vollservice ist dem *Anhang 29* zu entnehmen, der Einzelwerte näher erläutert.

#### – Gebührenspielräume –

Inwieweit Spielräume zur Erhöhung oder Senkung von Gebühren und auch sonstigen Erwerbseinkünften bestehen, kann nur vor Ort unter Berücksichtigung des Ausnutzungsgrades (z. B. des Kostendeckungsgrades) politisch entschieden werden. Die Ruhrgebietskommunen sind, wie die Kommunen insgesamt,

<sup>59</sup> Download unter <http://www.steuerzahler-nrw.de/files/65983/Abfallgebuehren.pdf>, Stand: 06.07.2015.

grundsätzlich auf das Äquivalenzprinzip zu verweisen. Der Grundgedanke ist, dass die bei der Bereitstellung von kommunalen Leistungen entstehenden Kosten auch von den Nutzern getragen werden sollen. Erst danach soll eine Steuerfinanzierung (Gruppenäquivalenz) eingesetzt werden.<sup>60</sup>

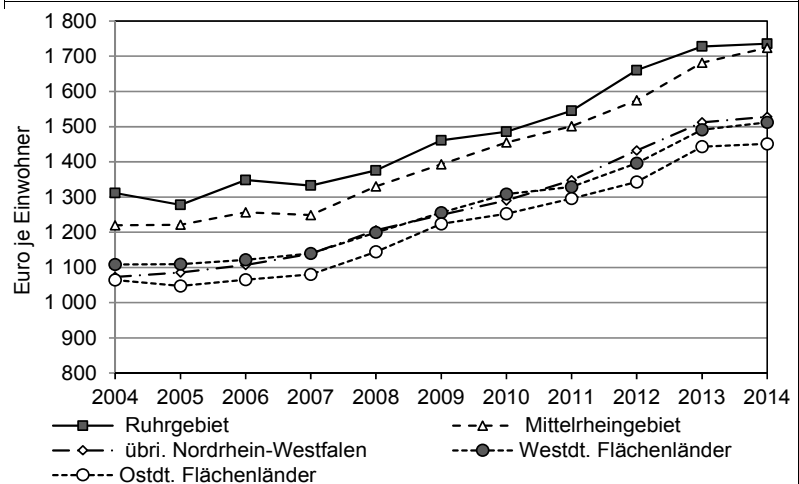
Bei den hier dargestellten Gebühren des Entsorgungsbereichs ist bereits eine volle Deckung der Kosten gegeben. Kritisiert wird allerdings teilweise der Berechnungsmodus der Gebühren: z. B. Ansetzung eines überhöhten kalkulatorischen Zinssatzes oder Verwendung des teureren Wiederbeschaffungszeitwertes in den Abschreibungen, aber auch die mangelnde Transparenz der Kalkulationsgrundlagen.<sup>61</sup> Nichtsdestotrotz steigen die Entsorgungskosten auch aufgrund der höheren gesetzlichen Anforderung an die Müllbehandlung. Andererseits kann aber bei einem entsprechend großen Abfallbehälter eine Verlängerung des Abfuhrintervalls von einer auf zwei Wochen zu einer Gebührenentlastung der Bürger beitragen. In der Kritik stehen immer auch die Kosten der Müllverbrennungsanlagen.

### 3.2.2 Auszahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung

Für die Leistungserstellung im Kernhaushalt werden insbesondere Ausgaben für Personal, für laufende Sachaufwendungen (aber ohne Mittel für Mieten, Pachten und Erhaltungsmaßnahmen<sup>62</sup>) sowie für Zuweisungen und Kostenerstattungen für laufende Ausgaben an Dritte getätigt. Hierzu gehören beispielsweise Zuweisungen und Erstattungen an Zweckverbände, die eigenen kommunalen Unternehmen, private Unternehmen, die gleiche Ebene mit Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie der übergeordneten Ebenen Bund und Land. Die Auszahlungen an Bund und Land, bei denen es sich bspw. um Rückzahlungen von Erstattungen handelt, fallen eher gering aus und müssen nicht gesondert behandelt werden.

Im Ruhrgebiet hatten die Kommunen im Jahr 2014 Auszahlungen zur Dienstleistungserstellung in Höhe von 1 735 Euro je Einwohner. Damit lagen die Auszahlungen auf dem Niveau des vergleichbar strukturierten Mittelrheingebiets (1 724 Euro/Ew.), aber um

**Abbildung 33:**  
**Auszahlungen für die Güter- und Dienstleistungsbereitstellung im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



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

14,7 % über dem westdeutschen Durchschnitt (1 513 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 33 u. Anh. 31). Die kreisfreien Städte geben dabei mehr aus als der kreisangehörige Raum, wobei die Stadt-Umland-Disparität im Mittelrheingebiet (rheinische und bergische Städte 24,8 % bzw. 22,8 %) deutlich stärker ausfällt als im Ruhrgebiet (7,9 %).

Im Vergleich zu 2013 blieben die Ruhrgebietskommunen bei den Auszahlungen 2014 mit einem Wachstum von 0,4 % in etwa auf dem Vorjahresniveau. Im Mittelrheingebiet (2,5 %), im übrigen Nordrhein-Westfalen (1,0 %) und insbesondere im westdeutschen Durchschnitt (3,1 %) fiel der Zuwachs größer aus. In der mittelfristigen Perspektive 2009 bis 2014 zeigt sich ein ähnliches Bild. Im Ruhrgebiet ergab sich nur ein Zuwachs von 2,4 % pro Jahr. Im Mittelrheingebiet stiegen die Ausgaben 2009 bis 2014 um 1,1 %-Punkte (3,5 % p. a.) stärker; im westdeutschen Durchschnitt ergab sich ein mittelfristiger Zuwachs um 3,2 % p. a.

Das gebremste Ausgabenwachstum des Ruhrgebiets führt dazu, dass sich das Ausgabenniveau dem des Mittelrheingebiets annähert. Hervorzuheben ist hier, dass einerseits die kreisfreien Ruhrgebietsstädte mit 1 771 Euro je Einwohner ein deutlich niedrigeres Ausgabenniveau als die rheinischen (1 895 Euro/Ew.) und die bergischen Städte (1 864 Euro/Ew.) aufweisen. Gleichzeitig liegt das Ausgabenniveau der Ruhrgebietskreise (1 624 Euro/Ew.) deutlich über dem der Mittelrheinkreise (1 517 Euro/Ew.).

60 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunal финанzen, a. a. O., S. 121 ff.

61 Vgl. WIRTZ, H. (2013): Abfall- und Abwassergebühren für private Haushalte 2013 in Nordrhein-Westfalen. Statement zur Pressekonferenz am 31.07.2013 in Düsseldorf.

62 Vgl. dazu Abschnitt III.3.4.5

### 3.2.2.1 Personalauszahlungen

Zu den kommunalen Personalausgaben zählen vor allem die Dienst- und Versorgungsbezüge der kommunalen Beschäftigten sowie die Beiträge zu Versorgungskassen und zur gesetzlichen Krankenversicherung.<sup>63</sup> Sie stellen den größten Posten unter den Auszahlungen für Dienstleistungen dar.

Im Jahr 2014 lagen die Personalausgaben im Ruhrgebiet (728 Euro/Ew.) um 1,3 % unter dem Niveau des Mittelrheingebietes (738 Euro/Ew.). Der Abstand zum übrigen Nordrhein-Westfalen (633 Euro/Ew.) betrug 15,0 % (vgl. *Anh. 26 u. Abb. 34 u. 35*). Der Unterschied zum westdeutschen Durchschnitt (697 Euro/Ew.) fiel hingegen mit 4,5 % vergleichsweise gering aus.

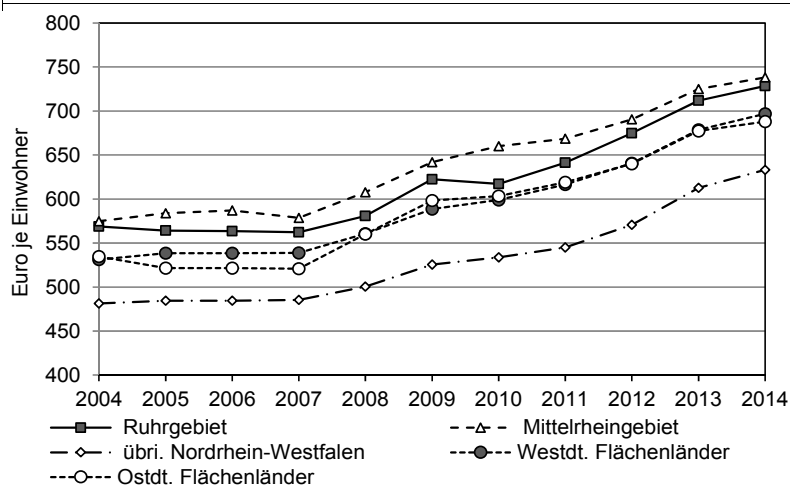
Die Personalausgabenquote der Ruhrgebietskommunen (22,0 %) lag leicht über dem westdeutschen Durchschnitt (21,0 %) und auf dem Niveau der Kommunen im Mittelrheingebiet (22,1 %).

Die kreisfreien Städte des Ruhrgebietes verzeichnen ein um 8,2 % niedrigeres Ausgabenniveau als die rheinischen Städte des Mittelrheingebietes. Im Vergleich zu den Kreisen ist für die kreisfreien Städte des Ruhrgebiets ein um 7,5 % höheres Niveau festzustellen. Für letztere Disparität dürften die Ortsgrößen (vgl. *Anh. 1*) mit ihren größeren Verwaltungsapparaten eine Ursache sein.

Im Jahr 2014 sind die Personalausgaben im Ruhrgebiet um 2,3 % gestiegen, dabei fand in den kreisfreien Städten ein Anstieg von 2,9 % statt, während die Personalausgaben in den Kreisen nur um 1,1 % stiegen. Stärker wuchsen die Personalausgaben im übrigen Nordrhein-Westfalen (3,3 %). Im Mittelrheingebiet betrug der Anstieg 1,8 %. Hierzu haben die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst beigetragen.<sup>64</sup> Zugleich dürfte aber auch der Personalaufbau bei der Kinderbetreuung eine Rolle gespielt haben.

Das Personalausgabenniveau wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die Auslagerung von Aufgaben aus den kommunalen Haushalten senkt die Personalausgaben. An ihre Stelle, gleiches gilt z. B. auch für den Sachmittelaufwand, treten dann Finanztransfers (Erstattungen, Defizitausgleich etc.).<sup>65</sup> Un-

**Abbildung 34:**  
**Auszahlungen für Personal im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner**



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

terschiede ergeben sich auch bei divergierenden Anteilen städtischer und kirchlicher bzw. karitativer Kindertageseinrichtungen. Ohne Berücksichtigung dieser Faktoren sind die einzelstädtischen Unterschiede der Personalausgaben im Ruhrgebiet nicht sinnvoll zu interpretieren (vgl. *Anh. 35*).

### 3.2.2.2 Sachmittelaufwand

Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (ohne Erhaltungsaufwand) lagen im Ruhrgebiet im Jahr 2014 mit 481 Euro je Einwohner um 2 Euro je Einwohner unter dem Wert im Mittelrheingebiet (483 Euro/Ew.). Wesentlich größer war der Abstand zum übrigen Nordrhein-Westfalen (385 Euro/Ew., +25,0 %) und erst recht zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (361 Euro/Ew.; +33,4 %) (vgl. *Anh. 33*). Dabei sind allerdings die Auszahlungen der Landschaftsverbände noch nicht berücksichtigt.

Der laufende Sachaufwand ist im Ruhrgebiet im Vergleich zum Vorjahr stark gesunken (-9,2 %). Im Mittelrheingebiet sanken die Auszahlungen um 10,1 % und im übrigen Nordrhein-Westfalen konnten die Ausgaben um 12,0 % reduziert werden. Der Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Regionen zeigt ein uneinheitliches Bild. So gingen die Sachausgaben der Kreise des Mittelrheingebiets nur um 5,4 % zurück, während die rheinischen Städte (-10,5 %) und die bergischen Städte (-22,3 %) deutlich stärkere Rückgänge verzeichneten. Im Ruhrgebiet konnten hingegen die

<sup>63</sup> Rückstellungen für die Pensionsverpflichtungen bei Beamten sind hier nicht erfasst.

<sup>64</sup> Tarifierhöhung im Bereich des TVöD – Kommunen +3,0 %, mind. 90 Euro zum 01.03.2014; Beamtenbesoldung: +1,3 % bis +2,95 % + 30 Euro, zeitversetztes Inkrafttreten bis 31.08.2014 je nach Besoldungsgruppe (vgl. <http://oeffentlicher-dienst.info/>)

<sup>65</sup> Vgl. hierzu die Finanzindikatoren aus dem „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, online unter <http://wegweiser-kommune.de/> (Stand: 31.08.2015). Sie unterscheiden die Personalausgaben zwischen Kernhaushalt und Auslagerungen.

Kreise mit -11,6 % einen größeren Rückgang ihres laufenden Sachaufwands feststellen als die kreisfreien Städte mit -8,0 %.

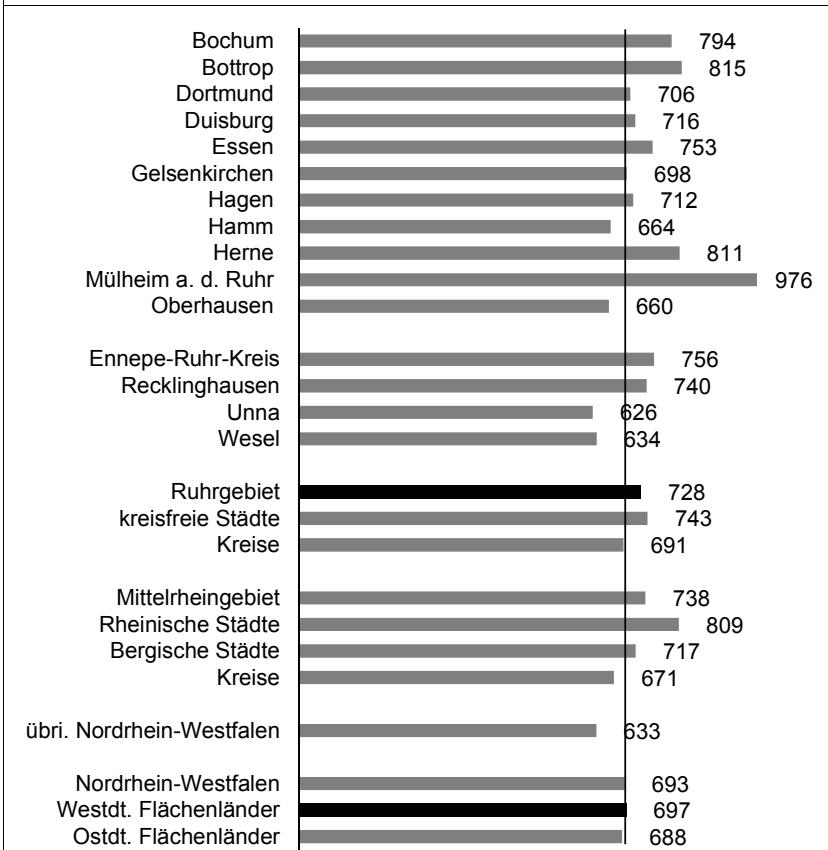
Einzelgemeindlich bestanden im Ruhrgebiet erhebliche Unterschiede. Die Auszahlungen variierten zwischen 177 Euro je Einwohner in Duisburg und 777 Euro je Einwohner in Oberhausen (vgl. *Anh. 33*). Das auch die mittelfristigen Durchschnittswerte eine ähnliche Spreizung aufweisen, weist auf stabile Organisationsunterschiede zwischen den Kommunen hin, wie sie auch schon in den Personalauszahlungen zum Ausdruck kamen. Auch die Entwicklungsdynamik im Ruhrgebiet fällt bei lokaler Betrachtung sehr unterschiedlich aus. So steigen in Gelsenkirchen die Auszahlungen minimal um 0,4 %. Gleichzeitig können Städte wie Duisburg (-29,0 %), Mülheim a. d. Ruhr (-25,6 %), Bochum (-16,8 %) und Hamm (-15,4 %) deutliche Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr verzeichnen. Erklärt werden kann der starke Rückgang der Sachausgaben an dieser Stelle nicht.

### 3.2.2.3 Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für laufende Ausgaben

Diese Auszahlungen erfolgen insbesondere an freie oder private Träger von Kindertageseinrichtungen, an Träger von Sozialeinrichtungen, an andere Kommunen und kommunale Unternehmen und Betriebe sowie an Zweckverbände für von diesen übernommene Aufgaben.<sup>66</sup>

Die Kommunen des Ruhrgebiets gaben im Jahr 2014 im Schnitt 526 Euro je Einwohner für Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für laufende Zwecke aus (vgl. *Anh 34*). Dies waren immerhin 15,9 % der gesamten Auszahlungen. Hier lag die Region um 4,4 % über dem Niveau des Mittelrheingebiets (504 Euro/Ew.) und 3,2 % über dem des übrigen Nordrhein-Westfalens (509 Euro/Ew.). Der Abstand zum westdeutschen Durchschnitt betrug sogar 15,5 %.

**Abbildung 35:**  
**Auszahlungen für Personal der Kommunen im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2014 in Euro je Einwohner**



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

Das überdurchschnittliche Auszahlungsniveau wurde vor allem von den großstädtisch geprägten Kreisen der Region verursacht (509 Euro/Ew.), während die kreisfreien Städte im Vergleich zum Mittelrheingebiet deutlich unterdurchschnittliche Niveaus aufwiesen (509 Euro/Ew. zu 563 bzw. 639 Euro/Ew. der rheinischen bzw. bergischen Städte).

Im Vergleich zu 2013 nahmen die Auszahlungen im Ruhrgebiet um 8,1 % zu. Das war eine um mehr als die Hälfte geringere Zunahme als im Mittelrheingebiet (19,9 %), wobei hier vor allem die bergischen Städte ein hohes Wachstum aufwiesen (56,5 %). Dagegen legten die Kommunen im westdeutschen Durchschnitt nur um 5,0 % zu.

Spätestens seit 2006 kennzeichnet diese Auszahlungsart in allen Vergleichsräumen eine hohe Wachstumsdynamik (vgl. *Abb. 36*). Angesichts des seit einigen Jahren fortschreitenden U3-Ausbaus, der gerade die Auszahlungen der nichtstädtischen Träger der

<sup>66</sup> Obwohl Zuweisungen und Zuschüsse auf anderen rechtlichen Grundlagen gezahlt werden als Kostenerstattungen (vgl. *Abschnitt 3.2.1.1*), zeigt die empirische Analyse, dass nur die Summe beider Zahlungsgrößen ein sinnhaftes Bild ergibt. In der

kommunalen Buchungspraxis scheinen die rechtlichen Unterschiede nicht zwingend zum Ausdruck zu kommen, weil lokale Niveauunterschiede ansonsten schwer erklärbar sind.

Kindertageseinrichtungen steigen lassen dürfte, sind Auszahlungssteigerungen nicht verwunderlich.

Mit Ausnahme der aktuell ungewöhnlichen Entwicklung im Mittelrheingebiet haben sich die Niveauunterschiede seit 2006 kaum verändert. Dabei hatte es in den Jahren 2004 bis 2006 im Ruhrgebiet durchaus noch einen beachtlichen Rückgang der Auszahlungen in diesem Kostenbereich um rd. 50 Euro je Einwohner gegeben. Seither liegt das Ruhrgebiet im allgemeinen Trend.

Auf einzelstädtischer Ebene variieren die Auszahlungen für Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen im Ruhrgebiet zwischen 333 Euro je Einwohner in Herne und 810 Euro in Hamm bzw. 644 Euro in Dortmund (vgl. Anh 34). Die Niveauunterschiede deuten auf unterschiedliche Grade an Auslagerung kommunaler Aufgaben hin, wobei der Anteil städtischer und nichtstädtischer Kindertageseinrichtungen von Bedeutung sein dürfte. Hamm weist dabei einen unterdurchschnittlichen Personal- und Sachkostenanteil auf, was die These der Auslagerung stützt. Insgesamt liegt Hamm bei den Gesamtauszahlungen für Dienstleistungen im Ruhrgebietsdurchschnitt. Herne hat hingegen ein deutlich überdurchschnittliches Personalausgabenniveau, bleibt bei den Auszahlungen für Dienstleistungen aber deutlich unter dem Ruhrgebietsdurchschnitt (vgl. Anh. 31).

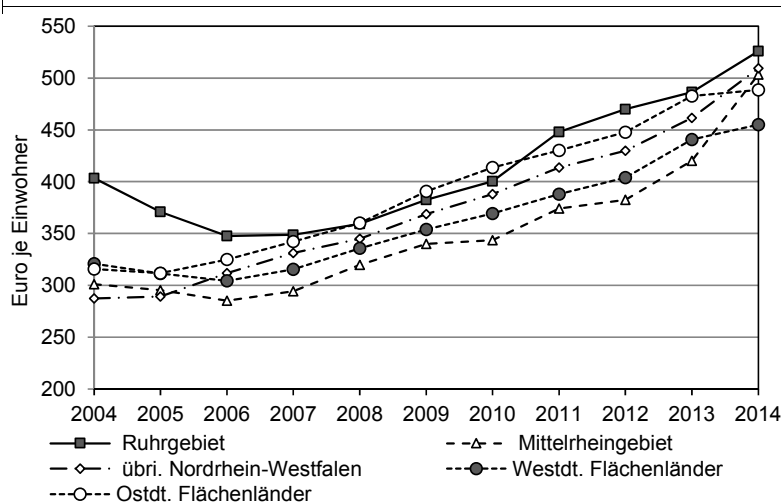
### 3.3 Soziale Leistungen

Seit mindestens drei Jahrzehnten ist der Sozialbereich ein kontinuierlich und dabei überdurchschnittlich wachsender kommunaler Aufgabenbereich, der einen immer größer werdenden Teil der Finanzmittel verbraucht.<sup>67</sup> Wer also nach den Ursachen der Finanzkrise der kommunalen Haushalte sucht, muss insbesondere hier hinschauen.

#### 3.3.1 Einführung in die Analyse sozialer Leistungen

Der Sozialbereich ist ein sehr komplexes kommunales Aufgabenfeld. Es sind folgende Teilbereiche zu unterscheiden:

**Abbildung 36:**  
Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen für laufende Ausgaben im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 2004 bis 2014 in Euro je Einwohner



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

- die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II),
- die Sozialhilfe (SGB XII), darunter
  - Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40),
  - die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46),
  - Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52),
  - Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60),<sup>68</sup>
  - Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66),<sup>69</sup>
  - Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69) und
  - Hilfe in anderen Lebenslagen, z. B. Blindenhilfe (§§ 70 bis 74),
- die Jugendhilfe (SGB VIII),
- die Leistungen an Kriegsoffer (Bundesversorgungsgesetz u. a.),
- die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) und
- sonstige Leistungen (z. B. Unterhaltsvorschussgesetz).

Die Aufzählung zeigt, dass die Grundlagen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung dabei ganz wesentlich von Bundesgesetzen und hier insbesondere vom Sozialgesetzbuch (SGB)<sup>70</sup> vorgegeben sind. Entsprechend stellt sich nicht die Frage nach dem „ob“ der

67 Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (2015): Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh. – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden, S. 69 u. 74. (Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).

68 Leistungen neben denen, die nach den §§ 26, 33, 41 und 55 SGB IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ gewährt werden.

69 Nicht zu verwechseln mit dem Sozialgesetzbuch – Buch XI „Soziale Pflegeversicherung“.

70 Vgl. zu den Gesetzen unter <<http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de>>.

Aufgabenerfüllung, sondern nur nach dem „wie“ und damit nach den Handlungsspielräumen, die bei der Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene verbleiben.

Im Folgenden wird, der Analyse von Ein- und Auszahlungsarten folgend, nicht der Sozialbereich in Gänze betrachtet, sondern eine Verengung auf die sozialen Leistungen vorgenommen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Transferleistungen aufgrund personenbezogener Leistungsansprüche. Damit bleiben Ausgaben für Personal- und Sachmittel sowie für Investitionen unberücksichtigt. Insbesondere die Kinderbetreuung wird damit nicht erfasst. Hierzu wäre eine Analyse nach Aufgaben bzw. Produktbereichen notwendig, die im Finanzbericht Metropole Ruhr nicht vorgesehen ist und auch den Rahmen der Finanzberichterstattung sprengen würde (vgl. dazu aber auch *Abschnitt 3.2.2.3*).

Träger der sozialen Leistungen sind in Nordrhein-Westfalen auf der einen Seite die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger, zuständig vor allem für die Hilfen *außerhalb von Einrichtungen* (z. B. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung etc.), und zum anderen die Landschaftsverbände als überörtliche Träger, zuständig vor allem für die Hilfen *innerhalb von Einrichtungen* (insbesondere Eingliederungshilfe für behinderte Menschen). Die Landschaftsverbände werden über die Landschaftsumlage der Städte und Kreise sowie durch Schlüsselzuweisungen des Landes und Erstattungen anderer Kostenträger finanziert. Insofern werden die Ausgaben für soziale Leistungen der kreisfreien Städte und Kreise untererfasst, wenn nicht auch ihre Umlagen an die Landschaftsverbände beachtet werden.

Den *Auszahlungen* in diesem Bereich stehen *Einzahlungen* gegenüber. Hierzu gehören z. B. der Kostenersatz und die Erstattungen Dritter (z. B. Angehörige der Leistungsberechtigten oder Sozialversicherungsträger), seit dem 1. Januar 2005 die Erstattungen des Bundes für Kosten der Unterkunft (KdU) einschließlich Heizung, Bildung und Teilhabe (ab 2012) etc. nach dem SGB II sowie die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.<sup>71</sup> Ebenso erhalten die Kommunen Zuweisungen des Landes für die Entlastung des Landes beim Wohngeld sowie Zahlungen z. B. für die Unterbringung von Asylbewerbern. Über die tatsäch-

liche kommunale Belastung mit Auszahlungen für soziale Leistungen könnte demzufolge der Saldo der Zahlungsströme, die *reinen Sozialausgaben*, Auskunft geben (vgl. *Abschnitt 3.3.2*). Allerdings erfolgt ein Teil der Entlastungszahlungen nicht als direkte Kostenbeteiligung unter einem eigens für den Sozialbereich reservierten Buchungskonto, sondern unter der Sammelposition Kostenerstattungen (vgl. dazu *Abschnitt 3.2.1.1*).<sup>72</sup> Insofern hat der Indikator „Reine Sozialausgaben“ in dem Maße an Aussagekraft verloren, wie Entlastungszahlungen nicht auf diesem Wege erfasst werden können. Da hiervon aber alle Kommunen in gleicher Weise betroffen sind, ist der interkommunale Vergleich, der trotzdem noch vorgenommen werden soll, noch stimmig.

Aus- und Einzahlungen der Optionskommunen, die sie über die „normale“ Aufgabenerfüllung im Rahmen der Auszahlung des Arbeitslosengeldes II und der Betreuung von Arbeitslosen zusätzlich erfüllen, blieben unberücksichtigt, um eine interkommunale Verzerrung zu vermeiden.

Im Folgenden wird insbesondere die Gesamtbelastung aus sozialen Leistungen untersucht. Die Analyse nach Teilbereichen beschränkt sich auf zentrale Ergebnisse. Aus aktuellem Anlass werden die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wieder zusätzlich ausgewertet.<sup>73</sup>

### 3.3.2 Sozialausgabenbelastung – reine Sozialausgaben

Reine Sozialausgaben sind diejenigen Ausgaben für soziale Transferzahlungen, die – mit Einschränkung – nach Abzug spezifischer Einnahmen übrig bleiben und aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen (= allgemeine Deckungsmittel; vgl. *Abschnitt 3.1*) zu finanzieren sind. Im Jahr 2014 waren das im nordrhein-westfälischen Durchschnitt 723 Euro je Einwohner (vgl. *Anh. 35*). Dabei standen Pro-Kopf-Auszahlungen von 857 Euro Einzahlungen von 134 Euro (15,7 %) gegenüber. Mit dem Nettobetrag absorbierten die sozialen Leistungen 43,6 % der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen. Der nordrhein-westfälischen Belastung stand im westdeutschen Durchschnitt nur ein Betrag von 573 Euro je Einwohner gegenüber, womit lediglich 36,2 % der allgemeinen Deckungsmittel gebunden wurden. Allerdings ist der Vergleich nicht ganz tragfähig, da in einigen Ländern die Aufgaben

71 Ab 2014 übernimmt der Bund schrittweise die Kosten (Nettoaussgaben) der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dabei steigt die bisher geltende Erstattung von ca. 13 % (bis 2011) über 45 % (2012) und 75 % (2013) bis zur Vollübernahme. Der Erstattungsanspruch für das Jahr 2014 wird aber erst in 2015 zahlungsrelevant (vgl. dazu § 46 a SGB XII).

72 Abweichend davon wurde in Nordrhein-Westfalen ab 2013 für die Bundesbeteiligung bei der Grundsicherung im Alter und bei

Erwerbsminderung – analog der Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft – ein eigenes Buchungskonto eingeführt, das ab 2014 auch von allen Sozialleistungsträgern genutzt wurde. Dies kann aber im bundesweiten Vergleich nicht genutzt werden.

73 Daten zu den Auszahlungen für sonstige Sozialleistungen sind in *Anhang 41* enthalten.



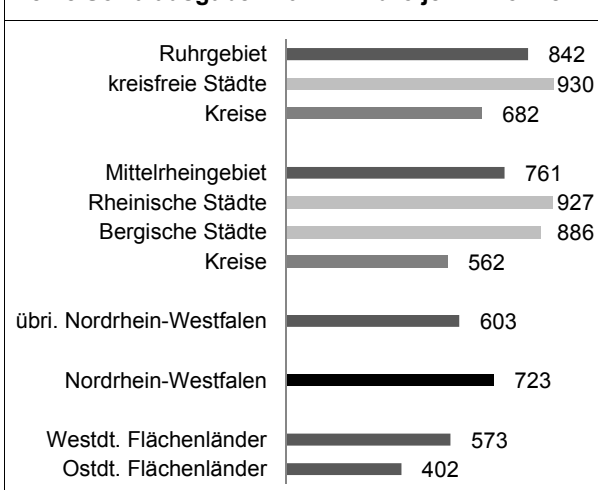
des überörtlichen Sozialhilfeträgers nicht von der kommunalen Ebene sondern vom Land wahrgenommen werden (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein; für Ostdeutschland: Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Dabei besteht teilweise eine kommunale Kostenbeteiligung an den Landesausgaben (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz), die sich hier aber nicht separieren lässt. Insofern ist der Vergleich über die Landesgrenzen hinaus – zumindest für die betroffenen Aggregate – verzerrt.

Um die Belastung der Ruhrgebietskommunen abzubilden, müssen ihren direkten Nettozahlungen (573 Euro/Ew.) die Belastungen der Landschaftsverbände (244 Euro/Ew.) hinzugerechnet werden. Dazu werden die Beträge der Landschaftsverbände anhand der Finanzkraft der Gemeinden umgelegt.<sup>74</sup> Danach weist das Ruhrgebiet mit reinen Sozialausgaben in Höhe von 842 Euro je Einwohner ein deutlich überdurchschnittliches Belastungsniveau auf (vgl. Abb. 37 u. Anh. 35). Dem steht das Mittelrheingebiet mit 761 Euro je Einwohner um -9,6 % nach.

Unterschiede treten weniger zwischen den Verdichtungsräumen auf als vielmehr zwischen Kernstädten und Umlandbereichen bzw. dem ländlichen Raum. Daneben lässt sich aber auch für die Kernstädte eine auffällige Differenzierung feststellen.

- Die Kernstädte, hier als kreisfreie Städte der Verdichtungsräume abgegrenzt, weisen im Ruhrgebiet (930 Euro/Ew.) ein um 36,4 % höheres Belastungsniveau als das Umland auf. Im Mittelrheingebiet ist der Unterschied noch deutlicher ausgeprägt. Die strukturstärkeren rheinischen Städte, die mit 927 Euro eine fast gleich hohe Pro-Kopf-Belastung aufweisen,<sup>75</sup> liegen um 65,1 % über dem Umland (562 Euro/Ew.). Für die bergischen Städte (886 Euro/Ew.)<sup>76</sup> beträgt die Differenz „nur“ 57,8 %. Die hohen Unterschiede im Mittelrheingebiet basieren auf dem sehr niedrigen Belastungsniveau des Umlandes der Kernstädte (562 Euro/Ew.), welches auch gegenüber dem Umland der Ruhrgebietskernstädte (643 Euro/Ew.) um 17,6 % geringere Belastungen aufweist.
- Im übrigen, stark von verstädterten bis ländlichen Strukturen geprägten Nordrhein-Westfalen lagen die Belastungen aus sozialen Leistungen mit 603 Euro je Einwohner ebenfalls sehr niedrig. Aber

**Abbildung 37:**  
**Reine Sozialausgaben 2014 in Euro je Einwohner\***



\* NRW-Regionen einschließlich der Anteile der Landschaftsverbände.

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

auch hier bestehen größere Unterschiede zwischen den solitären Kernstädten und deren Umland.

Wird die Belastung durch soziale Leistungen ins Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt, dann weisen die Kernstädte im Ruhrgebiet bei fast gleich hoher Pro-Kopf-Belastung wie die rheinischen Kernstädte eine nur um 0,4 %-Punkte höhere Absorption allgemeiner Deckungsmittel auf (Absorptionsquote 48,8 %) (vgl. Abb. 38). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die allgemeinen Deckungsmittel im Ruhrgebiet durch die Mittel aus dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zusätzlich um 425,6 Mio. Euro aufgestockt wurden (vgl. Abschnitt 1.1). Das entspricht einem Fünftel (20,2 %) des Ausgabenvolumens. Insofern ist die auf die nicht aufgestockten allgemeinen Deckungsmittel bezogene Absorptionsquote deutlich höher.

Im Umlandbereich der Ruhrgebietskernstädte bleibt das Absorptionsniveau (41,3 %) zwar um 8,4 % unter dem der Kernstädte der Region, dennoch ist die Gesamtregion – Kern und Umland – in einem hohen Maße durch soziale Leistungen belastet. Das Belastungsniveau liegt um 21,3 % über dem Durchschnitt aller westdeutschen Länder und um 49,0 % über dem Niveau der ostdeutschen Länder.<sup>77</sup>

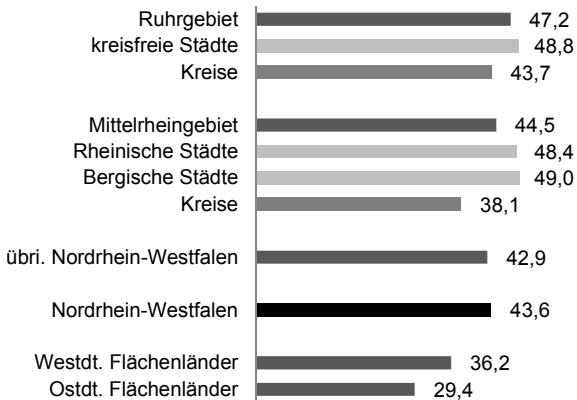
<sup>74</sup> Da die Landschaftsverbände über eine finanzkraftabhängige Umlage der jeweiligen Mitglieder (kreisfreie Städte und Kreise) finanziert werden, erfolgt hier eine angenäherte Abschätzung auf Gemeindeebene.

<sup>75</sup> Mitverantwortlich dafür dürften auch die hohen finanzkraftabhängigen Umlagezahlungen der steuerstarken Städte an die Landschaftsverbände sein.

<sup>76</sup> Der Wert dürfte zu gering ausfallen, da eine Stadt im Bereich der Jugendhilfe im Vergleich zu den Vorjahren rd. 10 Mio. Euro geringere Ausgaben zur Kassenstatistik gemeldet hat.

<sup>77</sup> Anders als beim Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben dürfte der Vergleich der Absorptionsquote nicht durch unterschiedliche Aufgabenteilungen zwischen Land und Kommunen verzerrt sein, weil die Länder bei einer geringeren Aufgabenübertragung

**Abbildung 38:**  
**Absorption der allgemeinen Deckungsmittel durch reine Sozialausgaben 2014 in %\***



\* NRW-Regionen einschließlich Anteil der Landschaftsverbände.

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

**– Entwicklungsdynamik –**

Die Entwicklungsdynamik der reinen Sozialausgaben ist beachtlich. Gegenüber dem Vorjahr nahmen die absoluten Nettoausgaben in Nordrhein-Westfalen um 7,1 % zu. Mittelfristig zeigt sich ein jahresdurchschnittlicher Zuwachs bei den Pro-Kopf-Nettoausgaben um 4,7 % (2009-2014) und längerfristig unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung von 3,9 % (2004-2014) (vgl. Anh. 35).

Die Dynamik des Sozialbereichs ist in Nordrhein-Westfalen aber kaum überdurchschnittlich. Auch im Durchschnitt der westdeutschen Länder ergaben sich ähnliche Zuwächse (zum Vorjahr 7,3 %; mittelfristig 4,1 % p. a.; längerfristig 3,8 % p. a.; vgl. Anh. 35). Lediglich in Ostdeutschland fallen die langfristigen Steigerungen deutlich geringer aus (mittelfristig 3,8 % p. a.; längerfristig 2,8 % p. a.). Insofern scheint hier eine bundesweit einheitlichere Entwicklungsdynamik vorzuliegen, als die Diskrepanz der Haushaltsergebnisse vermuten lässt. Für sie spielen die im Ruhrgebiet bzw. Nordrhein-Westfalen erreichten Niveaus zusätzlich eine zentrale Rolle.

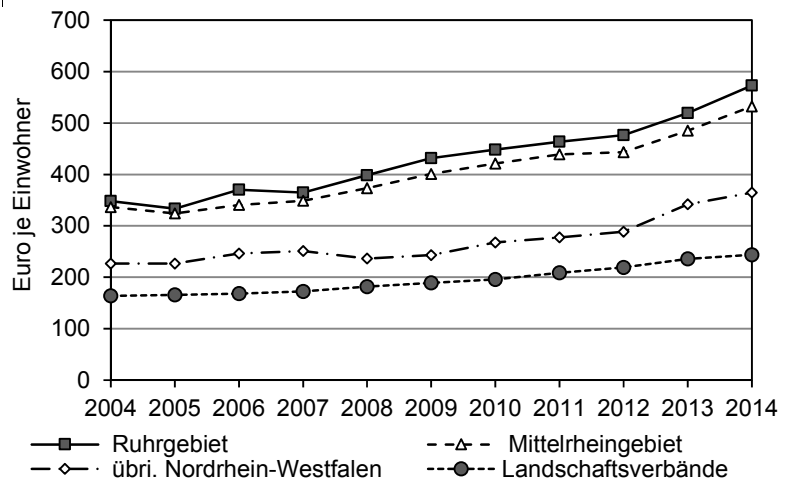
Innerhalb Nordrhein-Westfalens weisen alle Regionen, mit Ausnahme der

– geringen – reformbedingten Entlastung, im Jahr 2005 einen kontinuierlichen Zuwachs ihrer direkten Belastung (ohne Umlagebelastung durch die Landschaftsverbände) auf. Ähnliches gilt auch für die Belastungen der Landschaftsverbände (vgl. Abb. 39), die wiederum auch eine Erhöhung der Umlagen niederschlagen.<sup>78</sup>

Innerhalb des Ruhrgebietes weisen die kreisfreien Städte und Kreise ebenfalls sehr unterschiedliche Belastungsniveaus auf. Sie variieren im Jahr 2014 bei den Städten je Einwohner (einschl. der Umlageanteile der Landschaftsverbände) zwischen 1 041 Euro in Dortmund und 685 Euro in Bottrop. Unter den vier Kreisen stand der Kreis Unna an der Spitze (780 Euro/Ew.), während der Kreis Wesel die geringste Nettobelastung aufwies (582 Euro/Ew.). Gemessen an der Absorptionsquote war die Belastung der Städte in Bochum am größten (60,2 %) und in Hagen – unter dem Einfluss der Stärkungspaktmittel – am geringsten (40,8 %). Bei den Landkreisen war die Quote im Kreis Recklinghausen am geringsten (40,1 %) (vgl. Abb. 40). Die Pro-Kopf-Nettobelastungen ohne Anteil der Landschaftsverbände sind dem Anhang 35 zu entnehmen.

Sieht man einmal davon ab, dass dem starken Soziallastenanstieg durch die Gesetzgeber (Bund und Land) dem Konnexitätsprinzip folgend eine stärkere Alimentation der sozialen Lasten der Kommunen

**Abbildung 39:**  
**Reine Sozialausgaben 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im inter-regionalen Vergleich\* in Euro je Einwohner**



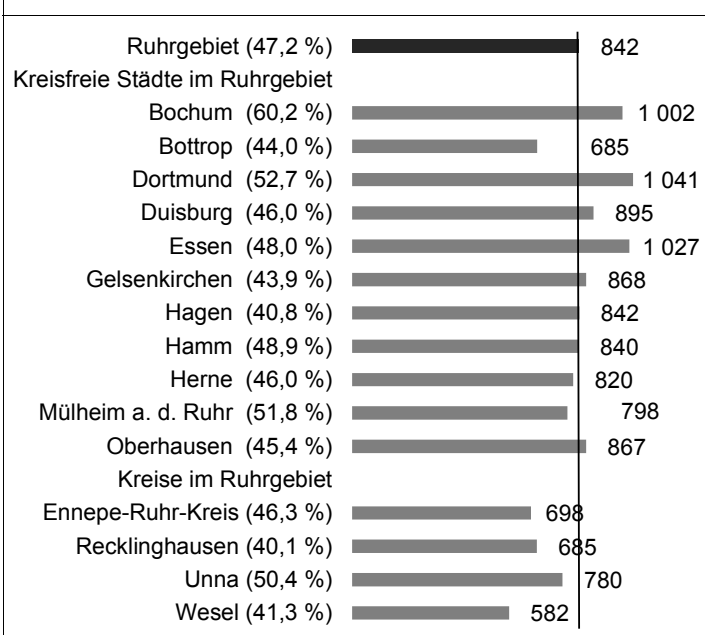
\* NRW-Regionen ohne soziallastenspezifische Umlagebelastung durch die Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

an die Kommunen auch geringere Zuweisungen an diese auszahlen und damit das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen ebenfalls entsprechend kleiner ausfällt.

78 Vgl. Fußnote 28.

**Abbildung 40:**  
**Niveau der reinen Sozialausgaben in Euro je Einwohner und**  
**Absorptionsquote der allgemeinen Deckungsmittel 2014**  
**in % (in Klammern)\***



\* Einschließlich Anteil der Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

hätte folgen müssen (z. B. Dotation des kommunalen Finanzausgleichs), so ist die stärkere Gewichtung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2011 und 2012 aus dieser Entwicklung heraus durchaus plausibel.<sup>79</sup>

Die Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung muss hier noch hinzugesetzt werden – was für Nordrhein-Westfalen möglich ist (vgl. Fn 72). Die landesweite Entlastung um 1,23 Mrd. Euro schlug mit durchschnittlich 70 Euro je Einwohner zu Buche. Im Ruhrgebiet betrug der Effekt 75 Euro je Einwohner und reduzierte die reinen Sozialausgaben damit auf 767 Euro je Einwohner (-8,9 %). Im Mittelrheingebiet sanken die Ausgaben um 81 Euro je Einwohner auf 680 Euro (-10,6 %), wobei die Entlastung in den rheinischen Städten am höchsten war (109 Euro/Ew.; -11,8 %).

### 3.3.3 Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen

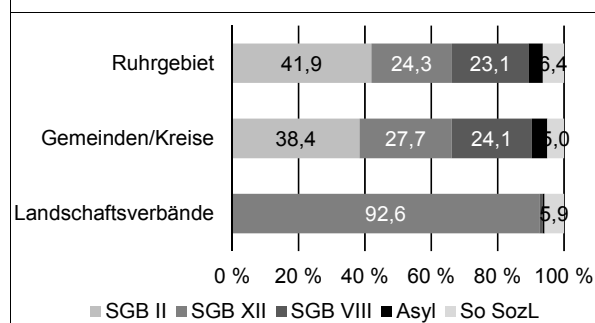
Um die Struktur der (Brutto-)Auszahlungen für soziale Leistungen vergleichen zu können, ist zu berücksichtigen, dass die Landschaftsverbände mit 267 Euro je Einwohner knapp die Hälfte (45,4 %; 4,69 Mrd. Euro;

vgl. Anh. 36) dieser Leistungen tragen. Da die Landschaftsverbände diese fast ausschließlich für Aufgaben nach dem SGB XII tätigen (2014: 92,6 %; insbesondere Eingliederungshilfe für Behinderte; vgl. Abb. 41), sind die Auszahlungen für Leistungen nach dem SGB XII in Nordrhein-Westfalen insgesamt mit 411 Euro je Einwohner der größte kommunale Ausgabenblock für soziale Leistungen (48,0 %). Ihm folgen die Bereiche Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kosten der Unterkunft und seit 2012 Bildungs- und Teilhabepaket) mit 227 Euro je Einwohner (26,4 %) und die Kinder- und Jugendhilfe mit 145 Euro je Einwohner (16,9 %). Die Bereiche Asylbewerberleistungsgesetz (3,4 %) und sonstige soziale Leistungen (6,5 %) spielen eine untergeordnete Rolle.

Wird allein der direkt von den kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden verantwortete Sozialbereich betrachtet, dann bilden die Kosten der Unterkunft den größten Ausgabenblock (38,4 %). Die Bereiche SGB XII (27,7 %) und Kinder- und Jugendhilfe (24,1 %) liegen fast gleichauf. Leistungen für Asylbewerber (4,8 %) und sonstige

Leistungen (5,0 %) sind wieder von geringer Bedeutung (vgl. Abb. 41).

**Abbildung 41:**  
**Struktur der Auszahlungen für soziale Leistungen**  
**nach Hilfearten in Nordrhein-Westfalen 2014 in %**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Wird der Kostenersatz beim SGB II (u. a. Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung) und beim SGB XII (u. a. Kostenbeteiligung von Angehörigen, Erstattung durch Sozialversicherungsträger und neuerdings für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) berücksichtigt,

<sup>79</sup> Die verfassungsrechtliche Beanstandung der Anhebung des Soziallastenansatzes wurde vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof am 06.05.2014 zurückgewiesen (Urteil 14/11 und 9/12).

dann steigt die Bedeutung insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe, die kaum Einnahmen aufweist, deutlich an. Im Folgenden werden die Bereiche Leistungen für Unterkunft und Heizung, Leistungen nach SGB XII und Kinder- und Jugendhilfe näher untersucht. Aufgrund der Aktualität der Thematik wird zudem ein näherer Blick auf die Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geworfen.

### 3.3.3.1 Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II

Mit den sogenannten *Hartz-IV-Gesetzen* wurden die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Lebensunterhalt zum 1. Januar 2005 zusammengelegt. Es entstand die *Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Die Zusammenführung sollte die Effizienz der Integration der betroffenen Erwerbsfähigen in das Erwerbsleben erhöhen und damit mittel- und langfristig zu Kosteneinsparungen führen. Zusätzlich sollten die Kommunen um insgesamt 2,5 Mrd. Euro entlastet werden. Deshalb erhalten die Kommunen zu den Unterkunfts- und den Heizungskosten einen Bundeszuschuss.<sup>80</sup> Darüber hinaus erhalten die kommunalen Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Ländern Zuweisungen, mit denen die Ersparnisse des Landes bei den Wohngeldzahlungen, die es für diese Personengruppe nicht mehr gibt, auf die Kommunen übertragen werden. Zusammen ergeben sich daraus in Nordrhein-Westfalen Einnahmen in Höhe von 36,2 % der Auszahlungen; im westdeutschen Durchschnitt liegt der Anteil bei 37,9 % (vgl. *Anh. 37*).<sup>81</sup>

Die kommunale Belastung aus den Leistungen für Unterkunft und Heizung ergibt sich damit aus

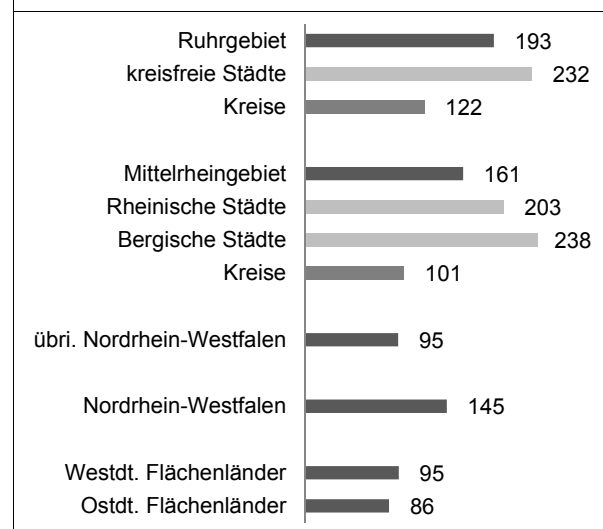
- der Zahl der Bedarfsgemeinschaften,
- dem lokalen Mietniveau und dessen Entwicklung,
- dem lokalen Niveau und der Entwicklung der Energie- und Mietnebenkosten sowie
- aus den Beteiligungen von Bund und Ländern.

Im Ruhrgebiet lagen die Netto-Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II bei 193 Euro pro Einwohner, wobei die Belastung in den Verdichtungsgebieten (232 Euro/Ew.) fast das Doppelte der Belastung in den Umkreisregionen betrug (122 Euro/Ew.) (vgl. *Abb. 42*). Der Ruhrgebietswert lag in 2014 um ein Drittel (33,2 %) über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 145 Euro je Einwohner.

Im Mittelrheingebiet zeigt sich zwischen Stadt und Umland eine ähnliche Diskrepanz auf: Das Gesamtniveau liegt zwar nur um 11,6 % über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt, aber auch hier sind die rheinischen Städte mit 203 Euro je Einwohner im Vergleich zu den Kreisen (101 Euro/Ew.) mehr als doppelt so hoch belastet. Bei den bergischen Städten liegt die Mehrbelastung gar bei 135,6 % (238 Euro/Ew.).

Im übrigen Nordrhein-Westfalen betragen die kommunalen Sozialausgaben für Unterkunft und Heizung pro Kopf im Jahr 2014 etwas weniger als die Hälfte (49,3%; 95 Euro/Ew.) des Ruhrgebietswertes. In den westdeutschen (48,1 %) und vor allem in den ostdeutschen Flächenländern (41,7 %) ist dieser Ausgabenposten ebenfalls deutlich geringer.

**Abbildung 42:**  
**Sozialausgaben SGB II (netto) 2014**  
**in Euro je Einwohner\***



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

Die Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende schwankten im Jahr 2012 innerhalb des Ruhrgebietes bei den kreisfreien Städten zwischen 318 Euro je Einwohner in Essen und 138 Euro je Einwohner in Bottrop (vgl. *Anh. 37*). Unter den Kreisen stand der Ennepe-Ruhr-Kreis an der Spitze (142 Euro/Ew.). Die interkommunale Differenzierung der Netto-Belastung kommt auch in der Dichte der SGB II-Bedarfsgemeinschaften zum Ausdruck (vgl. *Anh. 8*).

<sup>80</sup> Vgl. dazu die Ausführungen im Glossar.

<sup>81</sup> Die ostdeutschen Länder erhalten darüber hinaus seit 2005 weitere Zuweisungen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen strukturelle Arbeitslosigkeit in Höhe von einer Milliarde Euro. Diese Zahlungen werden ab 2012 langsam abgesenkt bzw. ab 2013 im Verhältnis der Belastungen der ost- zu den

westdeutschen Ländern angepasst (vgl. § 11 Abs. 3a Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern [Finanzausgleichsgesetz – FAG], zuletzt geändert am 15.07.2013). Insofern ist ein Vergleich mit den Kommunen der ostdeutschen Länder nicht sinnvoll.

Entsprechend der Neuordnung in diesem Bereich schrumpften durch die Überleitung von mehr als 90 % der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt (jetzt ein Teil im SGB XII) auf eine Restgröße zusammen.<sup>82</sup>

Gegenüber dem Vorjahr waren die Auszahlungen im Ruhrgebiet um 5,8 % gestiegen, wobei in den Kernstädten ein Anstieg um 11,7 % erfolgte, während im Umland ein Rückgang um 10,4 % eintrat. Im mehrjährigen Mittel (2009-2014) ergab sich ein Anstieg um 1,5 % pro Jahr. Kurz- und mittelfristig fiel der Anstieg im Ruhrgebiet etwas größer aus als im Mittelrheingebiet (vgl. *Anh. 37*). Im übrigen Nordrhein-Westfalen fiel vor allem mittelfristig der Anstieg der Auszahlungen deutlich höher aus: Der eher ländliche Raum holt auf. Auch im westdeutschen Mittel nahmen die Ausgaben in 2014 um 4,9 % kräftig zu. Mittelfristig ist allerdings ein konstantes Niveau erkennbar.

### 3.3.3.2 Soziale Leistungen nach SGB XII

Die im SGB XII behandelten sozialen Leistungen stellen eine Sammelgruppe von Leistungen zur Existenzsicherung dar. Dazu gehört als größte Einzelleistung die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die von den Landschaftsverbänden erbracht wird. Darüber hinaus werden die verbleibende Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hier geregelt (vgl. *die Aufzählung in Abschnitt 3.3.1*). Der Bund übernimmt schrittweise von den Kommunen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (2012: 45 %, 2013: 75 % und 2014: 100 %).<sup>83</sup> Die volle Entlastung der kommunalen Haushalte von der Grundsicherung im Alter wird aber erst 2015 finanzwirksam.

Die Analyse muss im Folgenden trennen zwischen den Auszahlungen der Landschaftsverbände als überörtlichem Träger sozialer Leistungen (248 Euro/Ew.) und den Auszahlungen der kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger (164 Euro/Ew.) (vgl. *Anh. 38*). Ein näherungsweise Vergleich zu den Werten auf Länderebene (z. B. westdt. Flächenländer: 360 Euro/Ew.) ist hier nur dann möglich, wenn die Ausgaben der Landschaftsverbände auf die der örtlichen Träger aufgeschlagen werden, denn im Ländervergleich erfolgt keine Trennung nach örtlichen und überörtlichen Trägern.

Bei den Leistungen nach SGB XII lagen die Bruttoauszahlungen im Ruhrgebiet bei 173 Euro je Einwohn-

ner und damit um 7,8 % unter denen im Mittelrheingebiet (188 Euro/Ew.), aber etwa 27,2 % über denen im restlichen Bundesland. Der Ausgabenunterschied zum Mittelrheingebiet ergibt sich durch deutlich höhere Auszahlungen der Kreise im Ruhrgebiet (135 zu 112 Euro/Ew.) und durch niedrigere Auszahlungen der kreisfreien Städte (194 zu 252 Euro/Ew. in den rheinischen Städten und 229 Euro/Ew. in den bergischen Städten). Daraus folgt: Vor allem die strukturstärkeren Städte geben deutlich mehr für soziale Leistungen nach dem SGB XII aus.

Gegenüber dem Vorjahr waren die Auszahlungen im Ruhrgebiet mit -1,4 % leicht gesunken. Im mehrjährigen Mittel (2009-2014) ergab sich jedoch ein Anstieg um 2,2 % pro Jahr. Tendenziell ist seit dem Rückgang der Auszahlungen im Jahr 2005 als Folge des einmaligen Übertritts vieler Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung für Arbeitsuchende ein kontinuierlicher Anstieg der Ausgaben zu beobachten (vgl. *Anh. 38*).

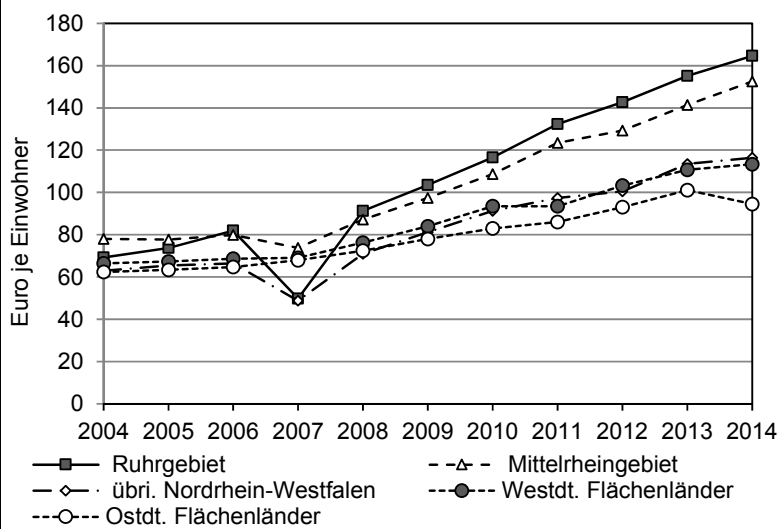
Die mit Abstand höchsten Auszahlungen nach SGB XII weist die Stadt Essen auf (286 Euro/Ew.), gefolgt von Dortmund (211 Euro/Ew.) und Herne (209 Euro/Ew.). Die mit deutlichem Abstand geringsten Auszahlungen wurden in der Stadt Bottrop getätigt (81 Euro/Ew.), gefolgt von Duisburg (111 Euro/Ew.). Die sehr niedrigen Niveaus in Bottrop und Duisburg sind dabei durch einen Rückgang um 40,8 % bzw. 42,3 % gegenüber dem Vorjahr verursacht. Parallel dazu weisen aber die sonstigen Auszahlungen für soziale Leistungen hohe Wachstumsraten auf, so dass hier auch noch Korrekturen in den Abschlussbuchungen anstehen können (vgl. *Anh. 38 u. 41*). Die Ruhrgebietskreise liegen mit Ausnahme des Ennepe-Ruhr-Kreises (112 Euro/Ew.) alle eng beieinander (138 und 144 Euro/Ew.).

Seit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt sind es die Landschaftsverbände, die im SGB XII mit der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen die höchste Ausgabenlast tragen (248 Euro/Ew.). Diese Auszahlungen steigen im Vergleich zum Vorjahr nur minimal an (+0,7 %) – was durch einen Rückgang im Landschaftsverband Westfalen-Lippe verursacht ist (-3,5 %; Landschaftsverband Rheinland: 5,3 %). Mittelfristig (2009-2014) lag der jährliche Anstieg deutlich höher bei 4,3 % (vgl. *Anh. 38*). Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen weist – jenseits der seit 2012 wieder an Dynamik gewinnenden Asylproblematik –

82 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Wohngeldentlastungsverteilung. Sachgerechte Datenermittlung für einen kommunalen Verteilungsschlüssel. Kaiserslautern, S. 30.

83 Bereits zuvor schon hatte der Bund seine Beteiligung in Höhe von pauschal 400 Mio. Euro für 2009 auf 13 % festgesetzt und dann jährlich um einen Prozentpunkt auf 15 % im Jahr 2011 angehoben (§ 46 a Abs. 1 SGB XII).

**Abbildung 43:**  
Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich\* in Euro je Einwohner



\* Für 2007 wurden von zahlreichen Kommunen im Zuge der Doppik-Umstellung keine Angaben zur Kinder- und Jugendhilfe gemeldet oder aber unter anderen Haushaltspositionen verbucht.

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

im gesamten Sozialbereich zusammen mit der Jugendhilfe (s. u.) die höchste und dauerhafteste Ausgabendynamik auf, weshalb hier weiter dringend auf die in der Koalitionsvereinbarung zugesagte Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. Euro gewartet wird. Die zugesagte Entlastung um 1 Mrd. Euro in 2015 verfliegt in der Ausgabendynamik schon. Deshalb muss die anvisierte Entlastung auch als eine anteilige und dynamisierte Beteiligung des Bundes ausgestaltet werden, um nachhaltig zu wirken.

### 3.3.3.3 Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII

Die Kinder- und Jugendhilfe entwickelt sich spätestens seit dem Jahr 2005 in Nordrhein-Westfalen – auch ohne den Ausbau der Kinderbetreuung – zu einem der stärksten „Kostentreiber“ im Sozialbereich. Mittelfristig (2009-2014) betrug der jahresdurchschnittliche Ausgabenzuwachs 6,7 % (vgl. Abb. 43).<sup>84/85</sup>

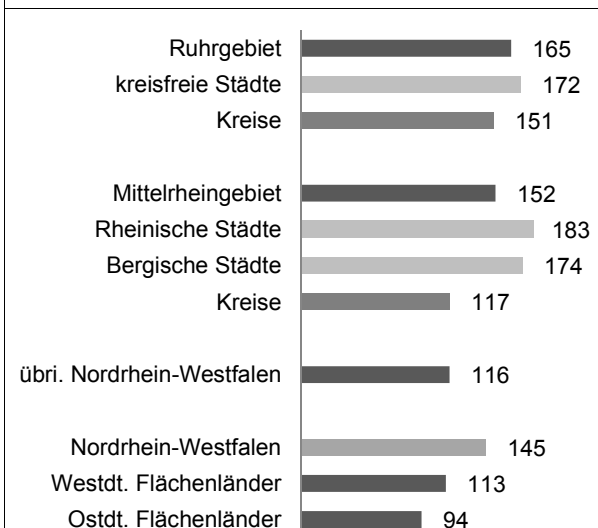
Das Ausgabenniveau der Ruhrgebietskernstädte stieg infolgedessen bis 2014 auf ein Niveau von 165 Euro je Einwohner und beansprucht 5,0 % der Gesamtauszahlungen (vgl. Anh. 39). Im Mittelrheingebiet ist die Lage ähnlich. Zwar beträgt das Niveau „nur“ 165 Euro je Einwohner. Dies ist allerdings ein Effekt, der sich

allein durch die positivere Situation in den Umlandbereichen (117 zu 151 Euro/Ew.) ergibt. In den Kernstädten der Verdichtungsräume sind die Niveaus vergleichbar, wobei das Ruhrgebietsniveau noch leicht unter dem Niveau der rheinischen Städte (183 Euro/Ew.) liegt. Die Auszahlungen im übrigen Nordrhein-Westfalen (116 Euro/Ew.) entsprechen denen des kreisangehörigen Raumes des Mittelrheingebietes (117 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 44).

Im Ruhrgebiet betrug die mittelfristige Ausgabendynamik (2009-2014) 7,5 % pro Jahr, während im westdeutschen Durchschnitt „nur“ ein Zuwachs um 5,0 % erfolgte. Damit hat sich das Auszahlungsniveau der Ruhrgebietskommunen seit 2004, als es noch im Durchschnitt von Nordrhein-Westfalen und den deutschen Ländern insgesamt lag, deutlich von der Gesamtentwicklung abgekoppelt (vgl. Abb. 43).

Es hat sich seit 2006 verdoppelt und liegt um 15,9 % über dem Landesdurchschnitt und um 51,2 % über dem gesamtdeutschen Mittelwert.

**Abbildung 44:**  
Niveau der Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe 2014 in Euro je Einwohner



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

84 Einschließlich der Landschaftsverbände, die allerdings mit Auszahlungen von drei Euro je Einwohner quantitativ eine unbedeutende Rolle in der Jugendhilfe spielen und im Weiteren unberücksichtigt bleiben.

85 Die Meldeprobleme des Jahres 2007 (Umstellung auf Doppik), die zu einer deutlichen Untererfassung der Jugendhilfeausgaben geführt haben (vgl. Abb. 43), wurden offenbar 2008 wieder behoben, so dass der fünfjährige Durchschnitt nach 2012 wieder aussagekräftig ist.

Das regional höchste Ausgabenniveau wies 2014 die Stadt Dortmund (236 Euro/Ew.) vor Duisburg (216 Euro/Ew.) und Oberhausen (215 Euro/Ew.) auf. Die geringsten Ausgaben für soziale Leistungen im Kinder- und Jugendhilfereich zeigten sich in Gelsenkirchen (77 Euro/Ew.). Gleichzeitig weist Gelsenkirchen im Vergleich zum Vorjahr mit 35,8 % eine sehr hohe Steigerungsrate auf (vgl. Anh. 39). Diese Niveau- und Entwicklungsunterschiede bedürfen einer tiefer gehenden Analyse.

### 3.3.3.4 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Seit 2011 sehen sich die deutschen Kommunen mit wieder stark steigenden Flüchtlingszahlen konfrontiert. Die Zahl der Erstanträge auf Anerkennung als Asylberechtigte sank zuletzt im Jahr 2005, als derer 6 852 gestellt wurden.<sup>86</sup> Seitdem stieg die Zahl der Erstanträge mit großen Schritten an. 2014 wurde mit 150 257 Erstanträgen der Vorjahreswert um 73,3 % übertroffen. Nach dem Königsteiner Schlüssel<sup>87</sup>, der die Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer regelt, nimmt das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2014 ca. 21,2 % der Asylbewerber auf. Für das Jahr 2015 werden bis zu einer Million Flüchtlinge erwartet, und die täglichen Berichte in den Medien verdeutlichen sehr eindrucksvoll, vor welcher Herausforderung die Kommunen stehen.

Verglichen mit den in den vorangegangenen Kapiteln betrachteten Sozialleistungen stellen die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) im Ruhrgebiet im Jahr 2014 mit 30 Euro je Einwohner immer einen kleinen Anteil von 5,7 % der Sozialausgaben dar (vgl. Anh. 36). Sie beanspruchten gerade einmal 1,7 % der allgemeinen Deckungsmittel, was auch dem Durchschnitt des Mittelrheingebiets und dem Landesdurchschnitt entspricht. Der westdeutsche Durchschnitt liegt bei 1,4 % oder 22 Euro je Einwohner.

Problematischer ist die schnelle Zunahme der Ausgaben für Asylbewerberleistungen. Dabei müssen neben den direkten Auszahlungen für Asylbewerberleistungen auch andere Aufwendungen der Kommunen berücksichtig

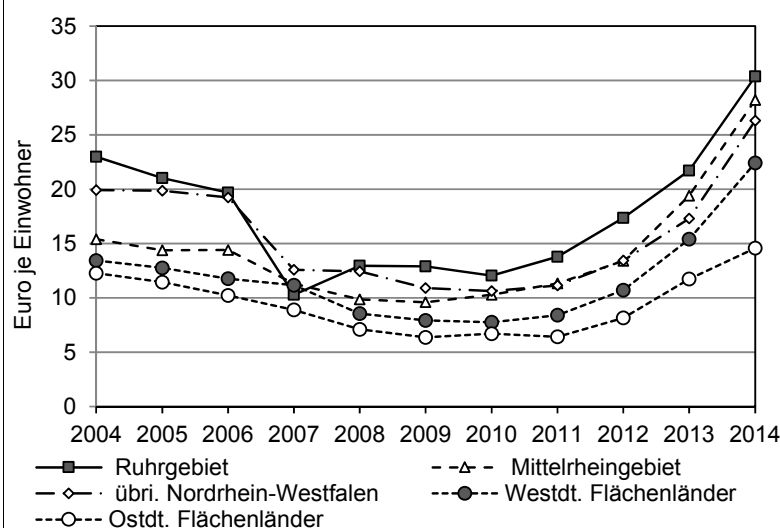
werden, z. B. für Sprachunterricht, für den Schulbesuch der Kinder, für Plätze in der Kinderbetreuung sowie für die Integration allgemein. An dieser Stelle werden lediglich die Auswirkungen auf die direkten Leistungen für Asylbewerber betrachtet.

Beachtlich, aber angesichts der vorhergenannten Zuwachsraten bei den Erstanträgen wenig verwunderlich, sind die Wachstumsraten der Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz: 2014 wurde im Ruhrgebiet 39,9 % mehr ausgegeben als im Vorjahr. Mittelfristig (2009-2014) stiegen die Ausgaben in diesem Bereich um jährlich 14,8 %. Verglichen mit dem Mittelrheingebiet (zu 2013: +45,4 %; mittelfristig +19,5 %) und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (+52,1 %; mittelfristig +15,4 %) fielen die Steigerungen noch moderat aus. Zwischen Kernstädten und Umland bestehen im Ruhrgebiet kaum Disparitäten (vgl. Abb. 45).

In der einzelgemeindlichen Betrachtung fällt jedoch Mülheim a. d. Ruhr mit Ausgaben von 76 Euro je Einwohner, dem 2,7-fachen des Landesdurchschnitts, auf. Hier machen die Leistungen nach den AsylbLG 4,9 % der allgemeinen Deckungsmittel aus. Hingegen geben Duisburg und Oberhausen lediglich 20 Euro je Einwohner aus.

Die Kommunen erbringen die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie erhalten hierfür

**Abbildung 45:**  
Auszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich in Euro je Einwohner



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

86 Datenbasis zu Asylantragszahlen: Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Stand: Januar 2015.

87 Der Königsteiner Schlüssel wird aus dem Steueraufkommen (2/3) und der Bevölkerungszahl der Länder (1/3) ermittelt und

jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht, wobei zur Berechnung die Daten des vorvergangenen Jahres verwendet werden.

eine Zuweisung durch das Land. Im Haushaltsplan des Jahres 2014 waren 35 Mio. Euro an Kostenerstattungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände gem. § 10b Abs. 3 AsylbLG vorgesehen. Die Auszahlungen der Kommunen betragen hingegen 493 Mio. Euro (vgl. *Anh. 40*), die demnach zum größten Teil aus den allgemeinen Deckungsmitteln gedeckt werden müssen. Zum Vergleich: Stufe 1 des Stärkungspakts Stadtfinanzen hat ein Volumen von 350 Mio. Euro jährlich. Die geringe anteilige Kostenerstattung könnte daher die Konsolidierungsbemühungen der Kommunen ernsthaft konterkarieren. Im Jahr 2014 führte der gestiegene Flüchtlingszustrom im Ruhrgebiet zu Mehrausgaben von 44 Mio. Euro; gegenüber 2011 betragen die Mehrausgaben 82 Mio. Euro. Davon tragen die Kommunen hier rd. zwei Drittel. Diese Erstattungslage hat sich 2015 aber deutlich verbessert.

### 3.4 Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur

#### 3.4.1 Saldo der Anlagenfinanzierung und Anlagennutzung

Während das Niveau der laufenden Personal- und Sachausgaben sowie der sozialen Leistungen als Ausdruck des gegenwärtigen Leistungsangebots anzusehen sind, kann die Investitionstätigkeit der Gemeinden in langfristig nutzbare Infrastruktureinrichtungen als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot interpretiert werden. Dies spiegelt sich vor allem in den Auszahlungen für Baumaßnahmen, in Zuweisungen für Investitionen an Dritte, die im Auftrag der Kommunen Aufgaben wie z. B. die Kinderbetreuung wahrnehmen, sowie in Miet-, Pacht- und Leasingaufwendungen – als Substitut eigener Investitionen – wider. Hinzu treten die Ausgaben für die Anlagen- bzw. Kapitalerhaltung (Er- bzw. Unterhaltungsaufwand).

Auf der Einnahmenseite stehen die Investitionszuweisungen an die Kommunen, darunter insbesondere solche von Bund und Land. Ferner sind hier die Beiträge zu nennen, die z. B. als Anliegerbeiträge zur (Teil-) Refinanzierung der Investitionen herangezogen werden. Gegebenenfalls stehen Erlöse aus dem Verkauf von Anlagegütern (Desinvestition) zur Verfügung. Die Einzahlungen aus Grundstücks- und Immobilienverkäufen werden hier allerdings ebenso nicht berücksichtigt wie die Auszahlungen für Grundstücks- und Immobilienkäufe (vgl. *Kap. 2.1: Vermögenstransfers*).

Die aus diesen Einzahlungen nicht gedeckten Investitionsauszahlungen müssen aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Sofern diese nicht ausreichen, können Investitionskredite aufgenommen

werden. Die Möglichkeit dieser Kreditaufnahme richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune (für NRW § 86 Abs. 1 Satz 2 GO NRW).

Im Ruhrgebiet liegt der aus direkten Einzahlungen nicht gedeckte zusätzliche Finanzbedarf für den Infrastrukturbereich bei 109 Euro je Einwohner. Er fällt damit um 11,5 % geringer aus als im Mittelrheingebiet (123 Euro/Ew.) (vgl. *Anh. 42*). Noch größer ist die Differenz zum Durchschnitt aller Flächenländer (236 Euro/Ew.), deren Niveau das Ruhrgebiet nur zu 45,4 % erreicht. Der Saldo sagt noch nichts über die tatsächliche Investitionstätigkeit aus, sondern beschreibt lediglich eine Deckungslücke. Eine geringe Deckungslücke kann sowohl auf einer geringen Ausgabentätigkeit beruhen als auch auf einer hohen Einzahlungsleistung.

#### – Ein- und Auszahlungen für Investitionstätigkeit –

Innerhalb des Saldos der Anlagenfinanzierung ist der Saldo der Investitionstätigkeit der Kommunen des Ruhrgebiets im Jahr 2014 mit 10 Euro je Einwohner leicht positiv (vgl. *Anh. 43*). Das heißt, dass die Einzahlungen aus Investitionszuweisungen und Beiträgen etwas geringer waren als die Summe, die für Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte aufgebracht wurde. In den Jahren 2009 bis 2012 verzeichnete das Ruhrgebiet leicht negative Salden, also Einzahlungsüberschüsse. Der Saldo des Mittelrheingebiets (33 Euro/Ew.) war, wie der des übrigen Nordrhein-Westfalens (7 Euro/Ew.), leicht positiv, wurde aber allein durch die rheinischen Städte (59 Euro/Ew.) hochgehalten. Mit Ausnahme dieser Städte hebt sich Nordrhein-Westfalen (13 Euro/Ew.) in Niveau und Entwicklung deutlich vom Durchschnitt der west- aber auch der ostdeutschen Flächenländer (148 bzw. 46 Euro/Ew.) ab.

Betrachtet man die Bestandteile des Saldos, so wird deutlich, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen – selbst in den strukturstarken rheinischen Städten – deutlich weniger investieren.

- Die Auszahlungen für Investitionen in Nordrhein-Westfalen (135 Euro/Ew.) erreichten 2014 gerade einmal gut die Hälfte (51,6 %) des westdeutschen Mittelwertes (263 Euro/Ew.). Das Ruhrgebiet unterschritt das Niveau nochmal um 20 Euro je Einwohner (115 Euro/Ew.).
- Die direkten Einzahlungen für die Investitionstätigkeit lagen dagegen in Nordrhein-Westfalen etwas über dem westdeutschen Mittel (113 Euro/Ew.). Im Ruhrgebiet betragen sie 105 Euro je Einwohner, im Mittelrheingebiet 108 Euro je Einwohner und im übrigen Nordrhein-Westfalen 135 Euro je Einwohner.



Obwohl also auf der Einzahlungsseite gleiche Voraussetzungen wie im westdeutschen Durchschnitt bestanden, erfolgt nur eine geringe Investitionstätigkeit. Offensichtlich fehlt eine aus allgemeinen Deckungsmitteln verfügbare Finanzmasse, um mehr zu investieren.

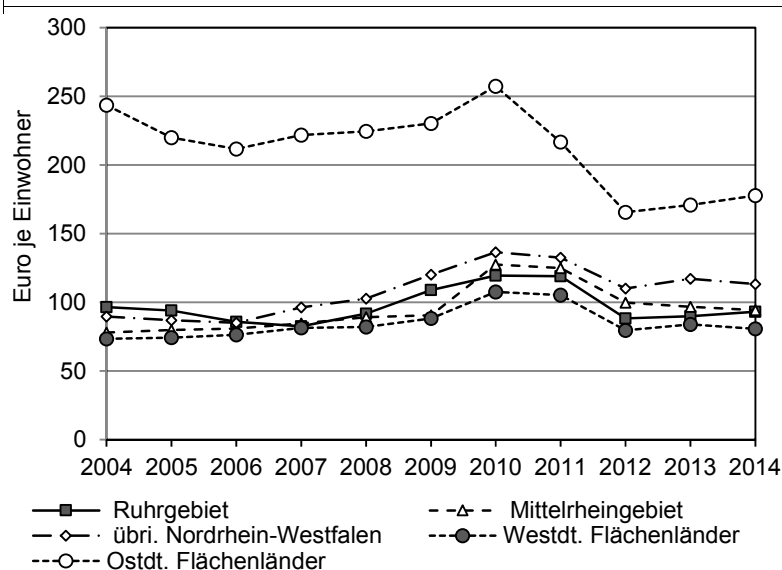
### 3.4.2 Investitionszuweisungen von Bund und Land

Die Investitionszuweisungen von Bund und Land an die Kommunen<sup>88</sup> sind die wichtigste direkte Finanzierungsquelle kommunaler Investitionen. Im Ruhrgebiet hatten sie im Jahr 2014 an den Einzahlungen für Investitionen in Höhe von 105 Euro je Einwohner (vgl. Anh. 43) einen Anteil von 80,8 %. Sie enthalten die allgemeine und die zweckgebundene Investitionspauschale nach dem Verteilungsschlüssel des kommunalen Finanzausgleichs §§ 16 bis 18 GFG NRW 2014, als auch die zweckgebundenen Investitionszuweisungen, die den Kommunen von den Fachministerien des Landes auf Antrag und in der Regel unter Eigenbeteiligung gewährt werden.

Das Zuweisungsniveau lag im Ruhrgebiet mit 93 Euro je Einwohner auf dem Niveau des Mittelrheingebietes (94 Euro/Ew.) sowie um 17,9 % unter dem des übrigen Nordrhein-Westfalens.<sup>89</sup> Damit lag die Region zwar über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (80 Euro/Ew.), erhielt aber als strukturschwache Region innerhalb des Landes nur eine durchschnittliche Förderung (vgl. Anh. 44).

Das Niveau der Investitionszuweisungen von Bund und Land weist zwischen den Beobachtungsregionen nur eine geringe Disparität auf. Sie variiert auch im Zeitablauf nur wenig und lag in etwa im Niveau der Jahre 2004 bis 2008. Lediglich zwischen 2009 und 2011 hat das Konjunkturprogramm von Bund und Land zu einem Anstieg der Investitionszuweisungen geführt (vgl. Abb. 46). Eine Ausnahme bilden die ostdeutschen Kommunen, die aufgrund der besonderen Ostförderung sowie des Fluthilfeprogramms zusätzliche Investitionszuweisungen erhalten. Die Ostförderung wird allerdings seit 2011 abgeschmolzen, woraus sich der überproportionale Rückgang erklärt. Der Rückgang um rd. 100 Euro je Einwohner seit 2010

**Abbildung 46:**  
Einzahlungen aus Investitionszuweisungen von Bund und Land 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich in Euro je Einwohner



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

trägt maßgeblich auch mit zu den verschlechterten Finanzmittelsalden der ostdeutschen Kommunen in den letzten Jahren bei (vgl. Abb. 1).

Im Ruhrgebiet haben die Zuweisungen im Vergleich zum Vorjahr um 3,7 % zugenommen. Diese Entwicklung verläuft konträr zum Landesdurchschnitt, der verglichen mit 2013 um 1,3 % niedriger ausfiel. Dabei stagnierten die Zuweisungen an die Kreise (+0,1 %), während sie für die kreisfreien Städte um 5,9 % stiegen. Für das Mittelrheingebiet lässt sich das Gegenteil konstatieren: Insgesamt sanken die Zuweisungen um 2,6 %, wobei die Kreise die geringsten Rückgänge (-0,5 %) verzeichneten. Die rheinischen Städte waren mit -1,4 % ebenfalls deutlich weniger betroffen als die bergischen Städte, die mit -16,0 % deutlich geringere Zuweisungen erhielten. Im übrigen Nordrhein-Westfalen betrug der Verlust gegenüber dem Vorjahr -3,3 %.

### 3.4.3 Investitionen

Die Investitionstätigkeit der westdeutschen Gemeinden (GV) hatte ihren Höhepunkt in den 1970er Jahren. Seit Beginn der 1980er Jahre ist dagegen ein ausgeprägter Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit in den Kernhaushalten festzustellen, der bis heute anhält. Die Bauinvestitionen lagen 2008 zu realen Preisen nur noch bei rd. 40 % der ehemaligen

<sup>88</sup> Einschließlich der Zuweisungen der Europäischen Union, die über das Land ausgezahlt werden. Direkte Zuweisungen des Bundes sind ebenso die Ausnahme, da auch sie üblicherweise über die Länder gezahlt werden.

<sup>89</sup> Die Investitionszuweisungen an die Landschaftsverbände sind seit der organisatorischen Rückführung des Landesstraßenbaus zum Land ab 2002 nur noch marginal.

Höchstwerte<sup>90</sup> und haben sich seither auch nicht verbessert. Auch wenn ein Teil der Investitionen in kommunale Auslagerungen übertragen wurde, kann langfristig von einer Erosion der Investitionstätigkeit gesprochen werden, denn den gekürzten Finanzen stehen weiterhin hohe Investitionsbedarfe gegenüber.<sup>91</sup>

Die Betrachtung der eigenen Investitionstätigkeit der Kommunen ist um die Zuweisungen der Kommunen für Investitionen an andere öffentliche oder private Einrichtungen und Unternehmen zu ergänzen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Auslagerungen aus den kommunalen Haushalten an Unternehmen, Zweckverbände oder karitative Einrichtungen eine Verschiebung der Investitionstätigkeit bewirken.<sup>92</sup> Die zusammengefasste Auswertung beider

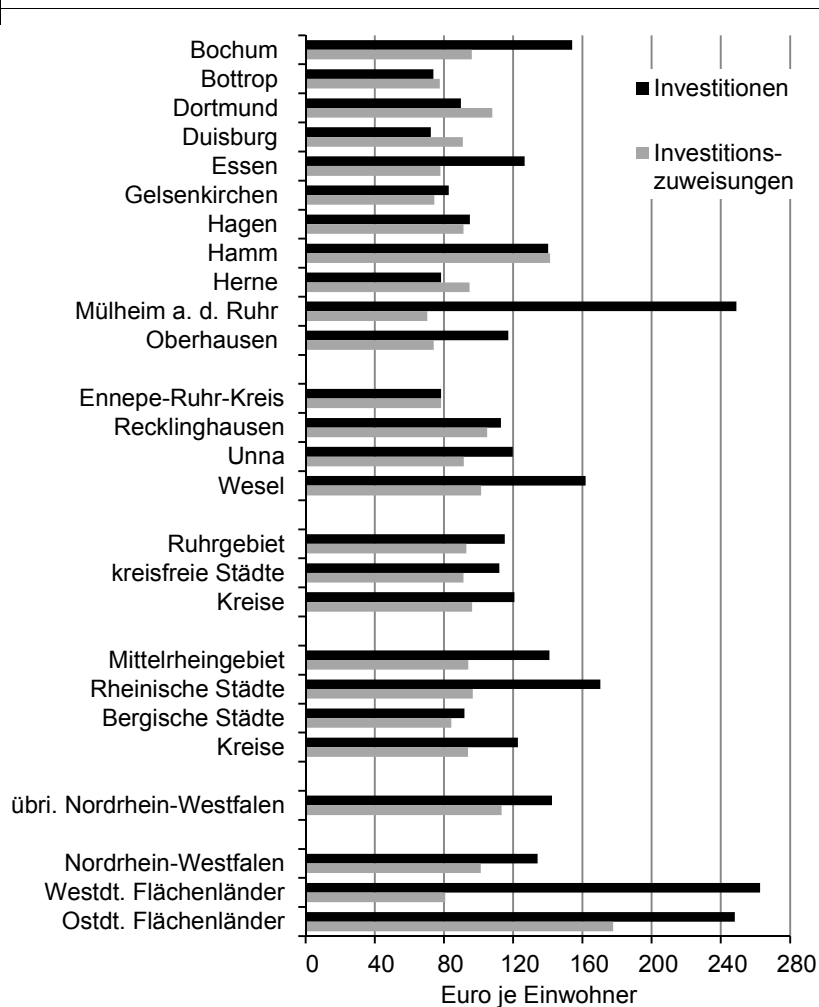
Komponenten gleicht diese Verschiebung und auch deren lokale Unterschiede aus.

Wie die kommunale Finanzsituation, ist auch das Niveau der kommunalen Investitionstätigkeit regional und lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Investitionsausgaben fielen im Jahr 2014 im Ruhrgebiet mit 115 Euro je Einwohner sehr niedrig aus (vgl. Abb. 47 u. Anh. 46). Mit 141 bzw. 142 Euro je Einwohner lagen das Mittelrheingebiet und das übrige Nordrhein-Westfalen deutlich darüber, wenngleich es ebenfalls sehr niedrig blieb. Weiterhin lagen alle Teilbereiche der Ballungsgebiete, wie auch des ländlichen Raumes in Nordrhein-Westfalen, weit unter dem durchschnittlichen Niveau der Investitionen der westdeutschen Kommunen in Höhe von 263 Euro je Einwohner. Nicht nur das Ruhrgebiet befindet sich also im Investitionsrückstand.

Jedoch sind diese Zahlen isoliert betrachtet nicht aussagekräftig, denn seit 1994 hat sich zumindest für das Mittelrheingebiet eine nachhaltige Strukturverschiebung der Ausgaben zu den Miet- und Pacht aufwendungen ergeben, die es bei der Interpretation zu berücksichtigen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Nivellierung der Niveaudisparitäten zwischen den Kernstädten des Ruhrgebietes und des Mittelrheingebietes möglicherweise nur der Ausdruck einer veränderten Finanzierungsform von Investitionen bzw. Anlagegütern in einzelnen Städten.

Die Investitionen sind im Ruhrgebiet in weiten Teilen von den Investitionszuweisungen abhängig. Mit dem Rückgang der Investitionszuweisungen nahmen im Jahr 2012 auch die Auszahlungen für Investitionen ab. Während die Zuweisungen jedoch auf dem niedrigeren Niveau verharrten, stiegen die Investitionsauszahlungen wieder an (vgl. Abb. 48). Die Zuweisungsabhängigkeit der Investitionen fiel entsprechend von über 97 % auf 80,8 % in 2014 (vgl. Abb. 47 u. Anh. 46).

**Abbildung 47:**  
**Investitionen und Investitionszuweisungen von Bund und Land 2014**  
**in Euro je Einwohner**



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

90 Vgl. REIDENBACH, M. u.a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, a. a. O., S. 31.

91 Vgl. KfW- Kommunalpanel 2014.

92 Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2000): Kommunal ausgaben im „Konzern Stadt“, a. a. O.

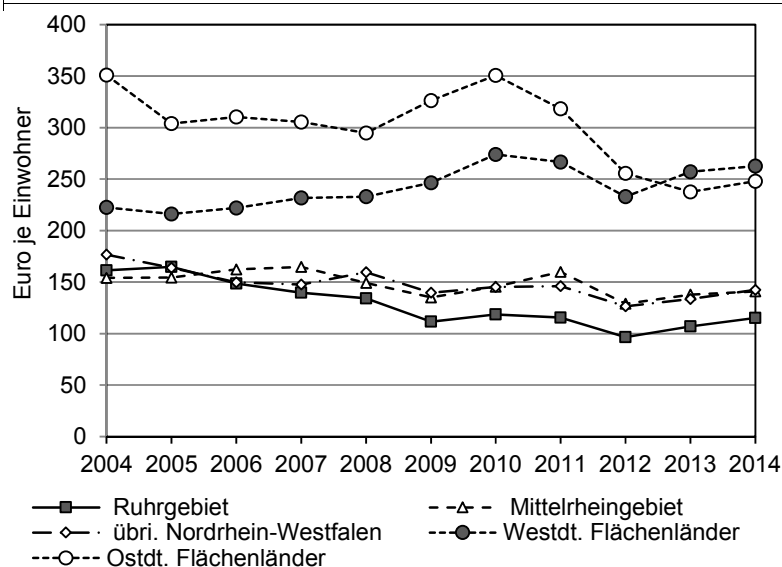
Die Investitionen stiegen im Vergleich zum nordrhein-westfälische Gesamtrend (+5,5 %; ohne Landschaftsverbände) mit 7,6 % überdurchschnittlich stark. Dabei investierten die Kreise des Reviers mit +2,3 % deutlich verhaltener als die kreisfreien Städte (+12,4 %) (vgl. Anh. 46).

In dem längerfristigen 10-Jahres-Vergleich 2004 bis 2014 wird aber deutlich, dass sich das Investitionsniveau im Ruhrgebiet deutlich reduziert hat. Der westdeutsche Durchschnitt war bezüglich dieser Größe durchaus auch Schwankungen ausgesetzt, jedoch war die Tendenz insgesamt steigend. 2014 lagen die Investitionen mit 263 Euro je Einwohner um 18,0 % über den Investitionen des Jahres 2004 (222 Euro/Ew.). Im Ruhrgebiet wurden 2004 noch 161 Euro je Einwohner investiert. Die 115 Euro je Einwohner in 2014 gleichen also einem Rückgang von 28,6 %.

In dem Maße, wie in den Kernstädten Aufgabenbereiche ausgelagert wurden, wurden auch in diesen die eigenen Sachinvestitionen durch Investitionszuweisungen ersetzt. Insgesamt bleibt aber auch unter Einbeziehung der Zuweisungen für Investitionen an Einrichtungen und Unternehmen das Niveau in den Ruhrgebietskommunen niedrig und reicht kaum zur Bewältigung des Strukturwandels in der Region.

In den Ruhrgebietskommunen variiert die Höhe der Investitionen ganz erheblich. Mülheim a. d. Ruhr (249 Euro/Ew.) stand im Jahr 2014 mit Abstand an der Spitze, gefolgt von Bochum (154 Euro/Ew.) und Hamm (140 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 47 u. Anh. 47). Die geringsten Investitionen wurden in Duisburg (73 Euro/Ew.), Bottrop (74 Euro/Ew.) und Herne (78 Euro/Ew.) getätigt. In fünf kreisfreien Städten fielen die Investitionen geringer aus als die Investitionszuweisungen. In Duisburg betragen die Investitionen beispielsweise nur 80 % der Investitionszuweisungen. Möglicherweise sind hier noch Zuweisungen geflossen, die aus Abrechnungen für frühere Jahre stammen. Insgesamt ist zu beachten, dass Jahresbetrachtungen angesichts der geringen zeitlichen Kontinuität von Investitionsvorhaben nur begrenzt aussagekräftige Momentaufnahmen darstellen. Aber auch der Mehrjahresdurchschnitt zeigt nur ein geringes Niveau der Investitionsausgaben auf. Alle Ruhrgebietsstädte und -kreise sind deutlich vom westdeutschen Niveau entfernt.

**Abbildung 48:**  
**Auszahlungen für Investitionen 2004 bis 2014 im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich in Euro je Einwohner**



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

#### – Baumaßnahmen –

Der größte Teil der aufgeführten Investitionen besteht aus Baumaßnahmen (Ruhrgebiet 2014: 84,8 %). Insofern wiederholen sich hier die Niveau- und Entwicklungsunterschiede zwischen dem Ruhrgebiet und den nordrhein-westfälischen Vergleichsräumen Gemeinden sowie den westdeutschen Flächenländern (vgl. Anh. 47). Das Ruhrgebiet tätigte 2014 Auszahlungen für Baumaßnahmen von 98 Euro je Einwohner, während die Kommunen des Mittelrheingebiets mit 125 Euro je Einwohner 28,3 % höhere Ausgaben verbuchten. Dies lag vor allem an den rheinischen Städten, welche 148 Euro je Einwohner ausgaben. Die bergischen Städte hingegen kamen lediglich auf 82 Euro je Einwohner; die Kreise beider Regionen lagen auf nahezu identischem Niveau (111 bzw. 113 Euro/Ew.). Der nordrhein-westfälische Durchschnitt lag mit 119 Euro je Einwohner fast 50 % unter dem westdeutschen Durchschnitt (227 Euro/Ew.).

#### 3.4.4 Erhaltungsaufwand

Anlagegüter bedürfen der Pflege, um ihren langfristigen Nutzen sicherzustellen. Die Nutzungsdauer umfasst den Zeitraum zwischen Inbetriebnahme und Nutzungsende eines Anlagegutes. Die technische

Nutzungsdauer wird durch den mechanischen und biologisch-chemischen Verschleiß bestimmt<sup>93</sup> und umfasst den Zeitraum, in dem das Objekt bei gegebenem Umfang von Reparatur- und Pflegeaufwand technisch in der Lage ist, eingesetzt zu werden und Nutzungen abzugeben. Sie ist abhängig von Qualität und Beanspruchung des Anlagegutes.<sup>94</sup>

Es ist in vielen Fällen technisch möglich, die Nutzungsdauer eines Investitionsobjektes durch Instandhaltungsmaßnahmen beliebig zu verlängern. Insofern stehen die Aufwendungen für die Erhaltung von Sachanlagen in direktem Zusammenhang mit den Sachinvestitionen. Ungeachtet der sicher notwendigen Konsolidierungspolitik, können die Einsparungen bei der Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen mittel- und langfristig nicht ohne Schäden an der Substanz bleiben und damit die Qualität der kommunalen Dienstleistungen beeinträchtigen. Eine nachträgliche Beseitigung der entstehenden Schäden ist vielfach auch erheblich teurer als die laufende Pflege der Bausubstanz und schränkt zudem den finanziellen Spielraum in der Zukunft ein. Obwohl die Bedeutung der Unterhaltungsmaßnahmen für den Substanz- und Werterhalt der Infrastruktur bekannt ist, wurden die Ausgaben hierfür in der Vergangenheit oft zu Gunsten der Haushaltskonsolidierung gekürzt.

Das absolute Niveau der Unterhaltungsaufwendungen für Straßen, Gebäude u. ä. lag im Jahr 2014 im Ruhrgebiet mit 42 Euro je Einwohner um 16 Euro über dem Niveau im Mittelrheingebiet und um 4 Euro unter dem im übrigen Nordrhein-Westfalen (vgl. *Anh. 48*). Gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt (99 Euro/Ew.) blieben die Ausgaben ganz erheblich zurück. Das insgesamt niedrige nordrhein-westfälische Niveau ist erst durch einen landesweiten Rückgang von rd. 96 Euro je Einwohner in 2010 auf 25 Euro in 2012 entstanden (vgl. *Abb. in Anh. 48*). Für die westdeutschen Flächenländer insgesamt ist kein solcher „Absturz“ erkennbar.

Hier spiegelt sich möglicherweise eine Umstellung der Erhaltungsaufwendungen in der nordrhein-westfälischen Kontensystematik wieder, so dass der Aufwand

an anderer Stelle erfasst wird. In Teilen ist er in die Miet-, Pacht- und Leasingaufwendungen mit eingeflossen<sup>95</sup> – allerdings gilt dies nicht für alle Kommunen.

Im aktuellen Beobachtungsjahr 2014 stiegen die Unterhaltungsaufwendungen im Landesdurchschnitt um 28,8 %, im Ruhrgebiet um 39,4 %.

Die Stadt Oberhausen weist seit 2012 gar keine Ausgaben dieser Kategorie mehr aus; Mülheim a. d. Ruhr, Gelsenkirchen und Duisburg geben nur noch einstellige Pro-Kopf-Beträge an. Die Angaben für Bochum und Dortmund bewegen sich hingegen nach wie vor im hohen zweistelligen bis niedrigen dreistelligen Bereich (vgl. *Anh. 48*).

### 3.4.5 Investitionskredite<sup>96</sup>

Investitionen werden von den Kommunen vielfach über Kredite finanziert. Die laufenden Einnahmen reichen hierfür in der Regel nicht aus bzw. ein Ansparen über Rücklagenbildung findet nur bedingt statt. Hier verhalten sich Kommunen in etwa wie investierende Unternehmen, allerdings mit dem Unterschied, dass nur ein Teil der Investitionen über Erträge aus Gebühren vollkommen gedeckt wird, z. B. die Abfall- und Abwasserentsorgung. Der restliche Teil muss aus Steuern und Zuweisungen finanziert werden. Der kreditfinanzierte Anteil der kommunalen Investitionstätigkeit in einem Jahr richtet sich – bei einer kontinuierlichen und mehrjährigen Investitionsplanung – danach, wie stark Steuern und Zuweisungen sprudeln und wie sich die Ausgaben, z. B. für soziale Leistungen, entwickeln. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit der Aufnahme von Investitionskrediten richtet sich nach der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune, was auch von der Gemeindeordnung ausdrücklich vorgeschrieben wird (§ 86 Abs. 1 Satz 2 GO NRW).

Insofern entwickelte sich die Nettokreditaufnahme bis zur Mitte der 1990er Jahre stets gegenläufig zum kommunalen Finanzmittelsaldo.<sup>97</sup> Gingen die Einnahmen zurück, erhöhte sich der Verschuldungsdruck. Im Jahr einer hohen Deckungslücke war meist auch die Nettokreditaufnahme überproportional hoch; in den –

93 Vgl. hierzu beispielsweise BECKEDAHL, H.-J. (Hrsg.; 2010): Schlagloch/Straßenerhaltung. Handbuch Straßenbau, Bd. 1. Dieburg.

94 Vgl. EBD. Die Anlage 15 der VV Muster zur GO und GemHVO (Muster für das doppische Rechnungswesen und zur Bestimmung der Gemeindeordnung [GO] und der Gemeindehaushaltsverordnung [GemHVO]) stellt die Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände dar und gibt damit einen Hinweis auf die Zeiträume, in denen Investitionen auch unterhalten werden müssen.

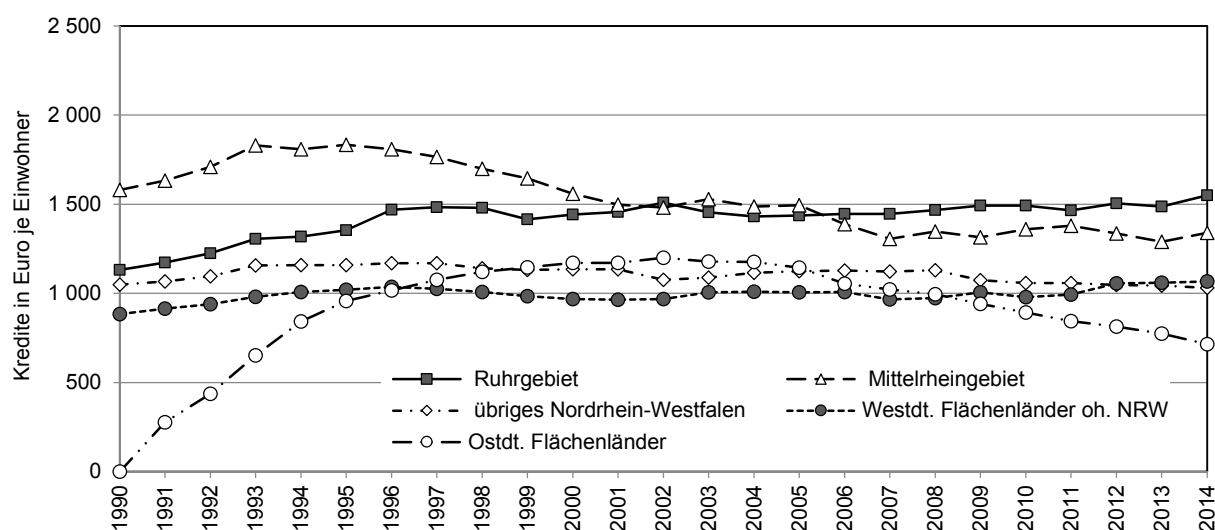
95 Vgl. zu den Miet-, Pacht- und Leasingaufwendungen, die hier nicht gesondert ausgewertet werden, den *Anhang 49*.

96 Die *investive Verschuldung* wird unterteilt in Schuldenaufnahme bzw. Tilgung am Kreditmarkt und Schuldenaufnahme

bzw. Tilgung außerhalb des Kreditmarktes (bei Bund, Land und Zweckverbänden). Darüber hinaus bestehen Gewährung und Rückflüsse von Darlehen. In Letzteren sind die sonstigen mittel- und langfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten von bzw. gegenüber Dritten aber ohne innere Darlehen zusammengefasst. Die Verschuldung außerhalb des Kreditmarktes hat im Durchschnitt ein so geringes Volumen, dass sie in der Regel keinen Einfluss auf das Haushaltsgeschehen ausübt.

97 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. M. Wilkes (2000): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1999. Regionale Abkopplung trotz lokaler Sondererlöse. Essen, S. 114 ff.

**Abbildung 49:**  
**Investitionskredite der kommunalen Kernhaushalte im Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 1990 bis 2014**  
**(jew. 31.12.) in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen.

wenigen – Jahren eines Finanzierungsüberschusses, oder bei sinkenden Haushaltsdefiziten, konnte die Nettokreditaufnahme wieder deutlich zurückgeführt werden.<sup>98</sup> Dabei bestanden räumliche Disparitäten im kurzfristigen Kreditausweitungspotenzial. Reichere Kommunen weiteten die Kreditaufnahme in Krisenjahren aufgrund ihrer größeren Leistungsfähigkeit stärker aus, um ihre Investitionen planmäßig weiter finanzieren zu können, vermochten es aber auch, bei einer fiskalischen Erholung die Neuverschuldung schnell wieder zu senken oder gar in die Tilgung zu kommen. Wenngleich also im zeitlichen Durchschnitt eine fast identische Nettokreditaufnahme erfolgt, so vermochten die wirtschaftsstarke Kommunen das Instrument Kreditaufnahme viel stärker im Sinne einer Überbrückung finanzieller Engpässe zu nutzen. Im Ruhrgebiet verbot es die wirtschaftliche Schwäche, das Instrument kurzfristig stark zu beanspruchen, da die Aussicht auf eine ebenso kurzfristige Tilgung nicht besteht: Wer reich war, konnte sich stärker verschulden! Auch fiel das Niveau der Investitionskredite (fundierte Schulden der Kernhaushalte) im Ruhrgebiet in den 1990er Jahren immer geringer aus als im Mittelrheingebiet (vgl. Abb. 49). Bis 2002 fand dabei noch eine leichte Zunahme der investiven Verschuldung statt. Seither bewegt sie sich auf einem annähernd konstanten Niveau. Diese Niveaukonstanz wird auch in den Eigenbetrieben gehalten, so dass – anders als

zwischen 1990 und 2003 – auch keine Verlagerung stattgefunden hat (vgl. Abb. 50).<sup>99</sup> Das Volumen der fundierten Schulden der Kernhaushalte im Ruhrgebiet betrug Ende 2014 7,8 Mrd. Euro bzw. 1 550 Euro je Einwohner (vgl. Anh. 50).

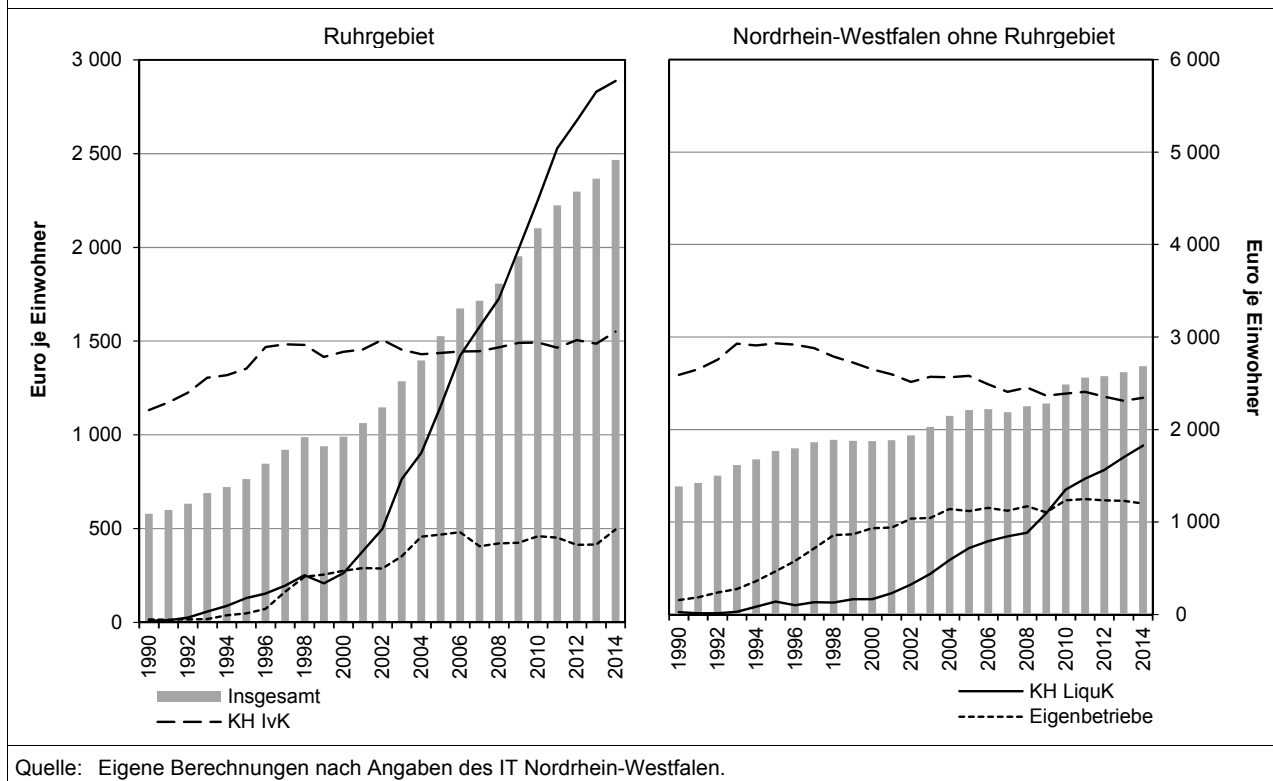
Im Mittelrheingebiet lagen die investiven Schulden (1 340 Euro/Ew.) um 211 Euro je Einwohner (13,6 %) unter dem Ruhrgebietsniveau. Seit 1995 wurden hier in erheblichem Umfang (-27,0 %) Investitionskredite abgebaut. Dies geht vor allem auf die Entschuldungsstrategie der Landeshauptstadt Düsseldorf zurück, die nur noch einen marginalen Restbestand an Schulden aufweist. Der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer wies mit 1 133 Euro je Einwohner sogar ein um 27,0 % geringeres Verschuldungsniveau auf.

Gemessen an den Steuereinnahmen ergab sich für das Ruhrgebiet durch eine Relation von 1,6 Euro Schulden zu einem Steuer-Euro auch eine ungünstigere Situation als im Mittelrheingebiet und dem übrigen Nordrhein-Westfalen (1,0 : 1,0) sowie den westdeutschen Flächenländern (1,0 : 1,0) (vgl. Anh. 50). Damit ist die eigene Leistungsfähigkeit im Ruhrgebiet stärker angespannt als in den Vergleichsräumen. Die Belastung wird noch deutlicher, wenn die Investitionsschulden ins Verhältnis zur Gesamtverschuldung gesetzt werden. Daran hatten die investiven Schulden

98 Während ein hoher negativer Finanzierungssaldo bei Bund und Land mit einer entsprechend hohen Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt weitgehend gleichgesetzt werden kann, ist dieser Schluss bei den Gemeinden nur begrenzt möglich.

99 In dieser Betrachtung fehlen die Schulden der ausgelagerten, rechtlich selbstständigen Unternehmen, die für den aktuellen Zeitpunkt nicht zur Verfügung standen.

**Abbildung 50:**  
**Investitions- und Liquiditätskredite der Kommunen im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen ohne Ruhr**  
**1990 bis 2014 (jew. 31.12.) in Euro je Einwohner**



im Ruhrgebiet nur einen Anteil von 34,9 %. Jenseits des Ruhrgebietes und der bergischen Städte betrug der Anteil der investiven Schulden mindestens 53 %. Die Kernstädte weisen in allen untersuchten Räumen höhere Schulden auf als die Umlandbereiche. Die Ausnahme bilden hierbei die bergischen Städte, welche mit 775 Euro je Einwohner im Jahr 2013 ein sehr niedriges Niveau aufwiesen. Der Anstieg in 2014 auf 1 347 Euro je Einwohner ist hingegen das Ergebnis einer statistischen Fehlzuordnung von Krediten, die eigentlich der Liquidität dienen sollten.<sup>100</sup> Das im Prinzip geringere Niveau der Investitionskredite im Kernhaushalt wird durch höhere Schulden in den Eigenbetrieben ausgeglichen.

### 3.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung setzt sich in der hier verwendeten Abgrenzung aus den Investitionskrediten der Kernverwaltung und der Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts sowie den Liquiditätskrediten der Kernverwaltung zusammen.<sup>101</sup> Durch die seit Beginn der 1990er Jahre in Folge permanent z. T. hoher Haushaltsdefizite erfolgte Aufnahme von Liquiditätskrediten, hat sich das zuvor beobachtete „armreich“-Muster umgedreht (vgl. Abb. in Anh. 51). Im

Ruhrgebiet kann man sich also keine Schulden leisten, muss sie aber aufnehmen, um den laufenden Betrieb aufrechterhalten zu können.

Werden die Investitionskredite der Kernverwaltungen und Eigenbetriebe sowie die Liquiditätskredite der Kernverwaltungen zusammengerechnet, so ergibt sich für das Ruhrgebiet ein Schuldenniveau von 24,3 Mrd. Euro bzw. 4 817 Euro je Einwohner (vgl. Anh. 51). Gemessen an den Steuereinnahmen hatten die Schulden zusammen eine Relation von fast 5,0 : 1,0 erreicht. Treibende Kraft sind dabei die Liquiditätskredite (vgl. Abb. 50). Sie spielen im übrigen Nordrhein-Westfalen (ohne Ruhrgebiet) mit Ausnahme der bergischen Städte eine deutlich geringere Rolle. Im Mittelrheingebiet (3 164 Euro/Ew.) und im übrigen Nordrhein-Westfalen (2 167 Euro/Ew.) war der Verschuldungsdruck deutlich geringer. In der Relation zu den Steuereinnahmen fiel die Relation mit 2,4 : 1 und 2,1 : 1 um mehr als die Hälfte günstiger aus.

Gegenüber dem Vorjahr haben die Schulden im Ruhrgebiet nochmals um 2,7 % zugenommen (vgl. Anh. 51). Damit fiel der Anstieg deutlich geringer aus als im mittelfristigen Durchschnitt mit 4,7 % pro Jahr (2009-2014). Im Mittelrheingebiet und im übrigen Nordrhein-Westfalen stagnierte dagegen die Verschuldung.

100 Vgl. dazu Fußnote 26.

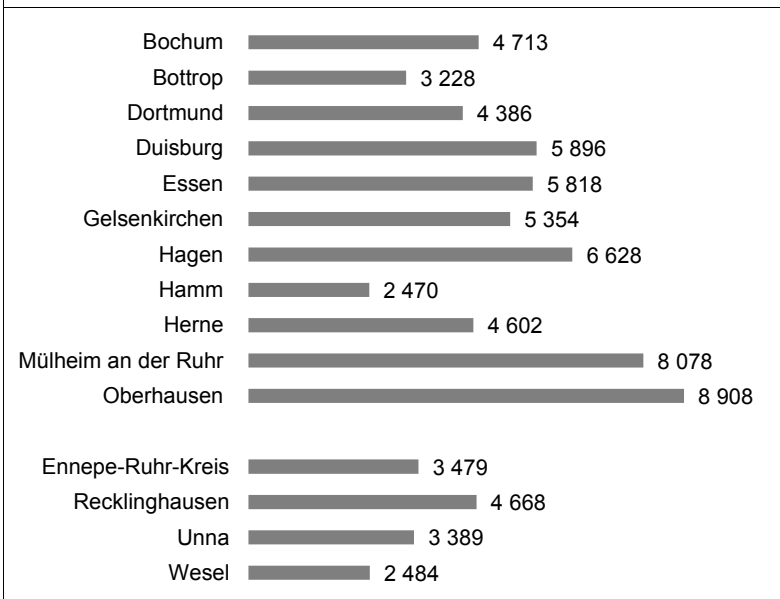
101 Vgl. Fußnote 99.

Das höchste Schuldeniveau (ohne rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen) wies im Ruhrgebiet Oberhausen mit 8 908 Euro je Einwohner auf (vgl. Abb. 51). Dies war das 9,8fache der Steuereinnahmen des Jahres 2012. Ihr folgten Mülheim a. d. Ruhr (8 078 Euro/Ew.) und Hagen (6 628 Euro/Ew.). Die niedrigsten Schulden hatten Hamm (2 470 Euro/Ew.) und Bottrop (3 228 Euro/Ew.). Sie erreichten, bezogen auf die Steuereinnahmen mit 3,0 und 4,1 : 1, ebenfalls ein für Nordrhein-Westfalen insgesamt überdurchschnittliches Niveau.

Im Jahr 2014 wies Bottrop mit einem Zuwachs von 13,4 % den höchsten Schuldenanstieg auf, gefolgt von Mülheim a. d. Ruhr (11,5 %). Die Stadt Hagen (-4,0 %) sowie die Städte im Kreis Wesel (im Durchschnitt -1,2 %) konnten ihre Schulden hingegen abbauen.

Den höchsten Schuldenzuwachs in der mittelfristigen Betrachtung 2009 bis 2014 verzeichnete Gelsenkirchen mit 12,6 % p. a. vor Mülheim a. d. Ruhr (11,5 % p. a.), Bottrop (11,2 % p. a.) und Hagen (9,9 % p. a.) (vgl. Anh. 51). In der Stadt mit der höchsten Verschuldung, Oberhausen, fällt der Schuldenzuwachs nur noch gering aus (2,4 % in 2014 und 3,4 % mittelfristig).

**Abbildung 51: Verschuldung von Kernhaushalten und Sonderrechnungen am 31.12.2014 in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT Nordrhein-Westfalen.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ANTON, ST./DIEMERT, D. (2009): Gemeindefinanzbericht 2009. Kommunalfinanzen im freien Fall? In: Der Städtetag. Jg. 62, H. 5, S. 10-85.
- ANTON, S./DIEMERT, D. (2013): Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt. Gemeindefinanzbericht 2013. Berlin
- ANTON, S./DIEMERT, D. (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken. Gemeindefinanzbericht 2014. Berlin.
- BECKEDAHL, H.-J. (Hrsg.; 2010): Schlagloch/Straßenreparatur. Handbuch Straßenbau, Bd. 1. Dieburg.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2003): Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.; 2007): Reform der Grundsteuer. Gütersloh.
- BLOTEVOGEL, H. H./JESCHKE, M. A. (2003) Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Abschlussbericht. Duisburg 2003.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (1998): Finanzbericht 1999. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. Berlin. (= BMF Dokumentation).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin. (= BMF Dokumentation).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2013. Ausgabe 2014. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE (2003): Entwicklung der Sozialhilfeausgaben für Menschen mit Behinderungen. Der Bundesgesetzgeber muss tätig werden! In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV). Jg. 83, H. 4, S. 121-125. Online unter: <[http://www.deutscher-verein.de/stellungnahmen/0-Archiv/200303/pdf/200303\\_04.pdf](http://www.deutscher-verein.de/stellungnahmen/0-Archiv/200303/pdf/200303_04.pdf)>.
- DRESBACH, H. (2011): Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen. 38. Aufl. Bergisch-Gladbach.
- EICKHOFF, D. (2001): Nur bedingt vergleichbar. Viele Faktoren bestimmen die Gebühren der kommunalen Entsorgung. In: ENTSORGA-Magazin. H. 5/2000, S. 68-70.
- INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2009): Kommunalfinanzbericht September 2009. Düsseldorf.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1990): Neuverteilung der Sozialhilfelasten. Bochum. (= Veröffentlichung des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 1/1990).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2003): Zur Korrespondenz von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern. Ordnungspolitische Aspekte von Prinzipien bei der Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems (erscheint in Kürze in einem Sammelband anlässlich des 75jährigen Jubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2005): Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung. Finanzwissenschaftliches Gutachten, erstellt im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunen“ (EK 14/01) des rheinland-pfälzischen Landtages. Kurzfassung. Trier.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2000): Kommunalausgaben im „Konzern Stadt“. Niveau, Struktur und Entwicklung kommunaler Ausgaben im Ruhrgebiet unter besonderer Berücksichtigung ausgelagerter Aufgabenbereiche. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Fiskalische Wirkungen ausgewählter Reformvorschläge des ifo-Gutachtens. Gemeindefinanzreform 2008. Zur Positionierung der Ruhrgebietskommunen: Teil I. Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. v.d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Fiskalische Konsequenzen aus dem Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 vom 11. Dezember 2007. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 110, H. 3, S. 105-111.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Wohngeldentlastungsverteilung. Sachgerechte Datenermittlung für einen kommunalen Verteilungsschlüssel. Kaiserslautern, S. 30.



- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von F. Boettcher (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (2007): Ruhrgebiet vor dem Finanzkollaps? Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 12 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Drucksache 14/4323. Düsseldorf. (= LT-Drucksache 14/4827).
- REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Berlin, S. 97. (= Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003. Stuttgart und Mainz.
- SCHWARTING, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. 2., neu bearb. und wesent. erweiterte Aufl., Berlin.
- STAATSMINISTER FÜR FINANZEN DES FREISTAATES BAYERN/FINANZMINISTER DES LANDES RHEINLAND-PFALZ (2004): Reform der Grundsteuer. Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz. Langfassung. O. O.
- UNRUH, G.-C.v. (2006): Vorsorge für das Dasein. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Jg. 59, H. 18, S. 779-782.
- VOLB, H. (2007): Unternehmensteuerreform 2008. Erläuterungen, Praxishinweise, Gestaltungsempfehlungen. Herne.
- WOHLTMANN, M. (2015): Kreisfinanzen 2014/2015. Finanzierung von zukunftsorientierten Investitionen bedarf einer auf Dauer angelegten Stärkung der Finanzausstattung. In: Der Landkreis. Jg. 85, H. 9, S. 406-459.
- ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. überarb. Aufl. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211).
- Memoranden zur Lage der Kommunalfinanzen der Städte des Ruhrgebietes und des bergischen Landes**
- MEMORANDUM ZUR REFORM DES GEMEINDEFINANZSYSTEMS – von Vertretern der Ruhrgebietsstädte. (2001): Hrsg. v. der Stadt Essen, Bereich Finanzen. Essen.
- VERANTWORTUNG FÜR DIE ZUKUNFT UNSERER STÄDTE. Forderungen der Ruhrgebietsstädte zur Gemeindefinanzreform (2003): Hrsg. v. der Stadt Essen, Bereich Finanzen. Essen.
- TIEFGREIFENDE REFORM DER GEMEINDEFINANZEN SOLL ZUKUNFT DER STÄDTE SICHERN. 17 Kommunen im Ruhrgebiet und im bergischen Land unterzeichnen Finanzmemorandum (9. Juni 2006).
- WEGE AUS DER SCHULDENFALLE. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik (2008): Hrsg. v. d. Stadt Mülheim a. d. Ruhr (Dezernat II/Finanzen). Mülheim a. d. Ruhr.
- Bisher erschienene Ausgaben des „Kommunalfinanzberichtes Ruhrgebiet“**
- ZIMMERMANN, H./JUNKERNHEINRICH, M. (1983): Die Finanzsituation der Gemeinden im Ballungsraum Rhein-Ruhr. In: Die Gemeindefinanzen im Ruhrgebiet. Aktuelle Entwicklung – kritische Bestandsaufnahme – mögliche Anpassungsstrategien. Essen. (= Strukturberichterstattung Ruhrgebiet).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1985): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1984. Regionale Besonderheiten der kommunalen Finanzsituation und ihre Bestimmungsfaktoren. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1988): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1987. Finanzwirtschaftliche Disparitäten und politischer Anpassungsbedarf. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1991. Kommunalhaushalte zwischen konjunktureller Belebung und struktureller Schwäche. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1992. Ausgabenexpansion statt Haushaltskonsolidierung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1993): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1993. Ruhrgebietskommunen unter Konsolidierungsdruck. Statistischer Kernbericht. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1994): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1994. Städte und Gemeinden unter Konsolidierungsdruck. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (1997): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1996. Disparitätenabbau in der Finanzkrise. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (1998): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1997. Haushaltskrise trotz Konsolidierung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (1999): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1998. Konsolidierung oder Erosion des Haushalts? Essen.

- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. M. Wilkes (2000): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1999. Regionale Abkopplung trotz lokaler Sondererlöse. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von N.-F. Henckel (2001): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2000. Kommunen in der „Verschuldungsfalle“. Bochum u. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2002): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2001. Strukturelle Schiefelage ohne Perspektive! – ? Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von N.-F. Henckel (2003): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2003. Endgültiger Absturz oder Reformwende. Bochum u. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2004): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2004. Nichts geht mehr – Aber wie lange noch? Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2006): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2005. Auf halbem Wege ausgebremst – Konsolidierung der Kommunalhaushalte in weiter Ferne? Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2007): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2006. Hoffnungsschimmer oder Fata Morgana? – Lösen Konjunktur und Reform die Krisenverfestigung auf hohem Niveau? Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007. Finanzwirtschaftliche Abkopplung trotz ökonomischer Revitalisierung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. (2010): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2009. Raus aus den Schulden. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./BOLL, D./ADAM, S. unter Mitarbeit von M. Allmer (2014): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2013. Konsolidierung verstärkt - Pfadwechsel noch nicht erreicht. Essen.

## GLOSSAR AUSGEWÄHLTER FINANZ- UND HAUSHALTPOLITISCHER FACHBEGRIFFE

➔ Verweis auf einen anderen Begriff im Glossar

### *Allgemeine Deckungsmittel*

Die allgemeinen Deckungsmittel dienen der Finanzierung derjenigen kommunalen Aufgaben, für die keine oder keine vollständig direkte Entgelt- bzw. Gebührenfinanzierung möglich oder gewollt ist. Sie stehen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Gv) ohne Zweckbindung zur Verfügung. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Steuern und die ➔ allgemeinen Zuweisungen von Bund und Land (s.u.). In den Gemeindeverbänden (Kreise, Landschaftsverbände etc.) zählen auch die Umlagen der Gemeinden zu dieser Einnahmenkategorie.

Steuern und Zuweisungen fließen nur netto ein. Von den Steuern werden die ➔ Gewerbesteuerumlagen, von den allgemeinen Zuweisungen die Zuweisungen der Gemeinden/Gemeindeverbände an Bund und Land abgezogen. Die allgemeinen Deckungsmittel werden zusätzlich um die Nach- bzw. Rückzahlungen aus der Abrechnung des ➔ Solidarbeitrages korrigiert.

### *Allgemeine Zuweisungen*

Zu den allgemeinen Zuweisungen werden die ➔ Schlüsselzuweisungen, die Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen gezählt. Sie fließen den Gemeinden ohne Zweckbindung zu.

### *Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (obF)*

➔ Kasten Ausgaben/Einnahmen

### *Bereinigte Ausgaben/Einnahmen*

➔ Kasten Ausgaben/Einnahmen

### *Besondere Finanzierungsvorgänge*

Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen zählen

- auf der Einnahmenseite: Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Aufnahme innerer Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen, Abwicklung von Überschüssen aus Vorjahren;
- auf der Ausgabenseite: Schuldentilgung, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführungen an Rücklagen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

### *Brecht'sches Gesetz*

Die zentrale Aussage des von Arnold Brecht 1932 formulierten Gesetzes der „progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ lautet, dass die öffentlichen Ausgaben je Einwohner desto höher sind, je größer eine Stadt ist.

### *Bruttoausgaben/-einnahmen*

➔ Kasten Ausgaben/Einnahmen

### *Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (SGB II)*

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Lebensunterhalt zusammengelegt. Es entstand im Sozialgesetzbuch II die *Grundsicherung für Arbeitssuchende*. Die Finanzierung der Aufgabe ist zwischen dem Bund bzw. der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgeteilt. An die Stelle unterschiedlicher personaler Zuständigkeiten trat die Differenzierung nach Aufgaben. Die Kommunen sind insbesondere für die Unterkunfts- und die Heizungskosten finanziell verantwortlich. Die Bundesagentur zahlt insbesondere die Grundsicherung nach Regelsätzen. Diese Aufgabe wird in Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen ausgeführt (Jobcenter).

Eine ausgewählte Gruppe von kreisfreien Städten und Kreisen, die sogenannten Optionskommunen, hat diese Aufgabe auch vollständig übernommen.<sup>102</sup> Sie erhalten von der Bundesagentur für Arbeit für den zusätzlich übernommenen Aufgabenbereich den entsprechenden Kostenersatz.

Die Kommunen erhalten zu den Unterkunfts- und den Heizungskosten einen Bundeszuschuss, der sich nach der Höhe der tatsächlichen Aufwendungen richtet. Dieser wird anteilig gewährt und ist variabel (vgl. Tab. 1).

Darüber hat sich die Bundesbeteiligung auch zu einem Vehikel für andere Finanztransfers des Bundes an die Kommunen entwickelt. So erhalten die Kommunen als Ausgleich für zusätzliche kommunale Mehrausgaben (Bildungspaket, Hortkinder, Sozialarbeiter, Warmwasser etc.) eine weitere Aufstockung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, so dass die Gesamthöhe der Beteiligung in 2014 bei 31,28 % liegt (vgl. Tab. 1).

102 Im Ruhrgebiet gehören zu den Optionskommunen die kreisfreien Städte Mülheim a. d. Ruhr und Hamm sowie der

Ennepe-Ruhr-Kreis. Seit 31.03.2011 haben die Stadt Essen sowie der Kreis Recklinghausen ebenfalls diesen Status.

**Tabelle 1:**  
**Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II**

Jahr	Sockelbetrag	Bildungspaket § 46 Abs. 6*	Sonstige Aufstockungen	insgesamt	Rheinland-Pfalz**	Baden-Württemberg**
2005	29,10			29,10	39,10	33,10
2006	29,10			29,10	39,10	33,10
2007	31,20			31,20	41,20	35,20
2008	31,20			31,20	41,20	35,20
2009	31,20			31,20	41,20	35,20
2010	23,00			23,00	33,00	27,00
2011	24,50	5,40	2,80 a)	32,70	42,70	36,70
2012	24,50	5,40	2,80 a)	32,70	42,70	36,70
2013	24,50	3,30	2,80 a)	30,60	40,60	34,60
2014	27,60	3,50	0,18 b)	31,28	41,28	35,28
2015	27,60	3,80	3,70 c)	35,10	45,10	39,10
2016	27,60	3,80	3,70 c)	35,10	45,10	39,10
2017	27,60		7,40 d)	35,00	45,00	39,00

Anmerkungen:

\* Ab 2013 rückwirkende Berechnung und jährliche Festsetzung landesspezifischer Quoten nach BundesbeteiligungsfestsetzungsVO.

\*\* Abweichend vom allgemeinen Beteiligungssatz gewährt der Bund dem Land Rheinland-Pfalz einen erhöhten Beteiligungssatz.

a) Mittagessen, Hort und Schulsozialarbeiter

b) Armutszuwanderung (46 Abs. 7 SGB II); einmalig 25 Mio. Euro.

c) Stärkung der Kommunal Finanzen (46 Abs. 5 SGB II); Entlastung der Länder und Kommunen, quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie Änderung Lastenausgleichsgesetz v. 22.12.2014 (500 Mio. Euro).

d) Stärkung der Kommunal Finanzen (46 Abs. 5 SGB II); zusätzlich Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24.06.2015.

Quelle: JUNHERNHEIRNICH, M./MICOSATT, G.: div. Finanzberichte Metropole Ruhr. Ab 2011 WOHLTMANN, M. (2015): Kreisfinanzen 2014/2015. In: Der Landkreis. Jg. 85, H. 9, S. 427 f.

über das Aufkommen bzw. den Verbrauch von Ressourcen. Es werden somit auch die nicht zahlungswirksamen Vorfälle erfasst. Die Ergebnisrechnung wird im Rahmen des Haushalts im Ergebnisplan dargestellt. Im doppischen System muss der Haushaltsausgleich in der Ergebnisrechnung erreicht werden. Es sind also Erträge und Aufwendungen in Deckung zu bringen.

*Erlöse*

Zu den Erlösen der Kommunen werden die Gebühren, die Erstattungen, die Konzessionsabgaben und die Erwerbseinnahmen gezählt. Die Erwerbseinnahmen setzen sich wiederum zusammen aus den Einnahmen aus Verkauf, den Miet- und Pachteinahmen, den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, den Zinseinnahmen und den weiteren Finanzeinnahmen.

*Familienleistungsausgleich*

Im Jahr 1996 erfolgte eine Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Dabei wurde die Anrechnung des Kindergeldes auf die Einkommensteuer eingeführt, d. h., die Arbeitgeber konnten das Kindergeld an die Arbeitnehmer aus-

Darüber hinaus erhalten die kommunalen Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Ländern Zuweisungen, mit denen die Ersparnisse des Landes bei den Wohngeldzahlungen, die es für diese Personengruppe nicht mehr gibt, auf die Kommunen übertragen werden. Diese werden allerdings nicht als sozialausgabenspezifische Erstattungen oder Beteiligung geführt, sondern als allgemeine Deckungsmittel gebucht.

*Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (obF)*

➔ Kasten Ausgaben/Einnahmen

*Ergebnisrechnung/-haushalt (doppische Systematik)*

Als Ergebnisrechnung wird in der Doppik die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen verstanden. Sie gibt – nach Arten gegliedert – Auskunft

zahlen und dafür die abzuführende Lohn- und Einkommensteuer um diesen Betrag mindern. Dadurch erfuh das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuern und infolgedessen auch der ☞ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer eine dauerhafte Niveauabsenkung, die sich mit jeder Erhöhung des Kindergeldes in der Folgezeit verstärkte.<sup>103</sup> Die Städte und Gemeinden erhalten für ihre Steuerverluste eine Kompensation, die jedoch nicht – wie es systemgerecht wäre – direkt durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer erfolgte. Sie wurde indirekt über eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorgenommen (01.01.1996: +5,5 v.H.-Pkte., 01.01.2000: +0,25 v.H.-Pkte. und 01.01.2002: 0,65 v.H.-Pkte. und weitere Anpassungen bis 2015).<sup>104</sup>

<b>AUSGABEN / EINNAHMEN (kamerale Systematik)</b>	
<p><i>Gesamtwirtschaftliche Darstellung</i></p> <p><b>Ausgaben/Einnahmen der laufenden Rechnung</b> Summe aller Ausgaben und Einnahmen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen meistens regelmäßig anfallen und nicht vermögenswirksam sind (z.B. Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben und -einnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Gebühreneinnahmen, Steuern), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene und ohne ➔ haushaltstechnische Verrechnungen und ➔ besondere Finanzierungsvorgänge.</p> <p><b>Ausgaben/Einnahmen der Kapitalrechnung</b> Summe aller Ausgaben und Einnahmen, die eine Vermögensveränderung herbeiführen oder der Finanzierung von Investitionen anderer Träger dienen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen (z.B. Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Sachvermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, sonstige Vermögensübertragungen, Darlehensgewährungen und -rückflüsse), bereinigt um ➔ Zahlungen von gleicher Ebene. Sie enthält nicht die ➔ haushaltstechnischen Verrechnungen.</p> <p><b>Bereinigte Ausgaben/Einnahmen</b> Ausgaben/Einnahmen nach Abzug ➔ haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von ➔ gleicher Ebene empfangenen Zahlungen. Die bereinigten Ausgaben/Einnahmen sagen aus, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung erforderlich wären bzw. welche Einnahmen zu deren Deckung bereitstanden (Erfüllungsprinzip). Sie lassen sich exakt nur für die Summe der Gemeinden/Gemeindeverbände (Gv) bilden. Bei der Betrachtung einzelner Körperschaftsgruppen oder Größenklassen wäre eine weitere Aufschlüsselung der Zahlungen von Gemeinden/Gv. zur Berechnung der ➔ Zahlungen von gleicher Ebene nötig, die die kommunale Haushaltssystematik nicht vorsieht. Die Einbeziehung der besonderen Finanzierungsvorgänge hängt von der Form der statistischen Darstellung ab ➔ <b>Gesamtausgaben (-einnahmen) ohne ➔ besondere Finanzierungsvorgänge (obF).</b></p>	<p><i>Finanzwirtschaftliche Darstellung</i></p> <p><b>Unmittelbare Ausgaben</b> Die im Zuge der Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsen, Sachinvestitionen, laufende und vermögenswirksame Zahlungen an andere Bereiche).</p> <p><b>Unmittelbare Einnahmen</b> Die bei dem jeweiligen Aufgabengebiet vereinnahmten Beträge ohne Zahlungen vom öffentlichen Bereich (Steuern und steuerähnliche Einnahmen, Gebühren, zweckgebundene Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen, Beiträge und ähnliche Entgelte, Zahlungen von anderen Bereichen).</p> <p><b>Bruttoausgaben/-einnahmen</b> Die Bruttoausgaben/-einnahmen enthalten alle Ausgaben- und Einnahmenarten einschl. Zahlungsverkehr und ➔ haushaltstechnische Verrechnungen. Wegen der in ihnen enthaltenen Doppelzählungen sind sie für Analysen der Gesamtergebnisse ungeeignet und besitzen allenfalls für den Vergleich zwischen einzelnen Berichtsstellen Aussagefähigkeit. Je nach Darstellungsart werden sie ohne oder einschließlich ➔ besonderer Finanzierungsvorgänge gebildet.</p> <p><b>Nettoausgaben/-einnahmen</b> ➔ Bereinigte Ausgaben/Einnahmen nach Abzug der von anderen Ebenen empfangenen Zahlungen. Die Nettoausgaben/-einnahmen geben an, wie hoch die eigene Belastung bzw. das eigene Mittelaufkommen ist (Belastungsprinzip). Je nach Darstellungsform werden sie einschließlich bzw. ohne ➔ besondere Finanzierungsvorgänge gebildet.</p> <p><b>Ausgaben/Einnahmen des Verwaltungshaushalts</b> Ausgaben/Einnahmen der laufenden Rechnung einschließlich ➔ haushaltstechnischer Verrechnungen und ➔ besonderer Finanzierungsvorgänge.</p> <p><b>Ausgaben/Einnahmen des Vermögenshaushalts</b> Ausgaben/Einnahmen der Kapitalrechnung einschließlich ➔ haushaltstechnischer Verrechnungen und ➔ besonderer Finanzierungsvorgänge</p>

Die Umsatzsteueranteile werden von den Ländern als Zuweisung – in unterschiedlicher Weise<sup>105</sup> – auf die Kommunen weiter verteilt. In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Verteilung als separate Zuweisung nach dem

zember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist. Online unter < [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf) > (Abruf: 28.09.2015).

105 Die Länder Bayern und Niedersachsen verbuchen die Kompensationszahlung im Rahmen des Familienleistungsaus-

gleichs als sonstige allgemeine Zuweisung (UGr.061); Brandenburg und Sachsen zahlen sie über die Schlüsselzuweisungen (041) aus. Die Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen verteilen sie über die dafür vorgesehene Position *Zuweisung vom Land nach dem Familienleistungsausgleich* (091).

Schlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.<sup>106</sup>

#### *Finanzausgleich*

Der Finanzausgleich regelt in einem (mehr oder weniger dezentralisierten) Staatsaufbau die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Es kann zwischen dem horizontalen Finanzausgleich, der die Beziehungen zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften zum Gegenstand hat (z. B. Länderfinanzausgleich) und dem vertikalen Finanzausgleich unterschieden werden. Der letztere regelt die Beziehungen zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern) und kann zugleich einen horizontalen Ausgleich mitbewirken (z. B. Ausgleichsfunktion des vom Land durchgeführten kommunalen Finanzausgleichs).

#### *Finanzierungssaldo (kamerale Systematik)*

Der *Finanzierungssaldo* bildet das finanzwirtschaftliche Ergebnis des kommunalen Handelns eines Jahres ab. In ihn fließen alle Einnahmen und Ausgaben einer Kommune ein. Dabei werden sowohl die Ergebnisse des Kernhaushalts selbst als auch die der über Transfers mit dem Kernhaushalt verbundenen Auslagerungen aufgenommen.<sup>107</sup> Ausgeschlossen bleiben aber die besonderen Finanzierungsvorgänge. Dieser Ausschluss bereinigt den Wert um Zahlungen (z. B. Kreditaufnahme), die das jahresbezogene Ergebnis des kommunalen Handelns verzerren würden. Die besonderen Finanzierungsvorgänge schließen lediglich die Lücke zwischen dem Überschuss bzw. Defizit einer kommunalen Körperschaft und einem ausgeglichenen Haushalt, zu dem die Kommunen verpflichtet sind.

Der Finanzierungssaldo ist ein aus der Finanzstatistik abgeleiteter Indikator. Weil seine Generierung von verschiedenen Einflüssen und auch Verhaltensweisen der Kommunen abhängt, vermag er keine hinreichende Auskunft über einen „objektiven“ finanzwirtschaftlichen Status zu geben.<sup>108</sup> Er ist auch nicht gleichzusetzen oder gar vergleichbar mit dem Finanzierungssaldo der staatlichen Ebenen und hat auch keinen Bezug zum Finanzierungssaldo, wie er in der Defizitberechnung nach dem Maastrichter EG-Vertrag

anhand der Abgrenzung nach den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) erfolgt.<sup>109</sup> Trotz seiner Schwächen ist der Finanzierungssaldo im Rahmen der kommunalen Finanzberichterstattung das anerkannteste Maß zur kommunalen Situationsbeschreibung, aber nur für die kommunale Ebene von Aussagekraft.

#### *Finanzkraft*

Als Finanzkraft wird die Summe aus Steuereinnahmen (⇒ Grundsteuer A und B, ⇒ Gewerbesteuer, ⇒ Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer) und ⇒ Schlüsselzuweisungen zzgl. der Kompensationsleistungen für den ⇒ Familienleistungsausgleich angesehen.

#### *Finanzmittelsaldo (doppische Systematik)*

Der Finanzmittelsaldo ergibt sich aus den Salden aller Ein- und Auszahlungen sowohl der laufenden Verwaltungstätigkeit, als auch der Investitionstätigkeit einer Kommune. Er setzt sich aus ⇒ Primärsaldo, ⇒ Vermögenssaldo und ⇒ Finanzsaldo zusammen. Der Finanzmittelsaldo bildet die Entsprechung zum Finanzierungssaldo im kameralistischen System.

#### *Finanzrechnung/-haushalt (doppische Systematik)*

Als Finanzrechnung wird in der Doppik die Gegenüberstellung von Einzahlungen und Auszahlungen verstanden. Sie gibt – nach Arten gegliedert – Auskunft über den Bestand an Finanzmitteln. Dabei wird zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bzw. aus Investitionstätigkeit unterschieden. Die Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit bilden hierbei diejenigen Informationen ab, die nach kameralistischer Systematik im ⇒ Vermögenshaushalt abgebildet waren. Die Finanzrechnung wird im Rahmen des Haushalts im Finanzplan dargestellt.

#### *Finanzsaldo*

Der Finanzsaldo stellt im Rahmen der Finanzrechnung die Differenz aus Ein- und Auszahlungen für Zinsen, Dividenden u. ä. dar. Er dokumentiert somit insbesondere „Altlasten“ in Form von Zinszahlungen, die aufgrund vorheriger Kreditaufnahme entstanden sind.

106 Der Anteil beträgt in Nordrhein-Westfalen 26 % am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, das dem Land gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zusteht. Näheres wird im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt (§ 32 GFG NW 2004/2005).

107 Inwieweit jedes Jahr die Überschüsse und Defizite ausgelagerter öffentlicher Unternehmen in das kommunale Haushaltsergebnis einfließen, hängt auch von den Beschlüssen

über die Verwendung dieser Beträge in Kommunen und Unternehmen ab.

108 Vgl. SCHMITZ, H. G. (2001): Ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen. In: Andel, N. (Hrsg.): Probleme der Kommunalfinanzen. Berlin, S. 129 f. (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 283).

109 Vgl. RECKER, E. (1997): Von der D-Mark zum Euro: Währungsumstellung in den Kommunen. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF). Jg. 47, H. 9, S. 196.

### *Freie Finanzmasse (kamerale Systematik)*

Die freie Finanzmasse aus dem laufenden Haushalt dient zur Bestimmung der nach Abdeckung der meisten laufenden Verpflichtungen disponiblen Mittel einer Gemeinde, die sie beispielsweise für Investitionen verwenden kann. Sie berechnet sich als freie Spitze (Netto-Zuführung vom Verwaltungshaushalt abzüglich der Kreditbeschaffungskosten und der ordentlichen Tilgung, s. u.) abzüglich der außerordentlichen Tilgungsausgaben und der Deckung von Soll-Fehlbeiträgen zuzüglich der Darlehensrückflüsse und der Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen.

### *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*

Die Gemeindefinanzreform von 1969 hat den Gemeinden mit der Beteiligung am Aufkommen der Einkommensteuer seit dem 1.1.1970 eine neue Einnahmequelle gebracht. Sie erhielten zunächst 14 % des jeweiligen Landesaufkommens. Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gewerbesteuer wurde der Anteil ab 1. Januar 1980 auf 15 % angehoben. Seit dem 1.1.1994 erhalten sie zusätzlich einen Anteil von 12 % am Aufkommen aus der Zinsabschlagsteuer.<sup>110</sup> Mit der im Jahr 1996 erfolgten Neuregelung des Familienleistungsausgleichs erfuhr der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer eine dauerhafte Niveauabsenkung. Das Kindergeld kann seitdem direkt vom Arbeitgeber ausgezahlt werden. Dieser kürzt dafür seine Lohnsteueranmeldung an das Finanzamt um den entsprechenden Betrag und somit kommt es zu einer verringerten Steuerzahlung. Der Steuerverlust wird durch eine separate Zuweisung nach dem Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgeglichen. Die Zuweisung entspricht rd. 7 % des Gemeindeanteils. Mit jeder Anhebung des Kindergeldes verringert sich der Ertrag des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und erhöht sich die Zuweisung nach dem Familienleistungsausgleich.

Der individuelle Anteil einer Gemeinde an der Einkommensteuer berechnet sich aus der Multiplikation des Landesaufkommens der Einkommensteuer mit der sogenannten Schlüsselzahl dieser Gemeinde. Die Schlüsselzahl wiederum ergibt sich aus dem Verhältnis des Sockelaufkommens der jeweiligen Gemeinde

zum Sockelaufkommen des Landes. Berücksichtigt werden im Sockelaufkommen jeweils nur die Einkommensteuerleistungen bis zu bestimmten Höchstgrenzen, den so genannten Sockelgrenzen. Sie betragen ab dem 1. Januar 2012 für ledige Steuerpflichtige 35 000 Euro und für Verheiratete 70 000 Euro des zu versteuernden Jahreseinkommens.<sup>111</sup>

Die den Schlüsselzahlen zugrunde liegende Einkommensteuerstatistik wird nur alle drei Jahre erhoben. Für den Zeitraum 2012 bis 2014 gilt die Statistik für das Erhebungsjahr 2007. Veränderungen in der Bevölkerungszahl (Zahl der Steuerfälle) und ihrer Struktur (Einkommensschichtung) schlagen sich deshalb erst mit einer mehrjährigen Zeitverzögerung nieder.

### *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*

Als Kompensation für den Einnahmefall durch die Abschaffung der Gewerbesteuer am 1. Januar 1998 wurde eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 2,07% des Gesamtaufkommens eingeführt. Die zuweisungsähnliche Verteilung auf die Gemeinden erfolgt nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach einem statistischen Verteilungsschlüssel. Der ursprüngliche Verteilungsschlüssel galt für eine Übergangszeit bis 2008.

Danach wurde der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in einem ersten Schritt auf die Länder und dann auf die Gemeinden verteilt.<sup>112</sup> Von dem Gemeindeanteil entfallen 85 % auf die alten und 15 % auf die neuen Bundesländer. Berlin wird mit seinen beiden Teilen jeweils den alten und den neuen Bundesländern zugeschlagen. Die Summe der Kommunen der Länder bildet den Verteilungsschlüssel unter den Ländern. Auf dieser Grundlage setzt sich die Schlüsselzahl für die Gemeinden in den westdeutschen Bundesländern für die Jahre 2000 und 2001 aus zwei Komponenten zusammen.

Die erste Komponente, die mit 60 % gewichtet wurde, ergibt sich

- zu 70 % aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe des Gewerbesteueraufkommens im jeweiligen Bundesland für die Jahre 1990 bis 1997 und

110 Vgl. grundsätzlich §§ 1 bis 5 GESETZ ZUR NEUORDNUNG DER GEMEINDEFINANZEN (Gemeindefinanzreformgesetz) i. d. Neufassung vom 10.03.2009. Online unter <[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_82/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG\\_20Stand\\_3A\\_2010\\_20M\\_C3\\_A4rz\\_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG_20Stand_3A_2010_20M_C3_A4rz_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)> (Abruf: 06.05.2009). Ferner BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin, S. 5. (BMF Dokumentation).

111 Vgl. Art. 2 Abs. 2 Gesetz zur Änderung Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfefondsgesetzes. In: Bundesgesetzblatt. Jg. 2003, Teil I Nr. 26, 25. Juni 2003, S. 862-863.

112 Vgl. grundsätzlich §§ 5a bis 5e GESETZ ZUR NEUORDNUNG DER GEMEINDEFINANZEN (Gemeindefinanzreformgesetz) i. d. Neufassung vom 10.03.2009. Online unter <[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_82/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG\\_20Stand\\_3A\\_2010\\_20M\\_C3\\_A4rz\\_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG_20Stand_3A_2010_20M_C3_A4rz_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)> (Abruf: 06.05.2009).

- zu 30 % aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1998 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten des Landes.

Die zweite Komponente, die mit 40 % in den Verteilungsschlüssel einfließt, bestimmt sich nach dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der von den Gemeinden nach der Gewerbesteuerstatistik von 1995 ermittelten Gewerbekapitalsteuermessbeträge. Dieser Anteil wird mit dem durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuerhebesatz der Jahre 1995 bis 1998 gewichtet. Davon können nach Landesrecht bis zu 20 % in einen Ausgleichsfonds für besonders benachteiligte Kommunen fließen.

Für die Jahre 1998 und 1999 galt in Ermangelung entsprechender Daten über die Gewerbekapitalsteuermessbeträge nur die erste Komponente.

Der o.g. Schlüssel wird bis 2018 schrittweise auf einen neuen Schlüssel umgestellt. Die Umstellung erfolgt in 3 Stufen:

- für die Jahre 2009 bis 2011 mit einem Anteil von 75 % gemäß dem alten Schlüssel und mit einem Anteil von 25 % gemäß dem neuen Schlüssel,
- für die Jahre 2012 bis 2014 mit einem Anteil von jeweils 50 % gemäß dem alten Schlüssel und mit einem Anteil von 50 % gemäß dem neuen Schlüssel,
- für die Jahre 2015 bis 2017 mit einem Anteil von 25 % gemäß dem alten Schlüssel und mit einem Anteil von 75 % gemäß dem neuen Schlüssel.

Ab dem Jahr 2018 wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ausschließlich gemäß dem neuen Schlüssel verteilt. Danach erfolgt die Verteilung auf Basis der folgenden Kriterien:

- zu 25 % auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde am Gewerbesteueraufkommen (Grundlage: Realsteuervergleich der Jahre 2001 bis 2006 in Summe),
- zu 50 % auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne (Grundlage: Beschäftigten- und Entgeltstatistik der Jahre 2004 bis 2006 in Summe),
- zu 25 %, auf Basis des Anteils der einzelnen Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort ohne Berücksichtigung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne (Grundlage: Beschäftigten- und Entgeltstatistik der Jahre 2003 bis 2005 in Summe).

Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll der Schlüssel (erstmalig zum 1. Januar 2012) wiederum alle drei Jahre angepasst werden.

#### *Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)*

Das in Nordrhein-Westfalen erstmals am 1. Januar 1981 erlassene jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz löste die bis dahin jährlich erlassenen Finanzausgleichsgesetze ab. Es stellt eine Zusammenführung mehrerer Rechtsvorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen den Gemeindeverbänden und den Gemeinden dar und enthält einen Nachweis über alle Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im entsprechenden Haushaltsjahr.

#### *Gesamtausgaben (-einnahmen)*

☞ Kasten Ausgaben/Einnahmen

#### *Gewerbesteuer*

Gewerbebetriebe unterliegen der Gewerbesteuerpflicht.<sup>113</sup> Je nach Bemessungsgrundlage (Gewerbeertrag, Gewerbekapital, Lohnsumme) kann zwischen folgenden Teilsteuern unterschieden werden:

- ☞ Gewerbeertragsteuer,
- ☞ Gewerbekapitalsteuer (bis 1997) und
- ☞ Lohnsummensteuer (bis 1979).

Gewerbeertrags- und Gewerbekapitalsteuer wurden im gesamten Bundesgebiet bis 1997 obligatorisch erhoben. In den neuen Bundesländern wurde die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer allerdings bis zu einer Reform der Gewerbesteuer, die zum 1. Januar 1998 zur Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und ihrem Ersatz durch einen ☞ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer führte, ausgesetzt. Dagegen war die Erhebung der Lohnsummensteuer den Gemeinden bis zu ihrer Abschaffung zum 1. Januar 1980 – vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Landesregierung – freigestellt.

#### *Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital*

Bemessungsgrundlage der Steuer ist der Gewerbeertrag und war bis 31.12.1997 das Gewerbekapital der Betriebe. Die Grundlage wurde durch ☞ Hinzurechnungen und Kürzungen modifiziert. Auf beiden sich ergebenden Beträgen wird bzw. wurde eine Steuermesszahl angewandt (5 v.H. beim Gewerbeertrag, 2 v.H. beim Gewerbekapital). Nach der getrennten Ermittlung wurden die beiden sich daraus ergebenden Steuermessbeträge zu einem einheitlichen Steuermessbetrag addiert. Auf diesen erhebt die jeweilige Gemeinde einen einheitlichen von ihr beschlossenen Hundertsatz (Hebesatz); daraus ergibt sich dann die

113 Gewerbesteuergesetz (GewStG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 15.10.2002 (BGBl. I S. 4167), zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 2004 (HBeglG 2004) v. 29.12.2003 (BGBl.

I S. 3076). In: STEUERGESetze 1. 30. neubearb. Aufl. (Stand 01.01.2004) München 2004, S. 403 ff. (= Beck-Texte im dtv, Nr. 5549).



Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital. Seit der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 ergibt sich die Gewerbsteuer nur noch auf Grundlage des Ertrages.

#### Gewerbsteuerkraft

☛ Realsteuerkraft, Steuerkraft.

#### Gewerbsteuerumlage

Mit der Gemeindefinanzreform von 1969 wurde bestimmt, dass die Gemeinden einen Teil des Aufkommens aus der Gewerbsteuer nach Ertrag und bis 1998 auch nach Kapital je zur Hälfte an Bund und Länder abzutreten haben und dafür an der Gemeindeeinkommensteuer beteiligt werden.<sup>114</sup>

Die Gewerbsteuerumlage einer Gemeinde wird ermittelt, indem das Ist-Aufkommen an Gewerbsteuer durch den für das jeweilige Haushaltsjahr festgesetzten Hebesatz geteilt wird und mit dem sog. „Vervielfältiger“ multipliziert wird:

Umlage = (Ist-Aufk. : örtl. Hebesatz) x Vervielfältiger

De facto wird die Umlage damit von der Gewerbsteuerkraft berechnet. Die Größe

Ist-Aufkommen : örtlicher Hebesatz

wird auch als Messbetrag bezeichnet.

Der Umlagesatz wurde zu Beginn mit 120 v.H. festgelegt. Insbesondere die 1990er Jahre sind von zahlreichen Änderungen des Vervielfältigers der Gewerbsteuerumlage geprägt (vgl. auch Abb. 30):

- zum 1.1.1980: Absenkung auf 80 v. H. durch das Steueränderungsgesetz 1979 als Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer.
- zum 1.1.1983 und 1984: Absenkung durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 in zwei Schritten auf 58 v. H. und auf 52 v. H. als Ausgleich für die Halbierung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen.
- zum 1.1.1991: Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit. Jährlich auf dem Verordnungsweg unter Berücksichtigung der jeweiligen Gewerbesteuerentwicklung festgelegt: Derzeit ca. 4-6 v. H.<sup>115</sup> (Bremen u. das Saarland waren 1991 u. 1992 von der Erhöhung vollständig freigestellt, 1993 lediglich mit 4 v.H., 1994 mit 10 v. H. an der Aufstockung des Fonds beteiligt); ab 2005 bis 2019 Anschlussregelung des Solidarpaketfortführungsgesetzes nach Übernahme der Fonds-Annuitäten durch den Bund.

- zum 1.1.1993: Absenkung der Normalumlage von 52 auf 28 v. H. durch das Steueränderungsgesetz 1992 als Ausgleich für Messzahlenstaffelung und Freibetragsanhebung bei der Gewerbeertragssteuer und Übernahme der Steuerbilanzwerte bei der Gewerkekapitalsteuer.
- zum 1.1.1994: Erhöhung der Normalumlage durch das Standortsicherungsgesetz auf 38 v. H.
- zum 1.1.1995: Einführung der Solidarpaketumlage in Höhe von 29 v. H. durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG), ab 2005 Festschreibung bis 2019 durch das Solidarpaketfortführungsgesetz.
- zum 1.1.1998: Erhöhung des Länderanteils an der Umlage durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform um 7 v.H.-Punkte in den Jahren 1998 bis 2000 und 6 v.H.-Punkte ab 2001 als Ausgleich der Mindereinnahmen der Länder durch den Wegfall der Gewerkekapitalsteuer und die Einführung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.
- zum 1.1.2001: Schrittweise Erhöhung von 5 auf 19 v.H.-Punkte jeweils für Bund und Länder durch das Steuersenkungsgesetz zur Beteiligung der Gemeinden an der Steuerreform.
- zum 1.1.2003: Rücknahme der letzten Erhöhung der Gewerbsteuer.
- zum 1.1.2008: Weitere Absenkung im Rahmen des Unternehmenssteuerreformgesetzes um zunächst 8 und 6 v. H., ab 2010 um 3 v. H.

#### Grundsteuer

Steuergegenstand der Grundsteuer ist der Grundbesitz, der gemäß dreier ökonomischer Nutzungsweisen in land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen und Betriebsvermögen differenziert wird. Die Steuergesetzgebung unterscheidet zwischen der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe und der Grundsteuer B für Wohn- und Betriebsgrundstücke. Besteuert wird jeweils der Einheitswert der Grundstücke sowie evtl. darauf errichteter Gebäude. Auf den sich daraus ergebenden Messbetrag wird von jeder Kommune ein lokal individueller ☛ Hebesatz angewandt.

<sup>114</sup> Grundsätzlich § 6 GESETZ ZUR NEUORDNUNG DER GEMEINDEFINANZEN (Gemeindefinanzreformgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 04.04.2001 (BGBl. I S. 482) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2922), zitiert nach DRESBACH, H. (2004): Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 274 ff. -BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1999a):

Die Entwicklung der Gewerbsteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, a.a.O.

<sup>115</sup> Die in *Abbildung 30* dargestellten Werte für diesen Teil der Umlage sind auf der Grundlage der Steuerschätzungen ab 2014 geschätzt (vgl. ANTON, S./DIEMERT, D. (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken, a. a. O., S. 79).

### *Haushaltstechnische Verrechnungen (kamerale Systematik)*

Dazu zählen

- innere Verrechnungen (Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts zwischen Aufgabebereichen, Zinsen für innere Darlehen),
- Zuführungen zwischen Teilhaushalten und
- kalkulatorische Kosten (Abschreibungen, Verzinsung des Anlagekapitals und Einnahmegengebung).

### *Hebesatz*

☞ Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital; ☞ Grundsteuer.

### *Hinzurechnungen und Kürzungen*

Die ☞ Gewerbesteuer ist keine reine kommunale Ertragssteuer. Ihre Bemessungsgrundlage, der Gewerbeertrag (§ 7 GewStG), wird durch Hinzurechnungen und Kürzungen modifiziert (§§ 8 u. 9 GewStG). Von Bedeutung sind hierbei insbesondere die Hinzurechnung von 50 % der Dauerschuldzinsen und 50 % der Miet- und Pachtzinsen. Die Zinsen für die Fremdfinanzierung durch Gesellschafter werden zu 100 % angerechnet. Die einzelnen Gemeinden werden durch diese politischen Maßnahmen sehr unterschiedlich belastet.

### *Investitionsausgabenquote*

Die Investitionsausgabenquote wird als Anteil der ☞ Sachinvestitionen an den ☞ Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert.

### *Kapitalrechnung*

Alle Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts bereinigt um ☞ Zahlungen von gleicher Ebene und abzüglich ☞ besonderer Finanzierungsvorgänge.

### *Kommunaler Finanzausgleich*

☞ Finanzausgleich.

### *Krankenhäuser mit kaufmännischer Buchführung*

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 8 des Finanzstatistischen Gesetzes erstreckt sich die kommunale Jahresrechnungstatistik auch auf die Finanzwirtschaft der Krankenhäuser mit kaufmännisch doppelter Buchführung, wenn Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände Träger oder mit mehr als 50 % des Nennkapitals beteiligt sind. Krankenhäuser, die sich ab 1976 auf die kaufmännische Buchführung umgestellt haben, sind dagegen aus den Haushalten ihrer Träger und damit dem Berichtssystem der Finanzstatistik ausgeschieden. Angesichts der regional divergierenden Bedeutung dieser Träger der kommunalen Aufgabenerfüllung kann es bei einer kleinräumigen Längsschnittanalyse zu einer erheblichen Verzerrung der Ergebnisse kommen.

### *Kreditbelastungsquote*

Die Kreditbelastungsquote gibt den Anteil der Zinszahlungen, der Tilgung am Kreditmarkt und der Kreditbeschaffungskosten abzüglich der Schuldendiensthilfen an den ☞ Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

### *Kreditfinanzierungsquote*

Zur Berechnung der Kreditfinanzierungsquote wird die ☞ Nettokreditaufnahme auf die ☞ Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge bezogen.

### *Landesvervielfältiger*

☞ Gewerbesteuerumlage.

### *Laufende Rechnung*

Alle Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts bereinigt um ☞ Zahlungen von gleicher Ebene und abzüglich ☞ besonderer Finanzierungsvorgänge.

### *Lohnsummensteuer*

Bemessungsgrundlage der Lohnsummensteuer war die um verschiedene Zahlungen bereinigte monatliche bzw. vierteljährlich zu entrichtende Lohnsumme. Die zu zahlende Lohnsummensteuer ergab sich, indem diese Bemessungsgrundlage mit der Steuermesszahl (2 v.T.) multipliziert und darauf der von der Gemeinde festzulegende Hebesatz angewendet wurde. Mit dem Steueränderungsgesetz 1979 wurde die Lohnsummensteuer, primär aus konjunktur- und wachstumspolitischen Überlegungen, abgeschafft. Da die Lohnsummensteuer nur in ca. 800 der 8 800 Gemeinden der damaligen Bundesrepublik erhoben wurde, führte dies zu regional sehr unterschiedlichen Anpassungs- und Umstrukturierungsprozessen auf der kommunalen Einnahmeseite.

### *Nettoausgaben (-einnahmen)*

☞ Kasten Ausgaben/Einnahmen

### *Netto-Beteiligungsinvestition*

Als Netto-Beteiligungsinvestition wird die Differenz von Ausgaben für Beteiligungskäufe (Investition) und Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen (Desinvestition) bezeichnet. Ein positiver Wert bedeutet, dass mehr Beteiligungen gekauft/gegründet als abgestoßen wurden. Ein negativer Wert deutet auf einen Vermögensabbau der Kommune.

### *Netto-Grundstücksinvestition*

Als Netto-Grundstücksinvestition (jeweils einschl. Immobilien) wird die Differenz von Ausgaben für Grundstückskäufe (Investition) und Einnahmen aus Grundstücksverkäufen (Desinvestition) bezeichnet. Ein po-

sitiver Wert bedeutet, dass mehr Grundstücke (Immobilien) gekauft als verkauft wurden. Ein negativer Wert deutet auf einen Vermögensabbau der Kommune.

#### *Nettokreditaufnahme*

Als Nettokreditaufnahme wird die (Brutto-)Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abzüglich der Tilgung bezeichnet.

#### *Personalausgabenquote*

Die Personalausgabenquote wird als Anteil der Personalausgaben an den ↪ Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert.

#### *Primärsaldo*

Der Primärsaldo ergibt sich in der doppischen Systematik aus der Gegenüberstellung der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Rahmen der ↪ Finanzrechnung. Zusammen mit dem ↪ Vermögenssaldo und dem ↪ Finanzsaldo ergibt sich der ↪ Finanzmittelsaldo.

#### *Realsteuerkraft*

Da die Hebesätze für die Realsteuer-Ist-Aufkommen von Gemeinde zu Gemeinde divergieren, ist das Steuer-Ist-Aufkommen für Vergleiche der Steuerkraft zwischen einzelnen Gemeinden nur bedingt geeignet. Dem versucht man bei der Berechnung der Realsteuerkraft zu begegnen, indem man das Messbetragsvolumen (siehe Gewerbesteuerumlage) der einzelnen Realsteuern mit den gewogenen Landesdurchschnittssätzen multipliziert und somit ein „hebesatzneutrales“ ↪ Realsteueraufkommen berechnet.

#### *Realsteuern*

Zu den Realsteuern zählt man die ↪ Grund- und die ↪ Gewerbesteuer.

#### *Sachinvestitionen*

Zu den Sachinvestitionen zählt man die Baumaßnahmen, den Erwerb von Grundstücken und den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens.

#### *Schlüsselzahl*

↪ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

#### *Schlüsselzuweisung*

Den Schlüsselzuweisungen kommt im Rahmen des kommunalen ↪ Finanzausgleichs die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmen soweit zu ergänzen, dass alle Gemeinden ohne Berücksichtigung besonderer Aufgaben über eine finanzielle Minimalbasis zu ihrer Aufgabenerfüllung verfügen können. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ergibt sich für jede Gemeinde aus der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl, die den normierten Ausgabenbedarf zu quantifizieren

versucht, und der Steuerkraftmesszahl, die durch Anwendung normierter ↪ Hebesätze die Steuerkraft der Gemeinde wiedergeben soll (siehe auch Realsteuerkraft).

#### *Sockelaufkommen, Sockelgrenzen*

↪ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

#### *Solidarbeitrag*

Seit 1993 leisten die westdeutschen Städte und Gemeinden einen direkten Beitrag zur Finanzierung des „Aufbau Ost“. Der sog. Solidarbeitrag ist dabei aus westdeutscher Sicht als Einnahmeverzicht konzipiert. Zum einen ist die Verbundgrundlage des kommunalen ↪ Finanzausgleichs gekürzt worden, zum anderen ist die ↪ Gewerbesteuerumlage zu Gunsten der Länder erhöht worden. Um zu verhindern, dass finanzstarke Wohngemeinden, die relativ unabhängig vom kommunalen Finanzausgleich sind und nur unterproportional von einer erhöhten Gewerbesteuerumlage betroffen sind, sich nur in geringem Maße an den Einigungslasten beteiligen müssen, wird das Zahlungssoll der einzelnen Kommunen durch ihren relativen Anteil an der ↪ Finanzkraft aller Kommunen bestimmt. Der auf dieser Basis für jede einzelne Gemeinde ermittelte Solidarbeitrag wird ihrer über den Steuerverbund und/oder die erhöhte Gewerbesteuerumlage bereits erbrachten Leistungen gegenübergestellt. Unter- bzw. Überzahlungen werden ausgeglichen.

#### *Sozialausgabenquote*

Die Sozialausgabenquote wird als Anteil der Sozialausgaben (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Leistungen an Kriegsopfer, sonstige soziale Leistungen) an den ↪ Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert.

#### *Steuerfinanzierungsquote*

Die Steuerfinanzierungsquote gibt den Anteil der Steuereinnahmen abzüglich der ↪ Gewerbesteuerumlage an den ↪ Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an. Eine hohe Ausprägung dieser Quote deutet auf einen hohen Grad finanzieller Unabhängigkeit hin.

#### *Steuerkraft*

↪ Realsteuerkraft zuzüglich ↪ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer minus der an das Land abzuführenden ↪ Gewerbesteuerumlage.

#### *Steuerkraftmesszahl*

↪ Schlüsselzuweisung.

#### *Umsatzsteuerbeteiligung*

↪ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

*Unmittelbare Ausgaben*

⇒ Kasten Ausgaben/Einnahmen

*Unmittelbare Einnahmen (= Nettoeinnahmen)*

⇒ Kasten Ausgaben/Einnahmen

*Vermögenshaushalt (kamerale Systematik)*

Alle das Vermögen und die Schulden verändernden (vermögenswirksamen) Einnahmen und Ausgaben. Dazu zählen z. B. Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Sachvermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Darlehensgewährung und -rückflüsse. Die Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts enthalten im Gegensatz zur so genannten ⇒ *Kapitalrechnung* auch die besonderen Finanzierungsvorgänge und die haushaltstechnischen Verrechnungen.

*Vermögensrechnung/Bilanz (doppische Systematik)*

Im Rahmen der Vermögensrechnung werden für den Jahresabschluss das Vermögen, die Schulden und - als Saldogröße - das Eigenkapital ausgewiesen. Sie ist nicht Bestandteil des Haushalts. Die Vermögensrechnung ähnelt der Bilanz gem. HGB. Auf der Aktivseite wird das Anlage- und Umlaufvermögen dargestellt und gibt somit Auskunft über die Mittelverwendung. Der ⇒ Finanzmittelsaldo als zentrales Ergebnis der ⇒ Finanzrechnung fließt im Rahmen des Umlaufvermögens in die Bilanz ein. Auf der Passivseite werden Eigen- und Fremdkapital dargestellt. Diese Seite dokumentiert die Finanzierung der Kommune und gibt somit Auskunft über die Mittelherkunft. Der Jahresergebnis (Ergebnissaldo) als zentrales Resultat der ⇒ Ergebnisrechnung fließt im Rahmen des Eigenkapitals in die Bilanz ein.

*Vermögenssaldo*

Der Vermögenssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Vermögensveräußerungen oder -zukäufen im Rahmen der ⇒ Finanzrechnung. Zusammen mit dem ⇒ Primärsaldo und dem ⇒ Finanzsaldo ergibt sich der ⇒ Finanzmittelsaldo.

*Vervielfältiger*

⇒ Gewerbesteuerumlage.

*Verwaltungshaushalt (kamerale Systematik)*

Alle laufenden (vermögensunwirksamen) Einnahmen und Ausgaben, d. h. alle Einnahmen und Ausgaben, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten anfallen, z. B. Personalausgaben, sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Gebühreneinnahmen, Steuern und dgl. Die Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt enthalten im Gegensatz zur ⇒ *laufenden*

*Rechnung* auch die ⇒ besonderen Finanzierungsvorgänge und die ⇒ haushaltstechnischen Verrechnungen.

*Zahlungen von gleicher Ebene*

Hier: Zahlungen zwischen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. Einnahmen und Ausgaben saldieren sich über alle Gemeinden hinweg auf Null. Sie werden in der Analyse eliminiert, da sie bei Gesamtbetrachtungen nur einen Volumeneffekt bewirken, ohne dass die Aufgabenwahrnehmung berührt wird, z. B. bei Kreisumlagen. Zinszahlungen zwischen Gemeinden werden im vorliegenden Fall jedoch berücksichtigt, da sie Kreditgeschäfte berühren und somit lediglich Zinszahlungen von und an andere Bereiche substituieren.

*Zuweisungsfinanzierte Investitionsausgaben*

Zur Berechnung der zuweisungsfinanzierten Investitionsausgaben werden die Investitionszuweisungen von Bund, LAF, ERP und Land auf die ⇒ Sachinvestitionen bezogen.

*Zuweisungsfinanzierungsquote*

Die Zuweisungsfinanzierungsquote gibt den Anteil der Zuweisungen an den ⇒ Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an. Zu den Zuweisungen zählen die allgemeinen Zuweisungen, die Zuweisungen für laufende Ausgaben und die Investitionszuweisungen. Eine hohe Zuweisungsfinanzierungsquote kann als Ausdruck einer überproportionalen Abhängigkeit von der finanziellen Unterstützung übergeordneter Gebietskörperschaften interpretiert werden.

*Zweckgebundene Zuweisungen*

Zu den zweckgebundenen Zuweisungen werden die Investitionszuweisungen und die Zuweisungen für laufende Ausgaben (Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfen) gezählt. Sie fließen den Gemeinden mit Zweckbindung zu.