

I: KOMMUNALFINANZBERICHT METROPOLE RUHR 2009 Raus aus den Schulden!

- Kurzfassung: ausgewählte Ergebnisse im Überblick -

In der Kurzfassung des Kommunalfinanzberichts Ruhrgebiet sind zentrale Analyseergebnisse der mittelfristigen Entwicklung 2004 bis 2008 zusammengestellt. Im Sinne der Aktualität stehen ihnen die kurzfristigen Trends der ersten drei Quartale 2009 voran. Abschließend wird ein Resümee gezogen und ein Ausblick gegeben.

Aktuelle Entwicklungen in 2009 – Nach dem Hype der tiefe Fall

Absturz

Die Euphorie über die immensen Haushaltsüberschüsse der Kommunen in Deutschland in den Jahre 2006 bis 2008 ist kaum verklungen, zeigt sich ein ebenso massiver Absturz. Hatten die Kommunen in den ersten drei Quarten 2008 noch einen positiven Finanzierungssaldo von 5,59 Mrd. € erzielt, so verbuchten sie in den ersten drei Quarten 2009 ein Defizit von -6,73 Mrd. €. Ihre Situation hatte sich um 12,3 Mrd. € verschlechtert (vgl. Tab. 1). Je Einwohner bedeutet dies einen Rückgang von 73,4 auf -88,4 € – ein Niveau, das im Ruhrgebiet selbst im besten Jahr 2007 noch nicht erreicht werden konnte.

Die baden-württembergischen Kommunen traf die Krise am Härtesten. Ihr Finanzierungssaldo änderte sich um -334,0 € auf -212,3 € je Einwohner. Ihnen folgten die hessischen Kommunen, die einer Verschlechterung um -250,2 € auf -108,8 € je Einwohner hinnehmen mussten. Die ersten drei Quartale 2009 fielen hier noch ungünstiger aus als in Nordrhein-Westfalen. Hier fiel das Quartalergebnis mit 98,6 € je Einwohner „nur“ um -127,3 € ungünstiger aus. Für das Ruhrgebiet können in kleinräumiger Hinsicht aufgrund der NKF-Umstellung keine belastbaren Zahlen ermittelt werden, jedoch ist davon auszugehen, dass sich ihrer Situation in gleicher Weise dramatisch verschlechtert hat.

Positiv hoben sich die ostdeutschen Gemeinden ab. Sie erreichten insgesamt noch einem Überschuss von 0,53 Mrd. € bzw. 40,6 € je Einwohner. In Brandenburg fiel er mit 12,8 € je Einwohner am geringsten aus. Unter den westdeutschen Flächenbundesländern fiel hingegen kein kommunaler Durchschnitt positiv aus; das geringste Defizit erzielten die bayerischen Kommunen mit -34,3 € je Einwohner.

Massiver Einbruch bei der Gewerbesteuer

Eine zentrale Ursache des tiefen Falls liegt im Rückgang der Gewerbesteuer um bundesweit 5,44 Mrd. €, d.h. um mehr als ein Fünftel (-21,5 %). Insgesamt gingen die Steuereinnahmen um 6,28 Mrd. € bzw. 13,0 %

zurück. Insbesondere die gewerbesteuerstarken Bundesländer Hessen und Baden-Württemberg dürften hier aufgrund der Krise im Bankensektor und in der Automobilindustrie erhebliche Verluste erfahren haben. Die hessischen Kommunen verzeichneten bei den Steuern den insgesamt höchsten Einbruch unter allen Flächenbundesländern (-21,2 %).

Höhere Ausgaben verursachten auf der anderen Seite insbesondere die Personalausgaben (5,6 % bzw. 1,66 Mrd. €) und der laufenden Sachaufwand (6,5 % bzw. 1,61 Mrd. €).

Soziallasten unverändert hoch

Obwohl die Stabilität des Arbeitsmarktes immer wieder betont wird, nahmen auch die kommunalen Sozialausgaben um 1,11 Mrd. € bzw. 3,9 % zu (vgl. Tab. 1). Hier lagen die süddeutschen Bundesländer mit ungewohnten Steigerungsraten von 6,2 % (Baden-Württemberg) und 8,6 % (Bayern) vorne. In Nordrhein-Westfalen fiel der Zuwachs – auf einem allerdings deutlich höheren Niveau – mit 2,7 % unterdurchschnittlich aus. Im Saarland nahmen die Sozialausgaben hingegen um -9,8 % ab. Diese Entwicklung ist ohne nähere Informationen allerdings nicht nachvollziehbar und möglicherweise der Vorläufigkeit des Datenmaterials geschuldet. Die Soziallasten könnten im Weiteren zu einer noch deutlich stärkeren Belastung anschwellen, wenn die Maßnahmen zur Stützung des Arbeitsmarktes (z.B. Kurzarbeitergeld, Investitionsmaßnahmen) auslaufen und dann Entlassungen anstehen, bevor sich die konjunkturelle Lage wieder erholt hat.

Der immer weitere Anstieg der Sozialausgaben bedeutet für die kommunalen Haushalte eine stete Beschränkung ihrer Mittel für freiwillige Aufgaben. In den strukturschwachen Kommunen dürften mittlerweile keine freiwilligen Aufgaben wahrgenommen werden, aber selbst dann würde das Geld vielfach nicht mehr ausreichen, um den Pflichtaufgaben nachzukommen. Damit ist der Gang in die Verschuldung vorprogrammiert.

Tabelle 1: Finanzwirtschaftliche Eckdaten der Kommunen zum 30.09.2009 und in der Entwicklung I. bis III. Quartal 2008/2009 in % im Bundesländervergleich

Bundesland	Finanzierungssaldo			Steuer (netto)		Allgemeine Deckungsmittel (netto)		Soziale Leistungen (netto)	
	2009	Änderung 1. - 3. Q. 2007/2009	2009	2009	Änderung 1. - 3. Q. 2008/2009	2009	Änderung 1. - 3. Q. 2008/2009	2009	Änderung 1. - 3. Q. 2008/2009
	Mio. €		€Ew	%		€Ew	%	€Ew	%
Deutschland	-6 731,4	-12 320,7	-88,4	550,3	-13,0	826,3	-8,9	391,3	3,9
Baden-Württemberg	-2 282,2	-3 590,3	-212,3	643,0	-15,3	899,8	-13,6	303,9	6,2
Bayern	-429,1	-1 583,6	-34,3	632,0	-10,4	786,3	-7,3	319,6	8,6
Brandenburg	32,4	-337,2	12,8	376,7	-4,0	877,3	-2,7	406,1	1,3
Hessen	-660,0	-1 517,3	-108,8	689,1	-21,2	912,6	-16,7	473,9	5,2
Mecklenburg-Vorpommern	65,0	-57,5	39,1	287,3	-1,6	633,8	-1,5	498,0	4,4
Niedersachsen	-745,0	-981,1	-93,7	480,7	-10,6	732,4	-2,3	443,5	3,7
Nordrhein-Westfalen	-1 768,0	-2 283,4	-98,6	612,3	-11,6	942,0	-9,4	477,0	2,7
Rheinland-Pfalz	-726,9	-563,2	-180,4	468,4	-17,2	636,0	-13,2	362,0	3,9
Saarland	-147,8	-229,8	-143,5	485,7	-16,0	746,5	-9,8	232,2	-9,8
Sachsen	208,6	-556,2	49,8	374,1	-9,8	766,3	-2,1	352,6	2,8
Sachsen-Anhalt	110,2	-113,8	46,3	320,9	-11,3	771,9	-5,6	279,6	2,8
Schleswig-Holstein (geschätzt)	-501,2	-297,4	-176,8	441,0	-12,0	665,7	-7,0	385,3	-2,7
Thüringen	112,4	-210,2	49,6	305,9	-14,3	710,0	-0,7	345,5	1,0
Früheres Bundesgebiet	-7 260,1	-11 045,9	-115,0	593,3	-13,5	839,6	-10,0	396,3	4,2
Neue Länder	528,7	-1 274,8	40,6	341,9	-8,8	762,1	-2,6	367,0	2,4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2008 und die mittelfristige Entwicklung seit 2004

Die Analyse der mittelfristigen Entwicklung der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet, die der Finanzbericht schwerpunktmäßig betreibt, dient dazu, dass sei hier noch einmal betont, jenseits aktueller Entwicklungen die strukturellen Änderungen aufzuspüren. Es geht also um die Frage, ob sich die Finanzsituation der Kommunen in dieser Region aufgrund des ökonomischen Strukturwandels langsam verbessert, ob sich die schlechte Situation verfestigt oder ob sie sich sogar weiter verschlechtert und welche treibenden Kräfte mittel- und langfristig die Entwicklung bestimmen. Der vorliegende Bericht über die Jahre 2004 bis 2008 hat dabei das Problem, dass wohl zu keinem Zeitpunkt der Vergangenheit der Kontrast zur aktuellen Lage so stark war. Er dürfte selbst die schon als „Absturz“ bezeichnete Entwicklung der Jahre 2001 bis 2003 übertreffen. Gleichwohl, und dass sei an dieser Stelle schon vorweggenommen, kann die Periode 2004 bis 2008, diese Phase mit in Deutschland noch nie da gewesenen kommunalen Haushaltsüberschüssen, im Ruhrgebiet nur als Fortsetzung der Krise unter leicht verbesserten Bedingungen angesehen werden. „Positiv“ bedeutet für die Kommunen im Ruhrgebiet nur weniger hohe Defizite und langsamer steigende Schulden. Mit anderen Worten: Die Lage hat hier sich weiter verschärft; Überschüsse gab's woanders.

Das Defizit steigt von einem hohen Niveau aus wieder an

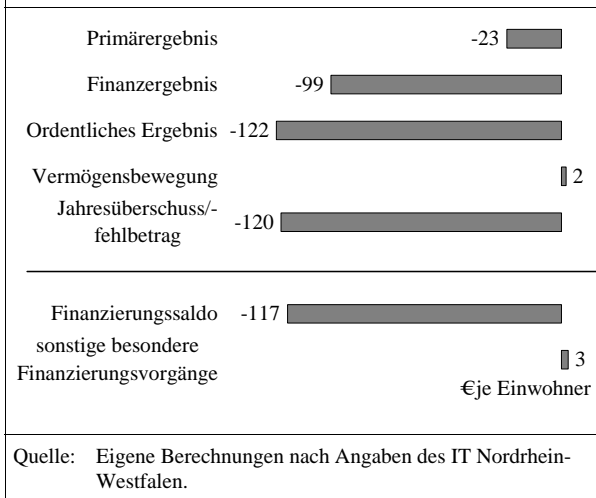
Nachdem der Fehlbetrag der Ruhrgebietskommunen von 2006 (-1,28 Mrd. €) im Jahr 2007 mehr als halbiert werden konnte (-536 Mio. €) ist er nach vorläufiger Rechnung für 2008 um 76 Mio. € bzw. 14,1 % auf 612 Mio. € wieder angestiegen (vgl. Tab. 2). Je Einwohner betrug er 117 € und lag damit im Niveau der Finanzkrise zur Mitte der 1990er Jahre (vgl. Abb. 1).

Dieser Wert kann - wie in früheren Jahren - nach der Endabrechnung auch wieder höher ausfallen. Gemessen am Zuwachs der Kassenkredite von 721 Mio. € (vgl. Anh. 43) dürfte der „Spielraum“ nach oben aber gering sein. Im Jahr 2008 setzte sich also die kommunale Finanzkrise im Ruhrgebiet leicht verschärft fort.

Zinsen erdrücken die Haushalte

Auslöser für die Verschlechterung der Finanzsituation im Ruhrgebiet war, dass die Kommunen ihre laufenden Ausgaben wieder weniger durch laufende Einnahmen decken konnten. Das Primärergebnis des laufenden Geschäfts betrug -23 € je Einwohner (vgl. Abb. 2) nach -9 € im Vorjahr. Maßgeblich für den insgesamt hohen Fehlbetrag bleibt aber das Finanzergebnis, d.h. Zinsausgaben zuzüglich der Zinseinnahmen plus Erträge aus Beteiligungen und Dividenden. Es blieb mit -99 € je Einwohner fast unverändert. Durch Vermögensveräußerungen (netto) wurde nur eine marginale Entlastung erreicht, so dass am Ende ein Jahresfehlbetrag von -120 € je Einwohner übrig blieb. Vom Finanzierungs-

Abbildung 2: Haushaltsergebnis der Ruhrgebietskommunen 2008 in €je Einwohner



saldo unterscheidet sich dieser Wert nur durch einige in der üblichen Berechnung noch enthaltene reine Vermögensbewegungen, die wie Kreditaufnahme und Tilgung nicht zum Haushaltsergebnis beitragen.

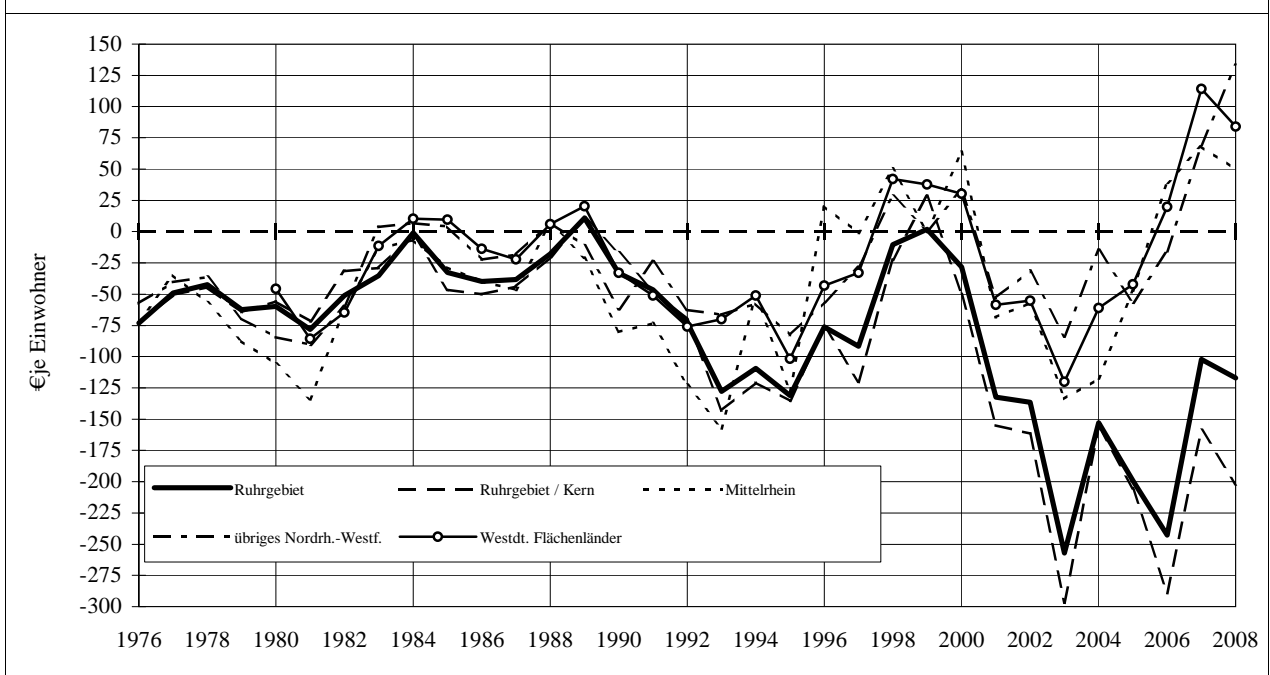
Die Zinsen sind also ein Hauptbelastungsfaktor der kommunalen Haushalte im Ruhrgebiet. Ihr Volumen von 661 Mio. € entspricht rd. 91,7 % des Zuwachses an Kassenkrediten. Die Verschuldung treibt so ihr eigenes Wachstums weiter an. 5,0 % der Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) fließen in die Zinsausgaben (127 €/Ew). In Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet waren es nur 3,4 % (74 €/Ew). Die Spitzenwerte erreichten Hagen mit 9,8 % (273 €/Ew) Oberhausen mit 9,7 % (278 €/Ew) (vgl. Anh. 30).

Die Verschuldung steigt weiter dramatisch an

Das Defizit des Jahres 2008 konnte im Ruhrgebiet nur durch neue Schulden (zwischen-)finanziert werden. Der Schuldenzuwachs fiel mit 4,0 % stärker aus als im Vorjahr (2,0 %). Dabei stagnierten die fundierten, investitionsorientierten Schulden (-0,1 %), während die Kassenkredite um 8,7 % anwuchsen. *Abbildung 3* zeigt den Zusammenhang von Verschuldung und Defizit für die Jahre 2004 bis 2008 an. Das Niveau der langfristigen Schulden änderte sich in diesem Zeitraum nicht mehr (0,1 % p.a.; vgl. Anh. 42). Das Defizit wurde allein durch eine Ausweitung der Kassenkredite, dem kommunalen „Dispo“, die um (!) 17,6 % pro Jahr anwuchsen (vgl. Anh. 43), finanziert. Mithin ergibt sich ein Schuldenzuwachs seit dem 1. Januar 2004 um jährlich (!) 7,4 % bzw. von zusammen 37,2 % (5,0 Mrd. € bzw. 1 021 €/Ew): die Schulden der Kommunen im Ruhrgebiet sind in diesem Zeitraum minütlich um 1 911 € gewachsen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Ruhrgebietsbürger aus kommunalen Krediten erreichte zum Jahresende 2008 bereits 3 561 € (18,5 Mrd. €), im gesamten Nordrhein-Westfalen aber auch bereits 2 561 €. Die Schulden der ausgelagerten, rechtlich selbstständigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) sind mangels Daten hier noch nicht einmal eingerechnet. Gemessen an den Steuereinnahmen des Jahres 2008 hatten die Schulden das 4,0fache Volumen erreicht. Im übrigen Nordrhein-Westfalen fiel die Relation mit 2,0 : 1 (Mittelrheingebiet, übrige Landesteile) deutlich niedriger aus. Aufgrund weiterer Steuerzuwächse und rückläufiger Schulden hatte sich die Situation überall leicht verbessert (vgl. Anh. 44).

Abbildung 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos je Einwohner im interregionalen Vergleich von 1976 bis 2008



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

8,99 Mrd. €Kassenkredite

Als sich die Haushaltslage in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre langsam verbesserte, belief sich das Volumen der Kassenkredite im Ruhrgebiet auf 809 Mio. € (31.12.1996). Ein Jahr nach dem aktuellen konjunkturellen Höhepunkt ist es um mehr als das 10fache angestiegen und beträgt 8,99 Mrd. €(31.12.2008); das entspricht knapp der Hälfte der Gesamtschulden der kommunalen Kernhaushalte einschließlich Eigenbetrieben. Von den Kassenkrediten entfielen allein auf die Städte Duisburg, Essen und Oberhausen 4,26 Mrd. € d.h. jede Stadt hatte jeweils mehr als eine Milliarde € Kassenkreditvolumen. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen (1,06 Mrd. €) haben die Marke von einer Milliarde im Jahr 2008 überschritten. Die Spannweite der Kassenkredite reichte im Ruhrgebiet von 274 € je Einwohner in Hamm bis zu 5 429 € in Oberhausen (vgl. Anh. 43). Der Zuwachs zwischen 2004 und 2008 variiert zwischen 3,8 % p.a. in Hamm und 28,7 % p.a. in Bottrop bzw. 27,0 % p.a. in Dortmund. Höhe, Entwicklung und Dauerhaftigkeit der Kassenkredite, die in einigen Kommunen bereits im Jahr 1997 ein beachtliches Niveau aufwiesen (Duisburg, Mülheim a.d. Ruhr und Herne), weisen im Ruhrgebiet auf eine Unterfinanzierung der kommunalen Aufgaben hin. Die Unterschiede im Jahr 2008 können aber nicht mehr allein dadurch erklärt werden.

Anders als bei den „fundierte“ Schulden, stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisationen etc.) gegenüber, die einen langfristigen Nutzen aufweisen und zumindest teilweise über Gebühren auf die Nutzer umgelegt werden. Kassenkredite werden zur Zahlung von Personalausgaben, Sozialleistungen und anderen laufenden Zwecken verausgabt.

Positive Entwicklungen

Im Jahr 2008 nahmen die Einnahmen der Ruhrgebietskommunen um 3,8 % überdurchschnittlich stark zu. Dazu trugen vor allem zwei Faktoren bei:

- Der gewichtige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wuchs nochmals kräftig um 8,6 % (vgl. Anh. 16).
- Die allgemeinen Zuweisungen stiegen mit 15,5 % nochmals deutlich an (vgl. Anh. 17).

Beides ist Ausfluss der guten Konjunktur im Jahr 2008, durch die auch dem Land mehr Geld für Zuweisungen an die Kommunen zur Verfügung stand. Allerdings hat das Land auch in Folge des Verfassungsgerichtsurteils vom 11. Dezember 2007 zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 im Jahr 2008 einen Abschlag in Höhe von 650 Mio. € auf noch nicht abgerechnete kommunale Solidarbeitragslasten an die Kommunen ausgezahlt. An der erheblichen Aufkommensdisparität gegenüber dem Bundesdurchschnitt oder gar gegenüber anderen Verdichtungsräumen hat die positive Einnahmensituation aber nichts geändert (vgl. Abb. 12).

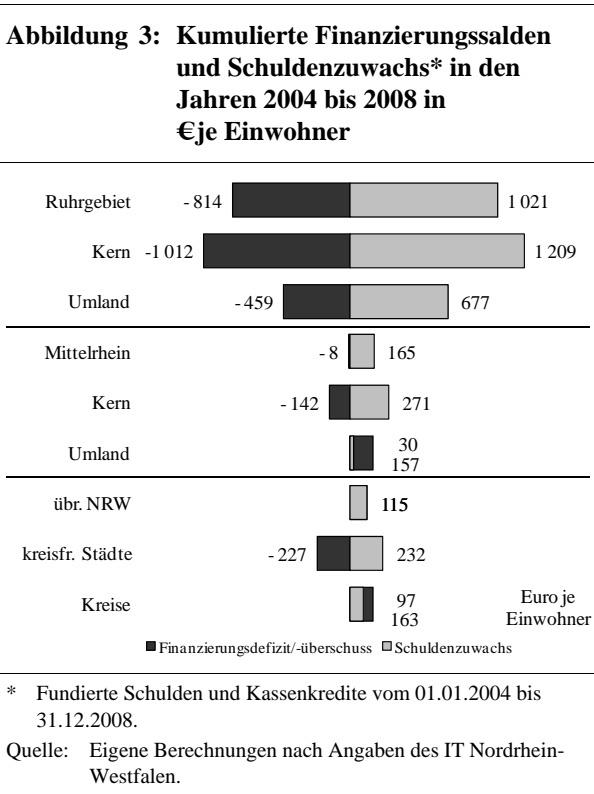
Entlastung erfuhren die kommunalen Haushalte ferner durch

- sinkende Zinsausgaben (-4,3 %), obwohl die Verschuldung angestiegen ist und die Zinssätze bis September 2008 ebenfalls noch wuchsen; erst im Oktober setzte die massiven Zinssenkung ein;
- sinkenden laufenden Sachaufwand (-9,3 %).

Negative Entwicklungen

Der guten Einnahmentwicklung zum Trotz überwogen im Ruhrgebiet im Jahr 2008 die negativen Entwicklungen. Die Ausgaben stiegen leicht überdurchschnittlich um 3,7 % und verursachten damit den Defizitanstieg. Hierbei spielt der Sozialbereich eine entscheidende Rolle: Die Reinen Sozialleistungen nahmen um 11,0 % zu. Zudem mussten die Kommunen auch eine 8,8 %ige Steigerung der reinen Sozialausgaben der Landschaftsverbände über die Landschaftsumlage mitfinanzieren. Bundesdurchschnittlich verzeichnete dieser Ausgabenbereich nur einen Zuwachs um 4,2 %. Angesichts der Tatsache, dass 2008 noch zur konjunkturellen Hochphase zu rechnen ist, sind derartige Steigerungen im Sozialbereich – vorbehaltlich ihres noch vorläufigen Charakters – ein Alarmsignal. Hier läuft etwas grundsätzlich aus dem „finanziellen Ruder“. Neben dem Sozialbereich lassen sich weitere negative Faktoren erkennen:

- Die Gewerbesteuereinnahmen gingen entgegen dem bundesweiten Trend gegenüber dem Vorjahr um -2,0 % erstmals wieder zurück (vgl. Anh. 13).
- Auch die Einnahmen aus den Grundsteuern wiesen ein negatives Vorzeichen auf (-0,1 %), was darauf hindeutet, dass Wertsteigerungen aus der Immobilienentwicklung ausblieben und der zunehmende Wohnungsleerstand möglicherweise die Erträge drückt.
- Die Personalausgaben stiegen gegenüber 2007 wieder stärker an (2,5 %) (vgl. Anh. 28).
- Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen in die Infrastruktur nahmen zwar insgesamt um 2,0 % zu (vgl. Tab. 6). Gleichwohl gingen die Sachinvestitionen um



-7,9 % zurück, während die Aufwendungen für Mieten um 13,9 % und für Unterhaltungsmaßnahmen um 33,9 % anstiegen. Diese Umschichtung kann auf veränderte Sachbewertungen im Rahmen der doppelten Haushaltsführung zurückzuführen sein. Die Gesamtzunahme ist aber eindeutig zu gering, um dem Strukturwandel Impulse zu geben.

Gesamtbilanz

Die noch vor kurzem bestehenden Hoffnungen auf eine Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet haben sich nicht erfüllt. Von einem Haushaltsausgleich oder gar Haushaltsüberschüssen blieben die Kommunen im Ruhrgebiet meist weit entfernt. Die Ausgaben im Sozialbereich und das wirtschaftsstrukturbedingt schwache Steueraufkommen werden vom kommunalen Finanzausgleich nicht hinreichend kompensiert. Es verbleibt eine Lücke. Solange deshalb keine effektive Entlastung im Sozialbereich erfolgt, oder Aufgaben wie z.B. die Kinderbetreuung ausgeweitet werden sollen, dürften entscheidende Konsolidierungserfolge kaum möglich sein.

Die Zinsausgaben bilden die Achillesferse der Haushalte. Ihr Volumen trägt erheblich zu den Defiziten bei. Sollten die derzeit sehr niedrigen Zinssätze wieder anziehen, würde diese verheerend auf die Haushalte wirken.

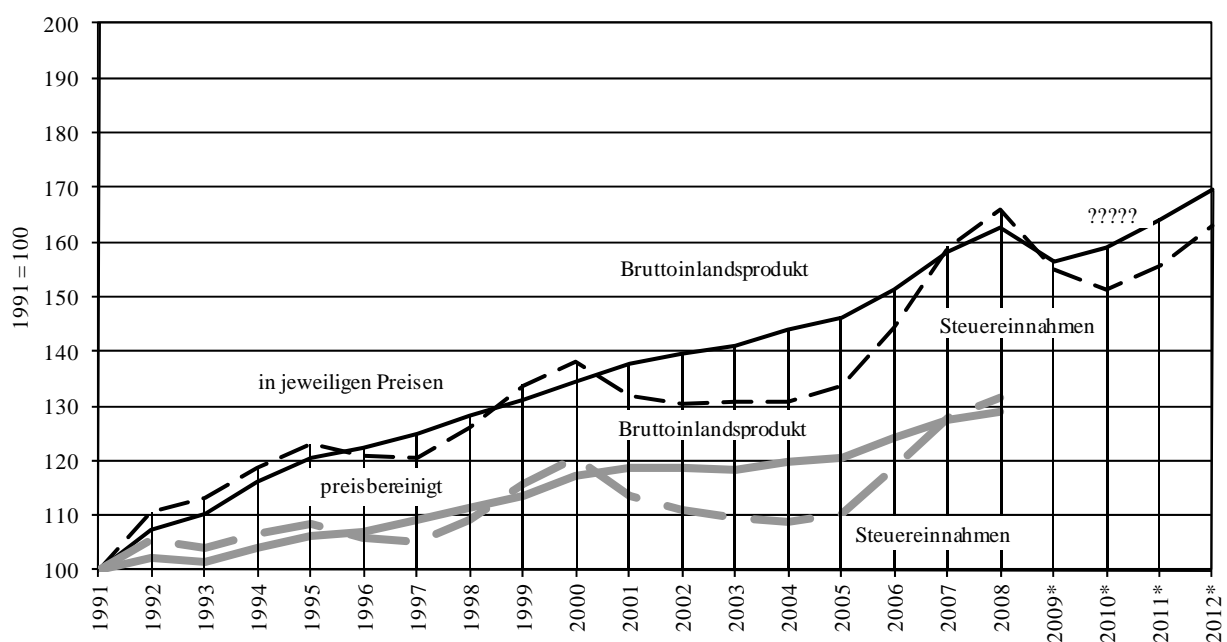
Mittelfristig zeichnet sich in Ruhrgebietskommunen wegen der anhaltenden Bevölkerungsverluste immer deutlicher ein *Remanenzkostenproblem* ab. Im Zeitraum 2004 bis 2008 hat das Ruhrgebiet rd. 113 000 Einwohner verloren, das entspricht fast der Einwohner-

zahl einer Stadt wie Bottrop. Mit anderen Worten: Die Konsolidierung reicht derzeit nicht aus, um die Effekte des demographischen Wandels aufzufangen.

Wirtschaftswachstum und Steuerentwicklung

Eine wesentliche Ursache der ungünstigen Entwicklung im Ruhrgebiet seit 2001 war die ungewöhnlich starke Abkoppelung der Steuereinnahmen von der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Deutschland zwischen 2001 bis 2004 (vgl. Abb. 4). Nun deutet sich ein ähnlich starker Steuereinbruch an, allerdings in Verbindung mit einem Rückgang des Wirtschaftswachstums. Aber auch diesmal wirken Elemente der Steuersenkung zusätzlich auf die Einnahmenseite der Kommunen. Im Zuge der in 2009 eingeleiteten Konjunkturmaßnahmen wurden erste Steuersenkungen vorgenommen. Das jetzt verabschiedete Wachstumsbeschleunigungspaket enthält weitere Steuersenkungen, und die Diskussion über darüber hinausgehende Steuersenkungen im Jahr 2011 ist im Gange. Schon für 2009 kündigt sich aufgrund der sinkenden Steuern ein massives Haushaltsdefizit an. Eine Wiederholung der Entwicklung der Jahre 2001 bis 2004 würde für die Kommunen im Ruhrgebiet auf breiter Front zu einem völligen Verzehr ihres Eigenkapitals führen.

Abbildung 4: Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2013*
(1991 = 100)



* 2009-2013 nach der Steuerschätzung von Mai und November 2009.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF.

Wege aus der Schuldenfalle

Vor dem Hintergrund der wieder ansteigenden Haushaltsdefizite, dem vermehrten Eintreten der Kommunen in die Überschuldung und der unablässig weiter wachsenden Kassenkredite stecken die Kommunen des Ruhrgebietes in einer fiskalischen Abwärtsspirale, aus der Sie sich ohne Hilfe von außen nicht mehr befreien können. Mit ihren Konsolidierungsanstrengungen haben sie in den „guten Jahren“ 2006 bis 2008 fast den Ausgleich der laufenden Haushalte durch die laufenden Einnahmen erreicht. Die mittlerweile hohen Zinslasten konnten Sie dabei aber nicht bedienen und so generieren vor allem diese immer wieder einen neuen Kreditbedarf.

In dieser Situation haben die großen Städte des Ruhrgebiets zusammen mit den Städten des Bergischen Landes das Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“ gegründet und Vorschläge entwickelt, um die Probleme mittel- bis langfristig zu lösen.* Diese zielen zur Wiederherstellung und dauerhaften Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen darauf ab, umgehend Maßnahmen einzuleiten, um

- die Altlast der Schulden abzubauen und
- die Ursachen der Verschuldung, zu der vor allem eine permanente Unterfinanzierung kommunaler Aufgaben gehören, zu beenden (vgl. Abb. 5).

Kommunaler Entschuldungsfonds: Zinsentlastung, Altschuldenabbau und Primärsaldoausgleich

Für eine Dauer von 10 Jahren sollen sämtliche bis zu einem Stichtag X aufgenommenen Kassenkredite in einen vom Land einzurichtenden Fonds, den kommunalen Entschuldungsfonds, überführt werden. In diesem Fonds sind die Anstrengungen und Mittel aller Beteiligten zu bündeln, die zur Lösung der Schuldenproblematik erforderlich sind. Nach der Überführung der kommunalen Kassenkredite in den Entschuldungsfonds bleiben die Städte und Gemeinden weiterhin Eigentümer ihrer Verpflichtungen und tragen deshalb für die hierfür anfallenden Zinsausgaben und Tilgungsleistungen die Hauptverantwortung. Dazu wird für jede Gemeinde ein „Konto“ im Entschuldungsfonds eingerichtet. Auf diesem Konto werden sämtliche Eigenleistungen und Hilfen zur Tilgung und zur Zinszahlung verbucht. Der Entschuldungsfonds ist auf 10 Jahre zu begrenzen. Dies schafft eine klare zeitliche Perspektive, die auch als realistisch zur Durchbrechung der Schuldenfalle eingeschätzt werden kann. Danach verbleibende Restschulden werden wieder an die Schuldnergemeinden rückübertragen.

Mit der Altschuldenhilfe sollen die verschuldeten Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Haushalte dauerhaft auszugleichen. Hierfür sind drei Schritte erforderlich:

– *Erster Schritt: Zinshilfe zur Vermeidung altschuldenbedingter Defizite* für besonders hoch verschuldete Gemeinden. Damit sollen diese ganz unmittelbar von ihren hohen Schuldendienstkosten entlastet werden. Damit die geschaffenen Gestaltungsspielräume für die Konsolidierung des Haushalts genutzt werden, ist die Zinshilfe ab dem zweiten Jahr an die Einhaltung strikter Haushaltsauflagen zu binden.

– *Zweiter Schritt: Tilgungshilfe im Gegenzug für eine vorausschauende Haushaltsführung:*

Eine langfristige Risikovermeidung setzt eine materielle Rückführung des hohen Schuldensockels voraus. Aus diesem Grund nimmt der Fonds eine ordentliche Tilgung von Kassenkrediten in Höhe von mindestens 4% des für 2011 erwarteten Kreditvolumens der Fondsteilnehmer vor. Dies entspricht einer Rückführung von etwa 800 Millionen Euro pro Jahr. Schon die ordentliche Tilgung bewirkt einen erheblichen Abbau der Verschuldung. Innerhalb von 10 Jahren können mit nur diesem Instrument 40 % der Verbindlichkeiten zurückgeführt werden. Die Tilgungshilfe ist ebenfalls an die Einhaltung von Auflagen zur Haushaltskonsolidierung zu binden.

– *Dritter Schritt: Zusatztilgung für den vollständigen Abbau der Kassenkreditschulden:*

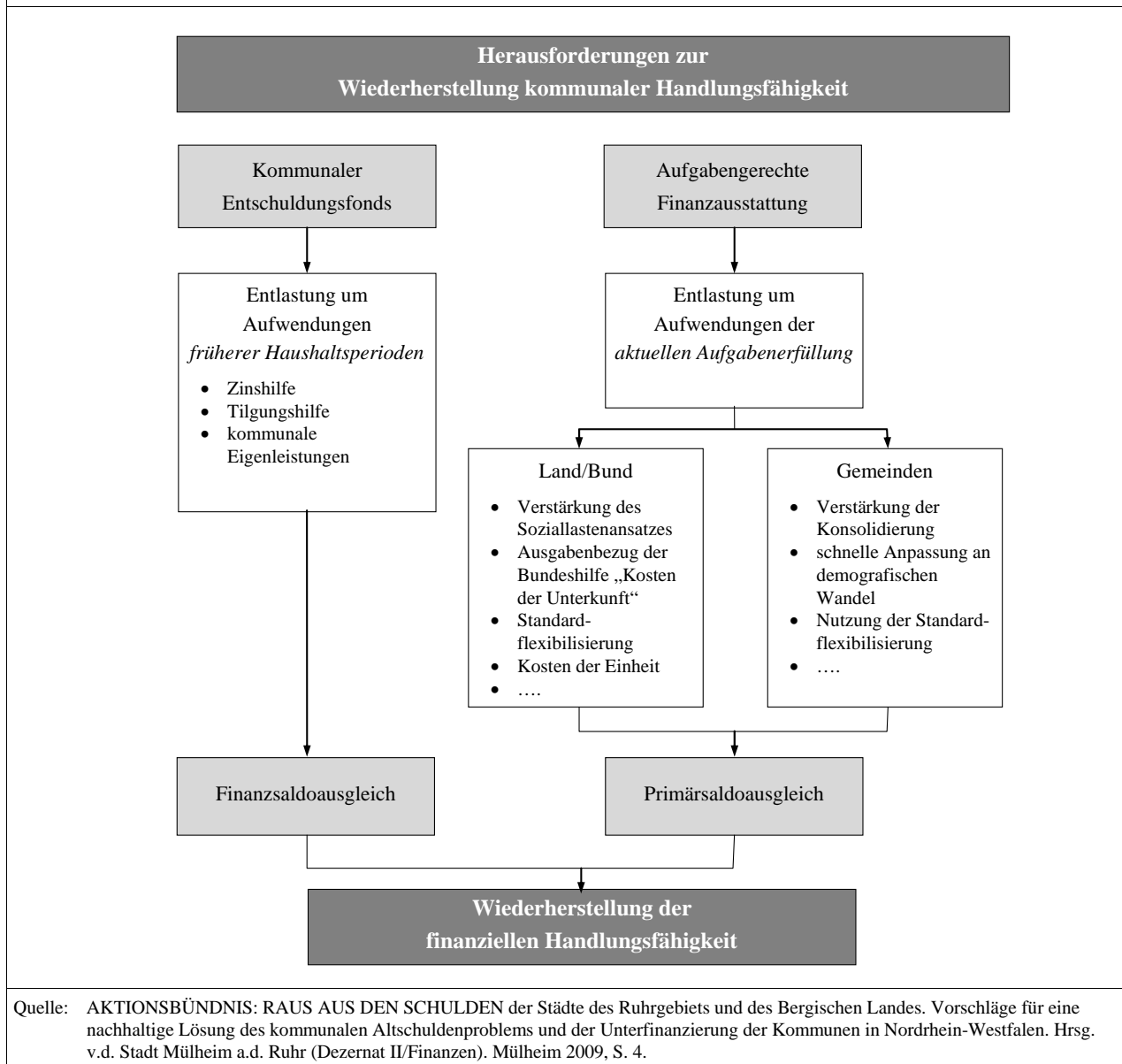
Neben Zinshilfe und jährlicher Tilgung wird eine Zusatztilgung bereitgestellt, bei der jeder in die (Netto-) Tilgung von Kassenkrediten gelenkte zusätzlich kommunale Euro um einen weiteren Euro aus dem Entschuldungsfonds ergänzt wird. Dieses Instrument steht allen Kommunen offen, die den erforderlichen Eigenbeitrag zur Tilgung leisten. Die Zusatztilgung hat vor allem einen präventiven Charakter. Ihr Ziel besteht darin, das Abrutschen weiterer Kommunen in die Schuldenfalle bereits frühzeitig zu verhindern, indem Anreize für einen durchgreifenden Abbau der Kassenkreditschulden gegeben werden.

Für alle Instrumente muss gelten: Staatliche Hilfen und interkommunale Solidarität gibt es nicht zum Nulltarif. Ihre Inanspruchnahme setzt die Erfüllung ebenso eindeutiger wie strikter Haushaltsauflagen voraus. Im Falle ihrer Missachtung sind die Hilfsleistungen – Zinshilfe und ordentliche Tilgung – zu reduzieren bzw. nach wiederholten Verstößen vollständig zu streichen. Der Primärsaldo ist mindestens auszugleichen. Ausnahmen von dieser Vorgabe sind allenfalls vorübergehend zulässig und auch nur dann, wenn eine externe Begutachtung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass der Ausgleich noch nicht möglich ist. In diesem Fall wird die Zinshilfe an die Durchführung von Konsolidierungsauflagen gebunden. Die betroffenen Kommunen müssen sich dabei zu überdurchschnittlichen Einsparungen bereit erklären. Allerdings ist der Primärsaldoausgleich auch hier nach spätestens 5 Jahren definitiv herbeizuführen.

Alle durch jährliche Tilgung und Zusatztilgung herbeigeführten Veränderungen der Kassenkreditverbindlichkeiten werden auf den „Schuldenkonten“ der

* AKTIONSBÜNDNIS: RAUS AUS DEN SCHULDEN der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes. Vorschläge für eine nachhaltige Lösung des kommunalen Altschuldenproblems und der Unterfinanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Hrsg. v.d. Stadt Mülheim a.d. Ruhr (Dezernat II/Finanzen). Mülheim 2009

Abbildung 5: Wege aus der Schuldenfalle – Maßnahmen zur Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit



Kommunen beim Entschuldungsfonds festgehalten. Da die verbliebenen Kredite nach Ablauf der 10jährigen Laufzeit der Altschuldenhilfe wieder an ihre Schuldnergemeinde rückübertragen werden und der Kontostand/das Schuldeniveau die Grundlage für die Berechnung des kommunalen Zinsbeitrags bildet, dürften die beteiligten Städte und Gemeinden einen starken Anreiz zum größtmöglichen Abbau ihrer Verbindlichkeiten haben.

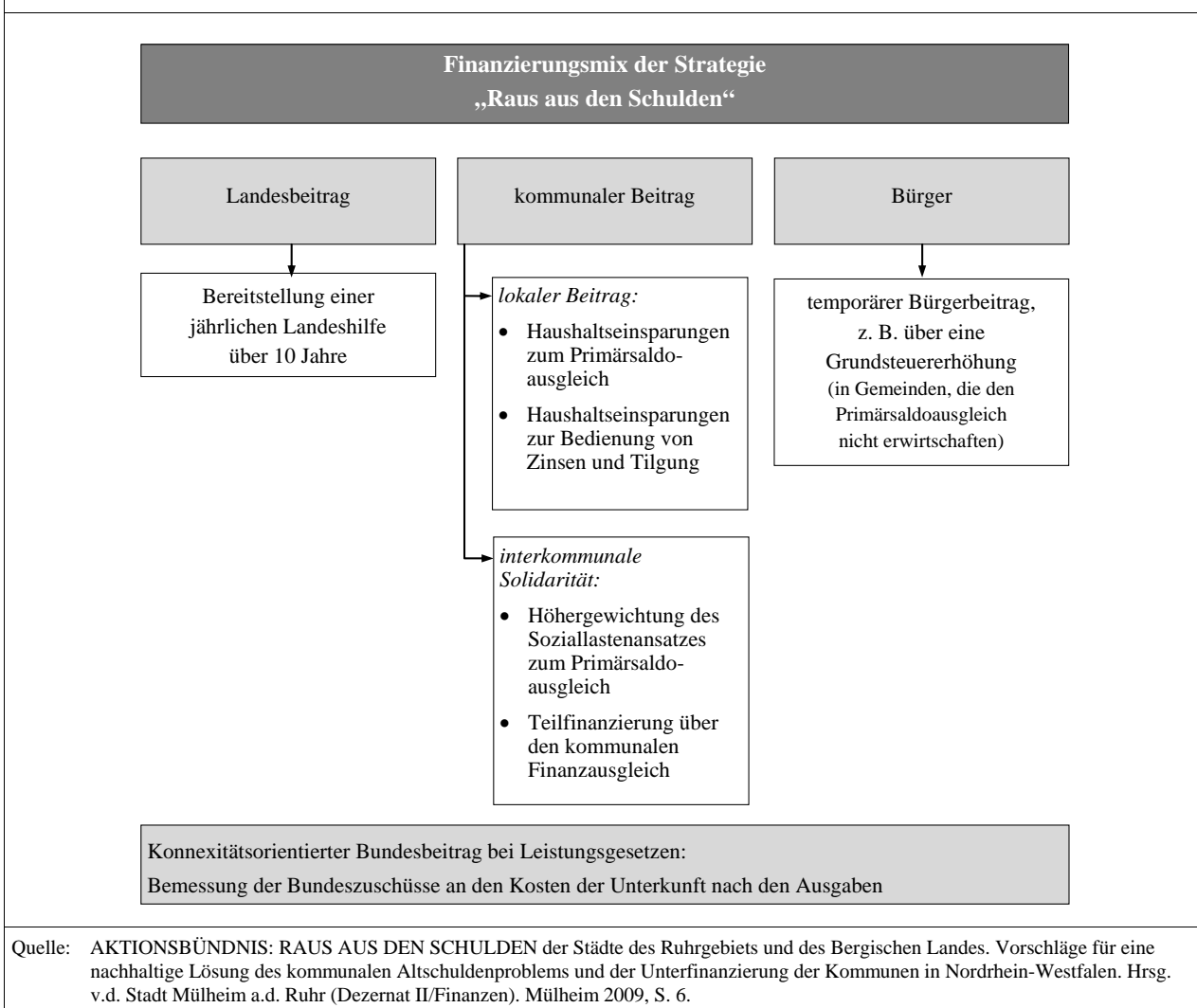
Aufgabengerechte Finanzausstattung

Damit die Maßnahmen zur kommunalen Entschuldung nachhaltig wirken, müssen gleichzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um die Ursachen der Verschuldung abzustellen. Hierzu gehört die Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung. Einerseits sind hier Land und Bund gefordert. Sie müssen endlich im Sinne des Konnexitätsprinzips z.B. auch die Soziallasten – ein zentrales Problemfeld – angemessen ausglei-

chen. Darüber hinaus müssen Aufgabenstandards wenn nicht sogar Aufgaben abgebaut werden. Die Kommunen selbst haben ihrerseits die Haushaltskonsolidierung zu verstärken und Spielräume, die sich auf Aufgabenreduzierung und Standardflexibilisierung ergeben konsequent zu nutzen. Die Anpassung der Kapazitäten an die sinkenden Einwohnerzahlen ist zügig vorzunehmen.

Zur Finanzierung der Strategie „Raus-aus-den-Schulden“

Angesichts eines Kassenkreditvolumens von mittlerweile absehbar 20 Milliarden Euro ist eine Entschuldung zwangsläufig mit hohen Kosten verbunden. Die Finanzierungslast muss daher – auch in Anbetracht der angespannten Haushaltslage auf Landesebene – auf mehrere Schultern verteilt werden. Konkret ist eine auf drei Säulen beruhende Finanzierung zweckmäßig: Land, Kommunen und Bürger (vgl. Abb. 6).

Abbildung 6: Finanzierungsmix der Strategie „Raus aus den Schulden“


1. Säule: Das Land Nordrhein-Westfalen:

Als Träger der Kommunalaufsicht steht das Land in einer besonderen Verantwortung gegenüber seinen Kommunen. Dies gilt auch für finanzielle Krisensituationen. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte daher einen wesentlichen Teil der mit einer Entschuldungshilfe verbundenen Kosten tragen. Hierzu ist ein Basisfinanzierungsbeitrag von mindestens 800 Millionen Euro pro Jahr erforderlich. Angesichts der hohen Entwicklungsdynamik der Kassenkredite wird eine Lösung der Kassenkreditproblematik zu diesem Preis nie wieder zu haben sein!

2. Säule: Die nordrhein-westfälischen Kommunen:

Die Lösung des kommunalen Schuldenproblems ist eine finanzielle Herkules-Aufgabe, die sich nur im Rahmen einer großen Solidargemeinschaft bewältigen lässt. Hierbei müssen auch die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden einen Beitrag leisten. Konkret könnte dieser folgendermaßen aussehen:

– Die am Entschuldungsfonds beteiligten Kommunen verpflichten sich selbst zu überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen, um sowohl die Kosten der laufenden Aufgabenerfüllung als

auch Ausgaben für Zins und Tilgung mit ordentlichen Mitteln decken zu können.

– Die Solidargemeinschaft der Kommunen leistet ebenfalls auf 10 Jahre befristet einen Beitrag zur Finanzierung des Entschuldungsfonds.

3. Säule: Die Bürger der überschuldeten Städte:

In Städten mit besonders prekärer Haushalts- und Verschuldungslage – insbesondere in Gemeinden, die ihren Primärsaldo noch nicht ausgleichen können sowie in bilanziell überschuldeten Kommunen – sollte darüber hinaus auch über die Einführung einer Entschuldungsabgabe nachgedacht werden. Diese könnte in Form eines zeitlich befristeten Aufschlags auf den Hebesatz der Grundsteuer B erfolgen, durch den Bürger und Wirtschaft direkt und für jedermann sichtbar an den Entschuldungsleistungen beteiligt werden.

Mit der konkreten Konzeptionierung einer Entschuldungsstrategie ist umgehend zu beginnen, um die einnahmen- und ausgabenseitigen Entlastungen der nächsten konjunkturellen Erholungsphase ohne Zeitverzögerungen zum Einstieg in den kommunalen Schuldenabbau nutzen zu können.