



KOMMUNALFINANZBERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN



Veröffentlichung des Kommunalfinanzberichtes 2017

erstellt durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Januar 2019



INHALTSVERZEICHNIS

Ergebniszusammenfassung	5
1 Methodische Vorbemerkungen	16
2 Kommunaler Haushaltsvollzug	19
2.1 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	19
2.1.1 Aggregierte Betrachtung	19
2.1.1.1 Finanzmittelsaldo, Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Saldo aus Investitionstätigkeit	19
2.1.1.2 Veränderung der Ein- und Auszahlungen nach Arten	23
2.1.2 Nach Körperschaftsgruppen differenzierte Betrachtung	29
2.2 Einzahlungen und Auszahlungen	35
2.2.1 Einzahlungen	36
2.2.2 Auszahlungen	50
2.3 Realsteuerhebesätze	64
2.4 Verbindlichkeiten	68
3 Kommunale Haushaltsplanung	74
4 Kommunale Haushaltsstrukturen	81
4.1 Aufgabenstrukturen	82
4.2 Strukturkennzahlen	91
4.2.1 Zur fiskalischen Belastung durch den Aufgabenbereich Soziales und Jugend	92
4.2.2 Zur fiskalischen Belastung durch Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände	93



INHALTSVERZEICHNIS

4.2.3	Zur fiskalischen Belastung der Zinsauszahlungen	101
4.2.4	Zur fiskalischen Bedeutung der kommunalen Sachinvestitionen	104
5	Zur finanziellen Lage der Stärkungspaktkommunen	107
5.1	Haushaltsplanung	108
5.2	Haushaltsvollzug	110
5.2.1	Haushaltsergebnis	110
5.2.2	Einzahlungen	112
5.2.3	Auszahlungen	115
5.2.4	Realsteuerhebesätze	119
5.2.5	Verbindlichkeiten	123
6	Kommunale Haushaltsstatusmeldungen	128
	Abbildungsverzeichnis	134



ERGEBNISZUSAMMENFASSUNG

Positive Haushaltslage und -entwicklung im Jahr 2017

Die finanzielle Situation der nordrhein-westfälischen Kommunen stellte sich im Jahr 2017 ausgesprochen positiv dar:

- **Erstmals seit dem Jahr 2008 haben die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihren Kernhaushalten per Saldo wieder schwarze Zahlen geschrieben:**
 - Die kommunalen Einzahlungen aus Verwaltungs- und Investitionstätigkeit überstiegen die Auszahlungen im Jahr 2017 dabei in Summe um annähernd 2 Milliarden Euro. Das Jahr 2016 hatten die Kommunen demgegenüber noch mit einem Finanzmittelfehlbetrag von nahezu 300 Millionen Euro abgeschlossen.
 - Die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände konnten ihr Haushaltsergebnis im Jahr 2017 somit um rd. 2,3 Milliarden Euro verbessern (vgl. Abschnitt 2.1 „Aggregierte Betrachtung“).
- **Hauptgrund - erneut starkes Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen:**
 - Mit 27,4 Milliarden Euro lag das Aufkommen im Jahr 2017 rd. 2,3 Milliarden Euro bzw. + 9,1 Prozent über dem Vorjahresniveau und sogar 5,5 Milliarden Euro (25,0 Prozent) über dem von 2013.
 - Neben den Steuereinnahmen sind 2017 auch die kommunalen Einzahlungen aus Kostenerstattungen (+0,8 Milliarden Euro bzw. + 9,6 Prozent) stark gestiegen.
 - Insgesamt erzielten die Kommunen 2017 gegenüber dem Vorjahr Mehreinzahlungen in Höhe von 4,0 Milliarden Euro; dies entspricht einer Zunahme um 5,4 Prozent.
 - Bezogen auf den Berichtszeitraum 2013 bis 2017 belief sich das Einzahlungswachstum sogar auf 15,2 Milliarden Euro; dies entspricht einer Zunahme um 23,9 Prozent (vgl. Abschnitt 2.1 „Aggregierte Betrachtung“ und Abschnitt 2.2.1 „Einzahlungen“).



- **Einnahmeverbesserungen auf der einen Seite bei gleichzeitig abgebremsstem Ausgabenwachstum auf der anderen Seite:**
 - Zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage beigetragen hat darüber hinaus das – im Vergleich mit den Vorjahren – stark abgebremsste Ausgabenwachstum im Jahr 2017 (vgl. Abschnitt 2.1 „Aggregierte Betrachtung“ und Abschnitt 2.2.2 „Auszahlungen“).
 - Nach Zunahmen um 3,3 Milliarden Euro bzw. 4,8 Milliarden Euro in den Jahren 2015 und 2016 (+ 5,0 Prozent bzw. + 6,8 Prozent) sind die kommunalen Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit im Jahr 2017 mit einem Plus von rd. 1,8 Milliarden Euro deutlich weniger stark gestiegen (+ 2,4 Prozent).
 - Der beschriebene Dynamikrückgang ist dabei u.a. das Resultat rückläufiger kommunaler Transferauszahlungen für Asylbewerber (- 0,6 Milliarden Euro bzw. - 34,1 Prozent).
 - Ein weiterer Grund ist die Entwicklung der Investitionsausgaben, deren - im Ländervergleich ohnehin unterdurchschnittliches - Niveau im Jahr 2017 trotz der verbesserten fiskalischen Rahmenbedingungen erstmals seit 2012 wieder gesunken ist (- 0,3 Milliarden Euro bzw. - 6,2 Prozent).

- **Finanzmittelüberschuss wird zum Schuldenabbau genutzt:**
 - **Erstmals seit dem Jahr 2000 lagen die Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte 2017 wieder unter dem Vorjahresniveau:**
 - Bezogen auf die Gesamtverbindlichkeiten (Summe der Investitionskredite, Liquiditätskredite, Anleihen und sonstigen Wertpapiersschulden) betrug der Rückgang rund 2,2 Milliarden Euro (- 4,3 Prozent). Zum 31. Dezember 2017 beliefen sich die Verbindlichkeiten der nordrhein-westfälischen Kommunen somit auf 49,0 Milliarden Euro.
 - Zurückgeführt wurden dabei hauptsächlich Liquiditätskredite, d.h. solche Verbindlichkeiten, die in der Vergangenheit maßgeblich für den Anstieg der kommunalen Schulden in Nordrhein-Westfalen verantwortlich waren und die u.a. aufgrund ihrer konsumtiven Verwendung und zu meist kurzfristigen Zinsbindung als besonders problematisch gelten:



- Mit rund 24,1 Milliarden Euro lag ihr Volumen zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 2,2 Milliarden Euro bzw. 8,5 Prozent unter dem Vorjahresniveau (vgl. Abschnitt 2.4 „Verbindlichkeiten“).¹

Positive Rahmenbedingungen prägen Lageverbesserung stark

Bei der Einordnung der Zahlen zur Lage und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte ist zu berücksichtigen, dass der Berichtszeitraum - und insbesondere das Jahr 2017 - durch spürbaren gesamtwirtschaftlichen Rückenwind geprägt war (ABBILDUNG 1):

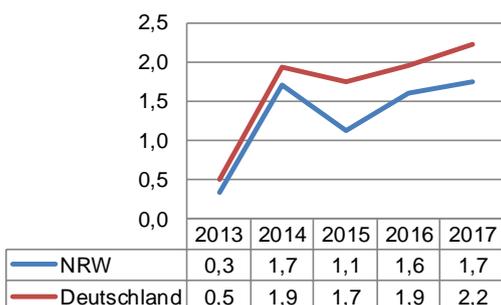
- In den Jahren 2014 bis 2017 ist die nordrhein-westfälische Wirtschaft stets zwischen 1,1 und 1,7 Prozent jährlich gewachsen.
- Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit konstant gesunken und lag im Jahr 2017 0,9 Prozentpunkte unter dem Niveau von 2013 und sogar 4,6 Prozentpunkte bzw. 38,3 Prozent unter dem Höchstwert aus 2005.
- Die Zinsen sind im Berichtszeitraum auf ein neues Rekordtief gesunken. Für kurzfristige Kredite liegen die Zinsen seit 2015 teils sogar im negativen Bereich, wie die Entwicklung des Referenzzinssatzes EURIBOR verdeutlicht. Speziell für die hoch verschuldeten Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist diese Entwicklung mit einer erheblichen Haushaltsentlastung verbunden gewesen.
- Trotz des Wirtschaftswachstums und der niedrigen Zinsen ist das Preisniveau zwischen 2013 und 2017 in Nordrhein-Westfalen weitgehend stabil geblieben:
 - In den Jahren 2014 bis 2016 stiegen die Verbraucherpreise im Schnitt nur zwischen 0,3 und 1,1 Prozent.
 - Im Jahr 2017 hat die Inflation – v.a. aufgrund gestiegener Energiepreise – zwar wieder etwas angezogen, lag aber mit +1,8 Prozent noch immer unter der Zwei-Prozent-Zielmarke der Europäischen Zentralbank.

¹ Bezogen auf die Summe der Liquiditätskredite sowie der Verbindlichkeiten aus Anleihen und sonstigen Wertpapiersschulden, deren Verwendungszweck (investive Verwendung oder Liquiditätssicherung) erst seit dem Berichtsjahr 2017 im Rahmen der bundesweiten Schuldenstatistik erfasst wird, sind die Verbindlichkeiten der nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2017 um rd. 2 Mrd. Euro auf 25,9 Mrd. Euro gesunken (-8,0 Prozent).



Abbildung 1: Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen 2013 - 2017

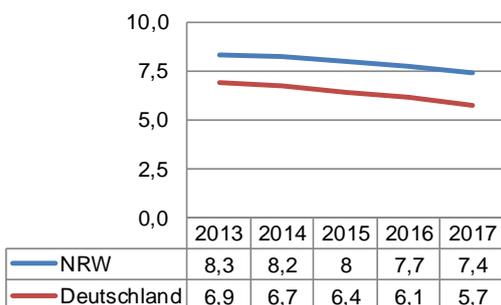
Wirtschaftswachstum in %*



*

VERÄNDERUNGSRATE DES BRUTTO-
INLANDSPRODUKTES
(PREISBEREINIGT, VERKETTET)
GEGENÜBER DEM VORJAHR

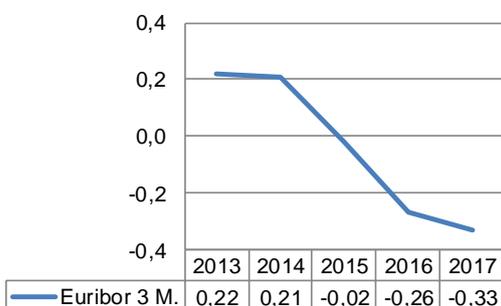
Arbeitslosenquote in %**



**

ARBEITSLSENQUOTE ALLER ZIVILEN
ERWERBSPERSONEN

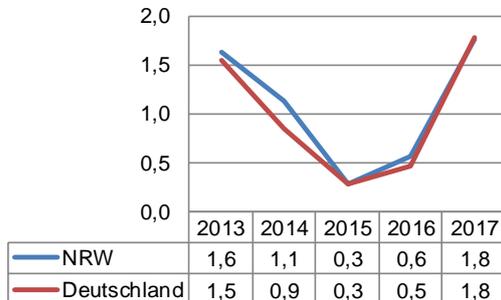
Geldmarktsätze in %***



EURIBOR DREIMONATSGELD



Verbraucherpreisentwicklung in %****



VERÄNDERUNGSRATE DES
VERBRAUCHERPREISINDEX GEGENÜBER
DEM VORJAHR

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1), Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt (Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Jahresbericht 2017).

Der in **ABBILDUNG 1** dargestellte Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt lässt jedoch auch erkennen, dass Nordrhein-Westfalen dem ökonomischen Bundestrend in den vergangenen Jahren hinterhergelaufen ist. Dies gilt insbesondere für das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit:

- Die nordrhein-westfälische Wirtschaft ist im Berichtszeitraum stets zwischen 0,2 und 0,6 Prozentpunkten schwächer gewachsen als im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2017 lag die Wachstumsrate trotz eines spürbaren Anstiegs um 1,7 Prozent einen halben Prozentpunkt unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 2,2 Prozent.
- Die Arbeitslosenquote Nordrhein-Westfalens ist zwischen 2013 und 2017 zwar konstant gesunken, doch mit -0,9 Prozentpunkten ist der Rückgang schwächer ausgefallen als im Bundesdurchschnitt (- 1,2 Prozentpunkte). Zudem lag die nordrhein-westfälische Arbeitslosigkeit im Jahr 2017 1,7 Prozentpunkte bzw. 29,8 Prozent über dem gesamtdeutschen Schnitt.

Neben der anhaltend positiven Konjunktur und den niedrigen Zinsen haben die nordrhein-westfälischen Kommunen in den Jahren 2013 bis 2017 auch von verschiedenen finanziellen Entlastungen durch Bund und Land profitiert:



- In diesem Zusammenhang ist insbesondere die zwischen 2012 und 2014 schrittweise erfolgte Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund zu nennen.
- Eine Entlastung haben die Kommunen darüber hinaus durch die sogenannte „Zwischenmilliarde“ erfahren, die der Bund von 2015 bis 2017 - im Vorgriff auf die seit diesem Jahr dauerhaft erfolgende Entlastung um bundesweit 5 Milliarden Euro jährlich - gewährt hat. Die Entlastung belief sich auf jeweils 1 Milliarde Euro bundesweit in den Jahren 2015 und 2016. Im Jahr 2017 wurde der Betrag auf 2,5 Milliarde Euro aufgestockt.
- Ein weiteres Beispiel ist die Entlastung der nordrhein-westfälischen Kommunen bei den Kosten nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, die die neue Landesregierung unmittelbar nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte auf den Weg gebracht hat und die im Oktober 2017 durch den Landtag beschlossen wurde.

Trotz der Ergebnisverbesserung: Zentrale Herausforderungen bleiben

Die positiven Rahmenbedingungen haben mit dazu beigetragen, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen in den vergangenen Jahren beachtliche Erfolge bei der Konsolidierung ihrer Haushalte erzielt haben. Diese Verbesserungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen weiterhin vor großen Herausforderungen stehen.

In diesem Zusammenhang sind vor allem vier Problembereiche zu nennen:

- Die hohen und trotz der deutlich verbesserten Arbeitsmarktsituation weiterhin nahezu ungebremst steigenden Sozialausgaben,
- die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen,
- die in den vergangenen Jahren aus Konsolidierungsgründen teils deutlich gestiegenen Steuerhebesätze insbesondere bei der Grundsteuer B sowie
- das mit den hohen „Altschulden“ verbundene fiskalische Risiko steigender Zinsen.



Starke Zunahme der Sozialausgaben

Zwar sind die Sozialtransferauszahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2017 nur moderat gestiegen (Anstieg um 277 Millionen Euro bzw. 1,9 Prozent auf 19,5 Milliarden Euro), doch das - verglichen mit den Vorjahren - gebremste Wachstum ist einzig und allein das Resultat rückläufiger Transferauszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Rückgang um 550 Millionen Euro bzw. 34,1 Prozent auf rd. 1,1 Milliarden Euro).

Bezogen auf die übrigen Sozialtransferauszahlungen ist die Dynamik gegenüber den Vorjahren mit einem Plus von 827 Millionen Euro (+ 4,7 Prozent) unverändert geblieben; in den Jahren 2015 und 2016 belief sich ihre Zunahme auf 872 bzw. 747 Millionen Euro (+ 5,5 Prozent bzw. + 4,6 Prozent).

- Der Rückgang der Wachstumsdynamik im Jahr 2017 ist demzufolge in hohem Maße auf einen Sondereffekt zurückzuführen (vgl. Abschnitt 2.1 „Aggregierte Betrachtung“ und Abschnitt 2.2.2 „Auszahlungen“).

Zwischen 2013 und 2017 sind die Sozialtransferauszahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt um 3,6 Milliarden Euro gestiegen (+ 22,6 Prozent).

In welchem Maße der Aufgabenbereich „Soziales und Jugend“ die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen mittlerweile dominiert, lässt sich anhand einer nach Aufgabenbereichen differenzierten Erfassung der kommunalen Ein- und Auszahlungen erkennen:

- Im Jahr 2016 entfielen fast 52 Prozent der außerhalb des Produktbereichs „Allgemeine Finanzwirtschaft“ getätigten kommunalen Nettoauszahlungen auf diesen Leistungsbereich (vgl. Abschnitt 4.1 „Aufgabenstrukturen“).

Die anhaltende Expansion der Sozialausgaben macht einmal mehr die Dringlichkeit einer umfassenden, zielgenauen, dauerhaften und dynamischen Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten deutlich.

Ohne eine solche ursachengerechte Finanzierungsbeteiligung befinden sich die Kommunen gewissermaßen in einer Wachstumsfalle: Sie sind stets auf hohe Einnahmenezuwächse angewiesen, um die negativen Folgen des Sozialausgabenanstiegs auffangen zu können.

Eine konjunkturelle Eintrübung ist unter diesen Umständen immer mit der Gefahr verbunden, dass jahrelange Konsolidierungsanstrengungen auf einen Schlag zunichtegemacht werden.



Anhaltende Investitionsschwäche

Trotz der durchaus beachtlichen Einnahmezuwächse und der von Bund und Land in jüngerer Zeit aufgelegten Förderprogramme (u.a. „Kommunalinvestitionsförderungsgesetze 1 und 2“, „Gute Schule 2020“) verharren die kommunalen Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen weiterhin auf einem niedrigen Niveau.

Nachdem die Investitionsausgaben zwischen 2013 und 2016 insgesamt um 40 Euro je Einwohner bzw. 25 Prozent gestiegen sind und im Jahr 2016 erstmals seit 2002 wieder ein Volumen von mehr als 3,5 Milliarden Euro erreichten, sind die kommunalen Sachinvestitionen im vergangenen Jahr um 6 Euro je Einwohner bzw. 3 Prozent auf nun 190 Euro je Einwohner gesunken (vgl. Abschnitt 2.2.2. „Auszahlungen“ und Abschnitt 4.2.4 „Zur fiskalischen Bedeutung der kommunalen Sachinvestitionen“).

Dass sich die kommunalen Investitionen in den vergangenen Jahren in Nordrhein-Westfalen so viel weniger dynamisch entwickelt haben als die Einnahmen, kann vor dem Hintergrund der massiven Haushaltskrise, in der sich viele Gemeinden und Gemeindeverbände (spätestens) seit der Finanz- und Bankenkrise der Jahre 2008/2009 befanden, allenfalls auf den ersten Blick überraschen:

- Soweit die Einnahmezuwächse nicht unmittelbar von den gestiegenen Soziallasten aufgezehrt wurden, haben die nordrhein-westfälischen Kommunen diese vorrangig zum Abbau bestehender Defizite sowie zur Tilgung von Altschulden genutzt; die Stärkung der Investitionstätigkeit hatte vor dem Hintergrund der genannten Konsolidierungsziele (Schuldenvermeidung und Schuldenabbau) nicht die oberste Priorität.

Hohe und stark gestiegene Realsteuerhebesätze

Die Entwicklung der Realsteuerhebesätze stellt eine weitere Herausforderung dar, der sich die nordrhein-westfälischen Kommunen gegenübersehen.

Dies gilt insbesondere für den Hebesatz der Grundsteuer B:

- Dieser ist im Berichtszeitraum erkennbar gestiegen: Allein zwischen 2013 und 2017 legte der aufkommensgewogene Durchschnittshebesatz um 71 auf 567 Punkte zu (vgl. Abschnitt 2.3 „Realsteuerhebesätze“).



- Die große Dynamik bei den Grundsteuer B-Hebesätzen ist zu einem wesentlichen Teil auf die Entwicklung in den am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ teilnehmenden Gemeinden zurückzuführen, die ihre Hebesätze im Berichtszeitraum überdurchschnittlich stark angehoben haben, um auf diese Weise zum Abbau bestehender Haushaltsdefizite beizutragen.
- Bezogen auf die Teilnehmer der Stärkungspaktstufen 1 und 2 belief sich der Anstieg zwischen 2013 und 2017 im Schnitt auf 97 Punkte bzw. 17 Prozent auf nun 682 Punkte. Im Jahr 2017 lag der Hebesatz damit durchschnittlich 156 Punkte bzw. 30 Prozent über dem Niveau der übrigen Gemeinden.

Zwar hat die Dynamik der Hebesatzsteigerungen zuletzt sichtbar nachgelassen – im Jahr 2017 ist die Grundsteuer B im Durchschnitt der Stärkungspaktkommunen um 6 Punkte gestiegen -, doch vor dem Hintergrund der bestehenden Konsolidierungserfordernisse ist davon auszugehen, dass die hohen Hebesätze vielerorts zunächst fortgeschrieben werden (vgl. Abschnitt 5.2.4 „Realsteuerhebesätze“).

Altschuldenbelastung und Zinsänderungsrisiko

Die nordrhein-westfälischen Kommunen drückt eine hohe Schuldenlast. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 beliefen sich die Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte auf 49 Milliarden Euro.

Als besonders problematisch gelten dabei die Kredite zur Liquiditätssicherung, deren Volumen sich zwischen 2000 und 2017 nahezu verzehnfacht hat und zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 24,1 Milliarden Euro betragen (vgl. Abschnitt 2.4 „Verbindlichkeiten“).

- Zum einen dienen Liquiditätskredite nicht der Finanzierung von - potenziell wachstumsförderlichen - Investitionen, sondern werden dann aufgenommen, wenn die Einnahmen einer Kommune nicht ausreichen um ihre Ausgaben zu decken; anders als bei den Investitionskrediten ist daher nicht davon auszugehen, dass sich die Liquiditätskredite zumindest teilweise selbst finanzieren.
- Das macht die Tilgung der Altschulden in diesem Fall besonders problematisch. Hinzu kommt das hohe Zinsänderungsrisiko: Da der Zinssatz bei den Liquiditätskrediten überwiegend kurzfristig gesichert ist,



hätte eine Zinswende derzeit das Potenzial, einen Großteil der in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungserfolge auf einen Schlag zunichte zu machen.

Finanzlage der Stärkungspaktkommunen: Beachtliche Erfolge und beachtliche Herausforderungen

Ein besonderes Augenmerk legt der Bericht auf die finanzielle Lage und Entwicklung der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen (vgl. Abschnitt 5 „Zur finanziellen Lage der Stärkungspaktkommunen“).

Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation in zahlreichen Kommunen hat das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 ein Programm zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung - den sogenannten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ eingerichtet. In den Stärkungspakt wurden Kommunen mit besonders umfassenden Haushaltsproblemen aufgenommen; konkret handelte es sich um Städte und Gemeinden, die zum damaligen Zeitpunkt - aufgrund hoher Defizite und Verbindlichkeiten - bereits überschuldet waren oder denen der Eintritt der Überschuldung drohte.

Die Auswertungen zeigen, dass die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Berichtszeitraum bemerkenswerte Konsolidierungserfolge erzielt haben. Dies lässt sich an der Entwicklung des Finanzmittelsaldos sowie der Liquiditätskredite verdeutlichen:

- Im Jahr 2013 wiesen die 61 Teilnehmerkommunen noch einen Finanzmittel-
fehlbetrag von 83 Euro je Einwohner auf. Im Jahr 2017 erzielten die am Stär-
kungspakt teilnehmenden Gemeinden per Saldo hingegen einen Finanzmittel-
überschuss von 185 Euro je Einwohner.
- Während die Liquiditätskredite der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommu-
nen zu Beginn des Berichtszeitraums noch deutlich zunahmen (+ 87 Euro je
Einwohner bzw. + 2,8 Prozent), konnten diese im Jahr 2017 im Schnitt um 201
Euro je Einwohner bzw. 6,4 Prozent zurückgeführt werden.

Die stark verbesserte Haushaltslage ist im Wesentlichen auf den kräftigen Anstieg der kommunalen Einzahlungen zurückzuführen. Mit einem Plus von 704 Euro je Einwohner (+ 24,9 Prozent) ist dieser zwischen 2013 und 2017 im Stärkungspakt noch höher ausgefallen als im Schnitt der übrigen, nicht am Programm teilnehmenden Gemeinden (+ 546 Euro je Einwohner bzw. + 21,5 Prozent). Die überdurchschnittlich dynamische Entwicklung der Gesamteinzahlungen lässt sich dabei maßgeblich auf den star-



ken Anstieg der Einzahlungen aus Zuwendungen sowie Kostenerstattungen zurückführen.

Trotz der unabwiesbaren Konsolidierungserfolge kann für die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen bislang keine Entwarnung gegeben werden:

- Zwar ist es in den vergangenen Jahren gelungen, die akute Haushaltskrise im Zusammenwirken eigener Sparanstrengungen und finanzieller Unterstützungsleistungen - begünstigt durch konjunkturellen Rückenwind - zu überwinden.
- Doch eine durchgreifende Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme steht bislang noch aus, wie der Blick auf die fiskalischen Herausforderungen zeigt, vor denen die Teilnehmerkommunen des Stärkungspaktes noch immer stehen (v.a. hohe Sozialausgaben, Steuerschwäche, niedrige Investitionen, überdurchschnittlich hohe Steuerhebesätze sowie - trotz des zuletzt erfolgten Schuldenabbaus - weit überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung).

Erstmalige Erhebung der Ergebnisplanungen

Ergänzend zu den im Rahmen der Finanzstatistik erhobenen Ist-Zahlen der kommunalen Haushaltsrechnung wurden im Rahmen des vorliegenden Finanzberichts erstmals auch die aktuellen Haushaltsplanungen der Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens in den Blick genommen.

Hierzu wurde über die Kommunalaufsichtsbehörden eine Abfrage der Ergebnisplanungen durchgeführt. Abgefragt wurden die Planzahlen für das aktuell laufende Haushaltsjahr sowie für das Jahr 2019.

Demnach ergibt sich für das Jahr 2018 - trotz der positiven wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen - per Saldo ein Fehlbetrag von annähernd 1 Milliarde Euro. Je Einwohner entspricht dies einem Defizit von 57 Euro. Für das Jahr 2019 rechnen die nordrhein-westfälischen Kommunen mit einer leichten Defizitverringernng. Aus den Ergebnisplänen ergibt sich per Saldo ein Jahresfehlbetrag in Höhe von etwas mehr als 900 Millionen Euro bzw. 52 Euro je Einwohner.

Im Jahr 2018 planen 40 Prozent der nordrhein-westfälischen Kommunen einen in Ertrag und Aufwand ausgeglichenen Haushalt. Für 2019 ergibt sich eine geringfügig höhere Ausgleichsquote von 42 Prozent (vgl. Abschnitt 3 „Kommunale Haushaltsplanung“).



1 METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

„Um Transparenz über die Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen zu erhalten, werden wir in regelmäßigen Abständen einen Gemeindefinanzbericht vorlegen. Dieser Bericht soll einen umfassenden und objektiven Überblick über die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation bieten und als Basis für das weitere Handeln der Landesregierung dienen.“

Auszug aus dem Koalitionsvertrag von CDU und FDP für das Land Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022, Seite 75

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen legt mit dem „Kommunalfinanzbericht 2017“ nun erstmals wieder einen Bericht über die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation der 396 nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden sowie der umlageberechtigten Gebietskörperschaften vor.

Der „Kommunalfinanzbericht 2017“ gliedert sich in verschiedene thematische Blöcke:

- Den Kern des „Kommunalfinanzberichts 2017“ bildet die Auswertung zur aktuellen Lage und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte im Jahr 2017. Zur Einordnung der Haushaltszahlen werden diese dabei um die finanzielle Entwicklung der Jahre 2013 bis 2016 ergänzt (Abschnitt 2 „Kommunaler Haushaltsvollzug“).
- Ein weiterer Baustein des „Kommunalfinanzberichts 2017“ hat die Haushaltsplanung zum Gegenstand, erfasst über die Ergebnisplanungen der nordrhein-westfälischen Kommunen für die Jahre 2018 und 2019 (Abschnitt 3 „Kommunale Haushaltsplanung“).
- Ergänzend zur aktuellen Haushaltslage (Haushaltsvollzug im Jahr 2017 und Haushaltsplanung 2018/2019) wird die strukturelle Situation und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte näher beleuchtet (Abschnitt 4 „Kommunale Haushaltsstrukturen“). In diesem Zusammenhang geht es im



Kern um die Fragen, welche Aufgabenbereiche für die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände in fiskalischer Hinsicht besonders bedeutsam sind und wie sich die finanziellen Handlungsspielräume der nordrhein-westfälischen Kommunen im Berichtszeitraum entwickelt haben.

- Ein besonderes Augenmerk legt der „Kommunalfinanzbericht 2017“ auf die finanzielle Lage und Entwicklung der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen (Abschnitt 5 „Zur finanziellen Lage der Stärkungspaktkommunen“).
- Das nordrhein-westfälische Gemeindehaushaltsrecht sieht für die Haushalte der Kommunen verschiedene Anzeige- und Genehmigungsverfahren vor. Um sich einen Überblick über die aktuelle Situation zu verschaffen, führt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen daher regelmäßig Abfragen zu ihrem Haushaltsstatus durch (Abschnitt 6 „Kommunale Haushaltsstatusmeldungen“).

Dem „Kommunalfinanzbericht 2017“ liegen verschiedene Datenquellen zugrunde:

- Der Großteil der Analysen basiert auf Daten der amtlichen Finanzstatistik von IT.NRW. Abweichend davon beruhen die Auswertungen zur Haushaltsplanung sowie zum Haushaltsstatus auf eigenen Datenerhebungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung.
- Die Auswertungen zur aktuellen Lage der Kommunalhaushalte im Jahr 2017 basieren auf Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik von IT.NRW. Diese erfasst bei den kommunalen Kernhaushalten vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die Auszahlungen und Einzahlungen in der Darstellung nach Zahlungsarten (zum Beispiel Steuern, Zuwendungen und Entgelte auf der Einzahlungs- sowie Personal-, Transfer- und Zinsauszahlungen auf der Auszahlungsseite). Die Kassenstatistik liegt in der Regel drei Monate nach Ablauf des Berichtsjahres vor und vermittelt damit einen vergleichsweise aktuellen Eindruck von der kommunalen Haushaltslage.
- Für die Jahre 2013 bis 2016 konnte auf Daten der Finanzrechnungsstatistik von IT.NRW zurückgegriffen werden. Diese werden üblicherweise erst rund 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht und sind damit weniger aktuell als die Zahlen der Kassenstatistik. Allerdings sind die rechnungsstatistischen Datensätze weitaus umfangreicher und weisen eine größere Detailtiefe auf. Insbesondere ist auf ihrer Grundlage eine nach Aufgabenbereichen diffe-



renzierte Analyse der kommunalen Einzahlungen und Auszahlungen möglich. Zudem können die Daten der Kassenstatistik noch fehlerhafte Datenmeldungen enthalten, die in der Finanzrechnungsstatistik bereits korrigiert sind.

- Die kommunalen Verbindlichkeiten wurden auf der Grundlage der - ebenfalls von IT.NRW - jährlich erhobenen Statistik über die Schulden der kommunalen Haushalte (kommunale Schuldenstatistik) erfasst.

Sämtliche im Rahmen des vorliegenden Berichts erarbeiteten und dokumentierten finanzstatistischen Auswertungen haben die Kernhaushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen zum Gegenstand.



2 KOMMUNALER HAUSHALTSVOLLZUG

Den Kern des „Kommunalfinanzberichts 2017“ bildet die Auswertung zur aktuellen Lage und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte im Jahr 2017. Zur Einordnung der Haushaltszahlen werden diese dabei um die finanzielle Entwicklung der Jahre 2013 bis 2016 ergänzt.

2.1 HAUSHALTSERGEBNISSE UND ERGEBNISENTWICKLUNG

Zu Beginn erfolgt in Abschnitt 2.1.1 „Aggregierte Betrachtung“ eine Auswertung der Finanzsituation aller nordrhein-westfälischen Kommunen für das Jahr 2017 – ausgehend vom Finanzmittelsaldo sowie den Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und aus der Investitionstätigkeit.

Hieran schließt sich im Abschnitt 2.1.2 „Nach Körperschaftsgruppen differenzierte Betrachtung“ eine Auswertung nach kreisangehörigen und kreisfreien Städten sowie nach Kreisen und Landschaftsverbänden an.

2.1.1 Aggregierte Betrachtung

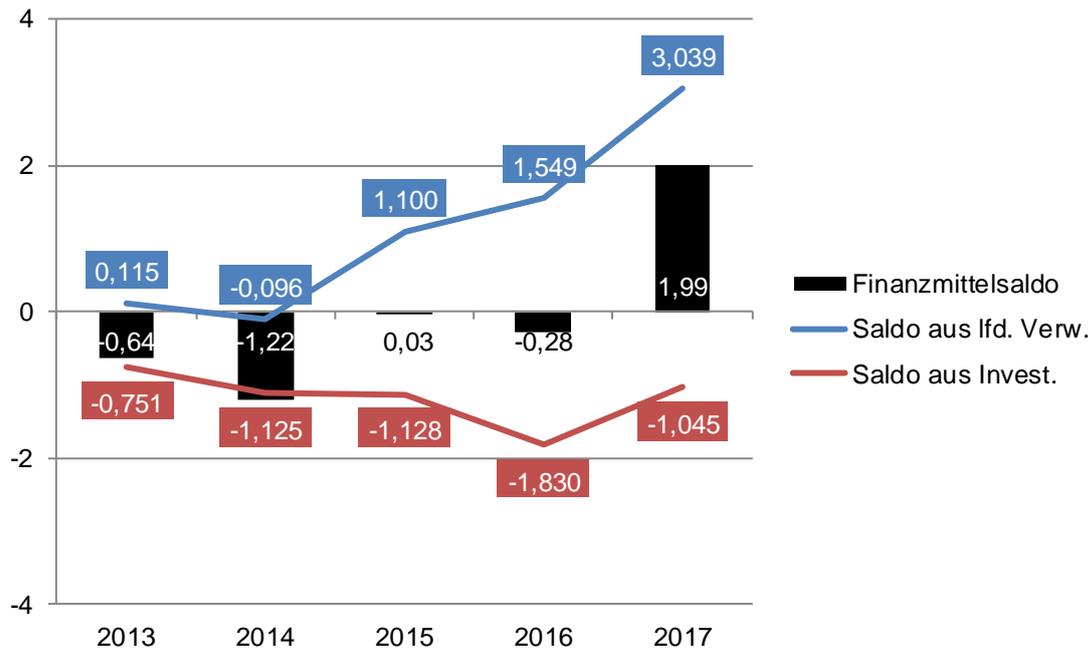
2.1.1.1 Finanzmittelsaldo, Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Saldo aus Investitionstätigkeit

Die finanzielle Situation der nordrhein-westfälischen Kommunen hat sich im Jahr 2017 stark verbessert:

- Während die 430 Gemeinden und Gemeindeverbände das Jahr 2016 per Saldo noch mit einem Finanzmittelfehlbetrag von rund 280 Millionen Euro abgeschlossen hatten, erzielten sie 2017 in ihren Kernhaushalten einen Überschuss von annähernd 2 Milliarden Euro (**ABBILDUNG 2**).
- Der **Finanzmittelsaldo** fiel somit fast 2,3 Milliarden Euro besser aus als ein Jahr zuvor. Gegenüber dem Jahr 2014 belief sich die Ergebnisverbesserung sogar auf mehr als 3 Milliarden Euro.



Abbildung 2: Finanzmittelsaldo, Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Saldo aus Investitionstätigkeit (in Milliarden Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Wie positiv die Entwicklung im Berichtszeitraum 2013 bis 2017 verlaufen ist, lässt sich auch anhand des **Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit** ablesen:

Dieser umfasst sämtliche kommunalen Ein- und Auszahlungen, soweit diese nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind². Ein Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit bildet demzufolge die Voraussetzung dafür, dass die Kommunen

² Ausgeblendet werden somit investiv bedingte Einzahlungen (z.B. Zuweisungen für Investitionen, Veräußerungserlöse) und Auszahlungen (z.B. Sachinvestitionen, Auszahlungen für Vermögenserwerb) sowie Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Einzahlungen aus der Aufnahme von Verbindlichkeiten, Auszahlungen für die Tilgung von Verbindlichkeiten).



- zusätzliche Investitionen tätigen können, ohne hierfür neue Verbindlichkeiten aufnehmen zu müssen und/oder
- ihre Verbindlichkeiten durch eine über die Kreditneuaufnahme hinausgehende Tilgung reduzieren können.

Zu Beginn des Berichtszeitraums, in den Jahren 2013 und 2014, lag der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit noch nahe Null; im Jahr 2014 verzeichneten die nordrhein-westfälischen Kommunen in der laufenden Verwaltungstätigkeit sogar einen leichten Fehlbetrag.

In den vergangenen drei Jahren hat sich das Ergebnis hingegen stark verbessert:

- 2017 erzielten die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände im laufenden Geschäft einen Überschuss von mehr als 3 Milliarden Euro.

Die fiskalischen Spielräume für zusätzliche Investitionen bzw. den Abbau bestehender Schulden sind in den vergangenen Jahren somit deutlich gewachsen.

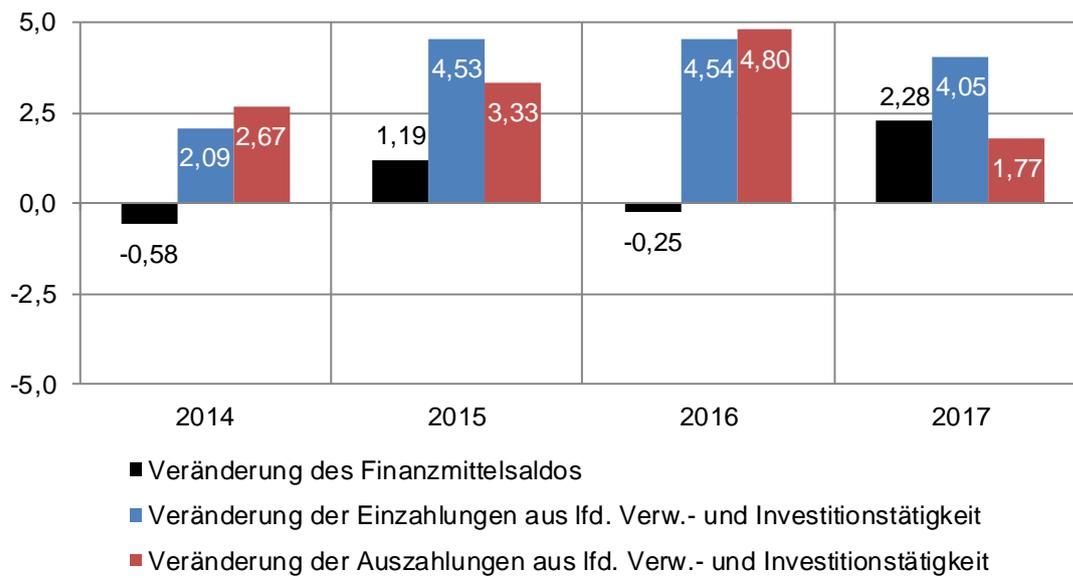
Die Ergebnisverbesserung ist das Resultat eines anhaltend hohen Einzahlungswachstums in Verbindung mit einem - gegenüber den Vorjahren - deutlich gebremsten Anstieg der kommunalen Auszahlungen.

Im Jahr 2017 legten die **Gesamteinzahlungen** (Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitionstätigkeit) der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Vorjahreswert um 4,05 Milliarden Euro bzw. 5,4 Prozent zu (**ABBILDUNG 3**):

- Die Einzahlungsentwicklung lag damit nur leicht unter dem hohen Niveau der Jahre 2015 und 2016, in denen diese jeweils um etwas mehr als 4,5 Milliarden Euro gestiegen sind.
- Die kommunalen Auszahlungen haben sich im Jahr 2017 mit einem Plus von 1,77 Milliarden Euro (+ 2,4 Prozent) hingegen weitaus weniger dynamisch entwickelt als in den Vorjahren.
- 2016 sind die Gesamtauszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen noch um 4,8 Milliarden Euro bzw. + 6,5 Prozent gestiegen. 2015 belief sich ihre Zunahme auf 3,3 Milliarden Euro (+ 5,0 Prozent).



Abbildung 3: Veränderung des Finanzmittelsaldos sowie der Ein- und Auszahlungen (in Milliarden Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

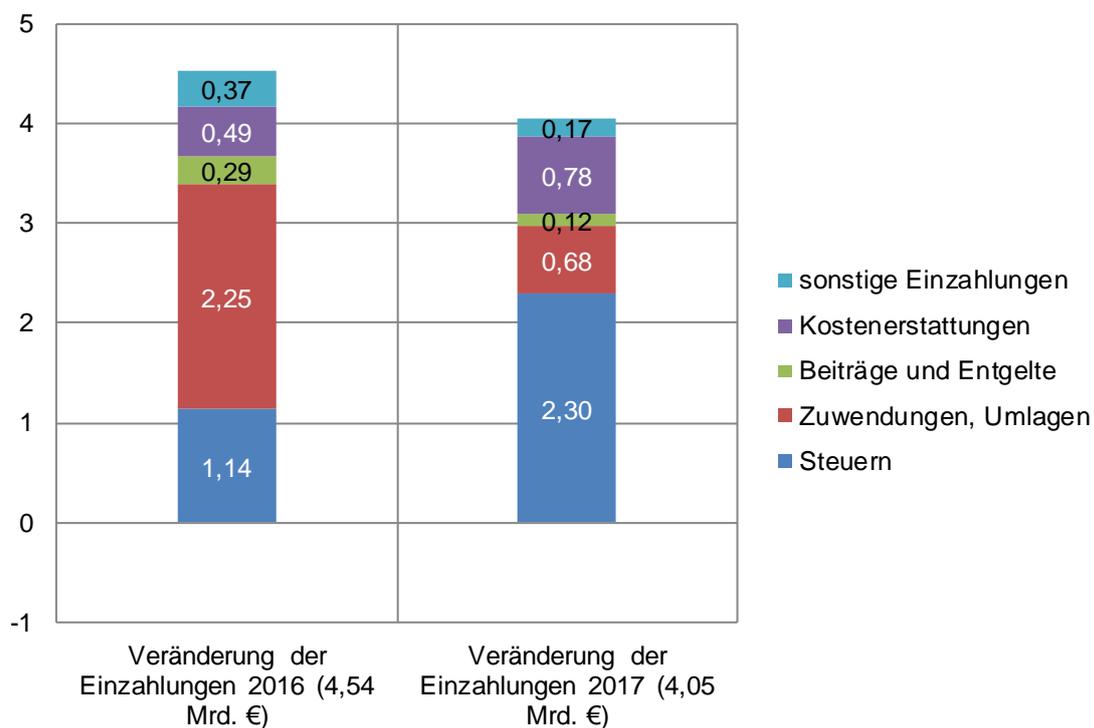


2.1.1.2 Veränderung der Ein- und Auszahlungen nach Arten

Gemäß **ABBILDUNG 4** geht der Anstieg der **kommunalen Einzahlungen** in erster Linie auf die Zunahme der Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zurück:

Deren Aufkommen ist im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen per Saldo um 2,3 Milliarden Euro auf 27,4 Milliarden Euro gestiegen; dies entspricht einer Zunahme um 9,1 Prozent. Der Anstieg der Steuereinzahlungen ist 2017 damit doppelt so hoch ausgefallen wie im Vorjahr (+1,14 Milliarden Euro).

Abbildung 4: Veränderung der Einzahlungen 2016 und 2017 nach Einzahlungsarten (in Milliarden Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Hauptverantwortlich für die Zunahme der Steuereinzahlungen war die positive Entwicklung der **Gewerbsteuer**, deren Aufkommensplus von 1,35 Milliarden Euro rund 60 Prozent der gesamten Steuermehreinzahlungen in 2017 ausmachte.

Ebenfalls gestiegen sind die **Einkommen- und Umsatzsteuereinzahlungen** der nordrhein-westfälischen Gemeinden: Ihr Aufkommen hat 2017 in Summe um mehr als 0,7 Milliarden Euro zugelegt. Bei der Umsatzsteuer lässt sich die Zunahme (+0,31 Milliarden Euro bzw. + 26,5 Prozent) hauptsächlich auf die Aufstockung der Entlastungsmittel zurückführen, die der Bund den Kommunen in den Jahren 2015 bis 2017 im Vorgriff auf die ab 2018 gewährte Entlastung um bundesweit 5 Milliarden Euro jährlich zur Verfügung gestellt hat (sog. Sofortentlastung).³

Neben den Steuern haben sich im Jahr 2017 auch die kommunalen **Einzahlungen aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen** etwas dynamischer entwickelt als 2016. Ihr Volumen ist im vergangenen Jahr um 0,78 Milliarden Euro gestiegen (+ 9,6 Prozent). 2016 belief sich die Zunahme auf 0,49 Milliarden Euro bzw. + 6,5 Prozent. Wie das Umsatzsteuerwachstum lässt sich auch diese Steigerung wesentlich auf die zuvor dargestellte einmalige Erhöhung der Sofortentlastung um 1,5 Milliarden Euro zurückführen. Ein Drittel der Mittelaufstockung (500 Millionen Euro) wurde über eine entsprechende Erhöhung der - finanzstatistisch unter den Kostenerstattungen erfassten - Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II an die Kommunen verteilt. Für die nordrhein-westfälischen Kommunen ergaben sich hieraus im Jahr 2017 Mehreinzahlungen im Umfang von ca. 135 Millionen Euro.

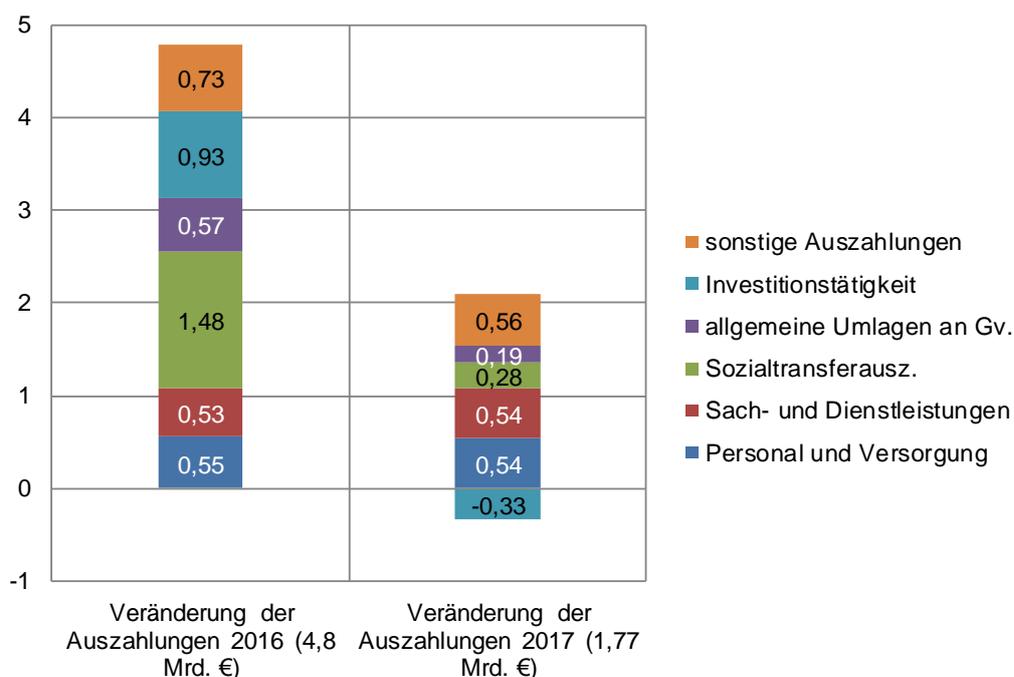
³ In den Jahren 2015 und 2016 belief sich die auf der Grundlage des Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen gewährte Sofortentlastung auf bundesweit 1 Mrd. Euro jährlich. Diese wurde hälftig über eine Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II gewährt. Im Jahr 2017 wurde der Entlastungsbetrag einmalig um 1,5 Mrd. Euro bundesweit erhöht (Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern). Von diesem zusätzlichen Betrag wurden 1 Mrd. Euro über eine Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an die Kommunen verteilt. Für die nordrhein-westfälischen Kommunen war diese Maßnahme im Jahr 2017 mit Steuermehreinzahlungen von 237 Mio. Euro verbunden.



In **ABBILDUNG 5** ist die Veränderung der **kommunalen Gesamtauszahlungen** in den Jahren 2016 und 2017 nach Auszahlungsarten differenziert dargestellt. Der Abbildung 5 lässt sich entnehmen, dass sich die Verringerung des Ausgabenwachstums von 4,8 Milliarden Euro auf 1,77 Milliarden Euro (Rückgang des Auszahlungswachstums um fast 3 Milliarden Euro bzw. 63 Prozent) im Wesentlichen auf Veränderungen bei zwei Auszahlungspositionen zurückführen lässt:

- Zum einen hat sich die Zunahme der **Sozialtransferauszahlung** um 1,2 Milliarden Euro auf + 0,28 Milliarden Euro reduziert.
- Zum anderen haben sich die **Auszahlungen aus Investitionstätigkeit** im Jahr 2017 in der Summe aller nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände um 0,33 Milliarden Euro verringert. Im Jahr 2016 ist das Volumen der investiven Auszahlungen hingegen per Saldo noch um 0,93 Milliarden Euro gestiegen.

Abbildung 5: Veränderung der Auszahlungen 2016 und 2017 nach Auszahlungsarten (in Milliarden Euro)





Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

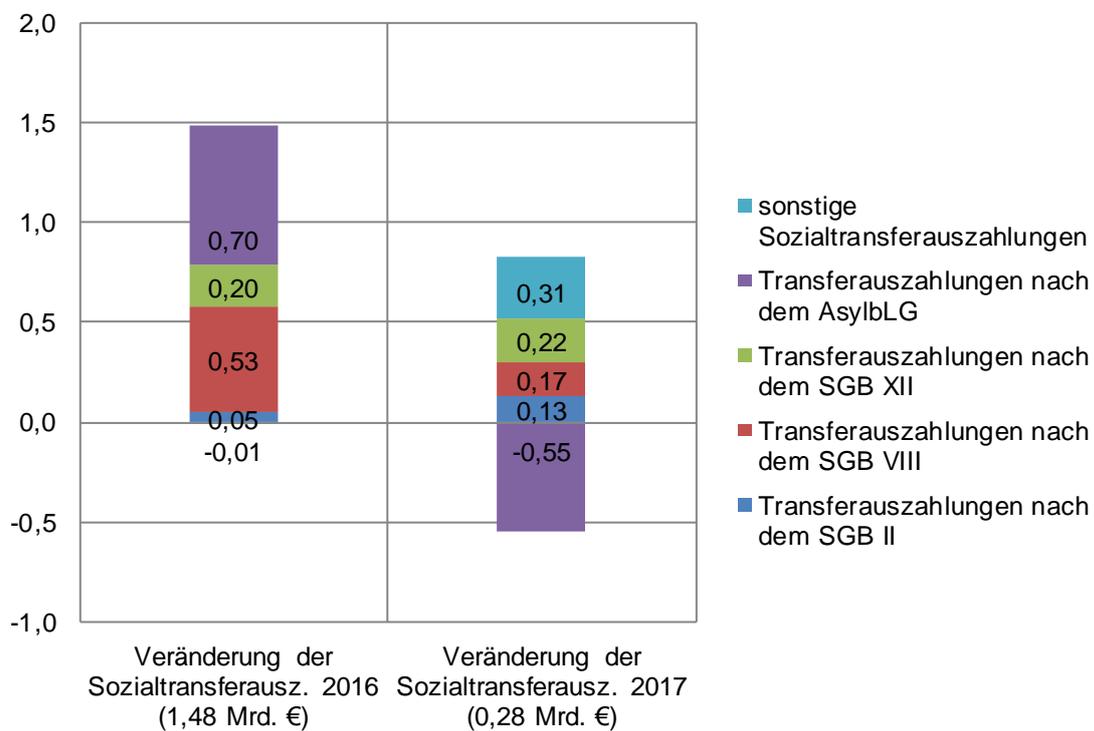
Der Grund für den gebremsten Anstieg der kommunalen **Sozialtransferauszahlungen** im Jahr 2017 wird deutlich, wenn die Veränderungen gegenüber dem Vorjahreszeitraum nach Hilfearten differenziert dargestellt werden (**ABBILDUNG 6**):

- Demzufolge wurde sowohl die Entwicklung im vergangenen als auch im vorvergangenen Jahr maßgeblich durch die Veränderung der Transferauszahlungen geprägt, die die Kommunen auf der Grundlage des **Asylbewerberleistungsgesetzes** tätigen.
- Im Jahr 2016 - auf dem Höhepunkt des Flüchtlingszuzugs - ist ihr Volumen in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahreswert um 0,7 Milliarden Euro gestiegen (+ 77,5 Prozent).
- Mit dem deutlichen Rückgang der Zugangszahlen sind im vergangenen Jahr auch die Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wieder gesunken; in Summe reduzierten sich diese Auszahlungen im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahreswert um 0,55 Milliarden Euro (- 34,1 Prozent).

Neben den Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich im Jahr 2017 auch die Dynamik der für **Jugendhilfeleistungen** gewährten Transferauszahlungen (Transferauszahlungen nach dem SGB VIII) reduziert. Nach einer Zunahme um 0,53 Milliarden Euro bzw. 20 Prozent in 2016 hat ihr Wachstum im vergangenen Jahr 0,17 Milliarden Euro betragen (+ 5,3 Prozent). In den übrigen Leistungsbereichen hat sich die Dynamik hingegen erhöht.



Abbildung 6: Veränderung der Sozialtransferauszahlungen (inklusive aufgabenbezogener Leistungsbeteiligungen) 2016 und 2017 nach Hilfearten (in Milliarden Euro)



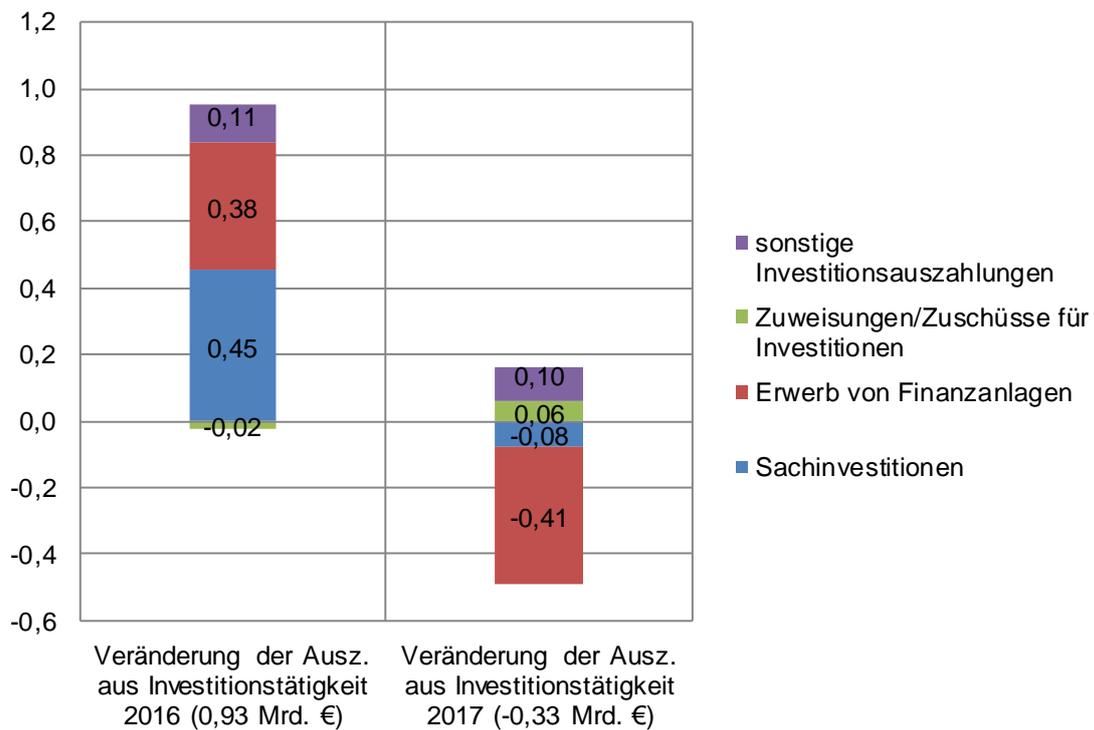
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Der Rückgang der **kommunalen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit** im Jahr 2017 ging hauptsächlich auf die Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen zurück, deren Volumen im vergangenen Jahr um 0,41 Milliarden Euro bzw. 38,2 Prozent gesunken ist – zum Vergleich: Im Jahr 2016 sind die entsprechenden Auszahlungen in Nordrhein-Westfalen per Saldo noch um fast 0,4 Milliarden Euro gestiegen (+ 55,4 Prozent). Zum Rückgang der investiven Ausgaben beigetragen haben darüber hinaus die Sachinvestitionen, deren Niveau im Jahr 2017 insgesamt leicht gesunken ist (-0,08 Milliarden Euro bzw. -2,1 Prozent). Im Vorjahreszeitraum haben



die Sachinvestitionen der nordrhein-westfälischen Kommunen noch um 0,45 Milliarden Euro bzw. 14,6 Prozent zugelegt (**ABBILDUNG 7**).

Abbildung 7: Veränderung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit 2016 und 2017 nach Auszahlungsarten (in Milliarden Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



2.1.2 Nach Körperschaftsgruppen differenzierte Betrachtung

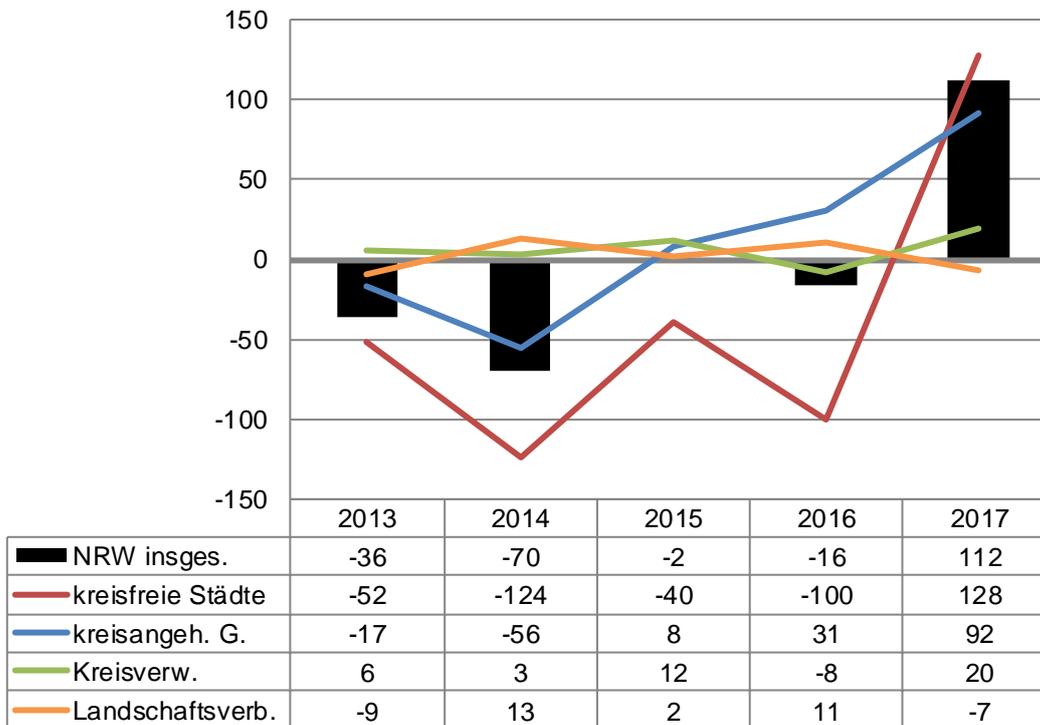
In der nach Körperschaftsgruppen⁴ differenzierten Darstellung des **Finanzmittelsaldos** wird deutlich, dass sowohl das positive Haushaltsergebnis im Jahr 2017 als auch die Ergebnisverbesserung gegenüber dem Vorjahr hauptsächlich durch die Haushaltslage und -entwicklung der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden geprägt wurden:

- Die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt erzielten im Jahr 2017 einen **Finanzmittelüberschuss in Höhe von 112 Euro je Einwohner** – 128 Euro je Einwohner mehr als im Vorjahr, das mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 16 Euro je Einwohner abgeschlossen wurde (**ABBILDUNG 8 Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).
- Bezogen auf die **Gruppe der kreisfreien Städte** belief sich der **Überschuss im vergangenen Jahr sogar auf 128 Euro je Einwohner**. Damit hat sich der Finanzmittelsaldo hier binnen eines Jahres um 228 Euro je Einwohner verbessert.
- In den **kreisangehörigen Gemeinden** überstiegen die Einzahlungen die Auszahlungen im Jahr 2017 ebenfalls deutlich. Hier belief sich der **Finanzmittelsaldo im vergangenen Jahr auf + 92 Euro je Einwohner** – 61 Euro je Einwohner mehr als in 2016.
- **Zusammen mit den Kreisverwaltungen** erzielten die Kommunen des kreisangehörigen Raums im Jahr 2017 per Saldo einen **Überschuss von 112 Euro je Einwohner**; gegenüber dem Ergebnis von 2016 entspricht dies einer Verbesserung um 89 Euro je Einwohner.
- Lediglich die Haushaltslage der **Landschaftsverbände** verschlechterte sich im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahreszeitraum leicht von + 11 Euro je Einwohner in 2016 auf -7 Euro je Einwohner im vergangenen Jahr.

⁴ Mit dem Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen (Aachen-Gesetz) wurde mit Wirkung vom 21. Oktober 2009 aus den neun Gemeinden des ehemaligen Kreises Aachen und der kreisfreien Stadt Aachen ein Kommunalverband besonderer Art, die Städteregion Aachen, gebildet. Gemäß § 4 Aachen-Gesetz hat die Stadt Aachen weiterhin die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt. Dennoch bestehen seither finanzwirtschaftliche Verflechtungen zwischen der Städteregion und der Stadt Aachen, die eine umfassende Analogie zu den finanziellen Beziehungen kreisangehöriger Gemeinden mit ihrer Kreisverwaltung aufweisen. So wird die Stadt Aachen gemäß § 2 Absatz 2 Satz 3 Aachen-Gesetz „im kommunalen Finanzausgleich insbesondere bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen für die Regionsumlage und die Landschaftsumlage wie eine kreisangehörige Gemeinde behandelt“. Aus diesem Grund wird die Stadt Aachen im Rahmen der vorliegenden finanzstatistischen Auswertungen, wie die übrigen regionsangehörigen Gemeinden auch, zu den kreisangehörigen Gemeinden gezählt. Analog dazu wird die Regionalverwaltung der Städteregion Aachen bei den Kreisverwaltungen erfasst.



Abbildung 8: Finanzmittelsaldo nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Im Vergleich der kommunalen Körperschaftsgruppen wird deutlich, dass sich diese nicht nur im Hinblick auf den Umfang, sondern auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Ergebnisverbesserung im Jahr 2017 teils deutlich unterschieden (**ABBILDUNG 9 Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**):

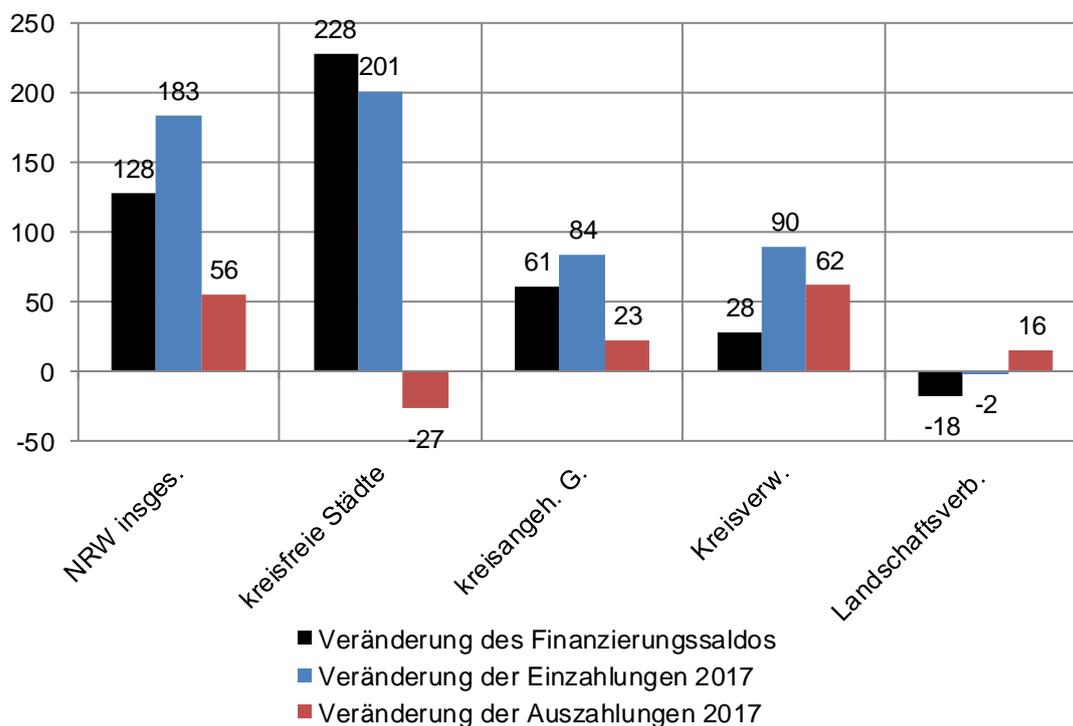
- Die **weit überdurchschnittliche Verbesserung des Finanzmittelsaldos bei den kreisfreien Städten** war demnach das Resultat hoher Einzahlungszuwächse (+ 201 Euro je Einwohner) bei gleichzeitigem Rückgang der Gesamtauszahlungen (- 27 Euro je Einwohner).
- Im **kreisangehörigen Raum**, dessen Kommunen nicht erst in 2017, sondern bereits in den beiden Vorjahren 2015 und 2016 per Saldo Finanzmittelüberschüsse erzielten, sind die Entwicklungen der Gesamteinzahlungen und -



auszahlungen im Jahr 2017 weniger unterschiedlich verlaufen. Die Einzahlungen legten hier um 84 bzw. 90 Euro je Einwohner zu; bezogen auf den kreisangehörigen Raum insgesamt betrug das Einzahlungswachstum in 2017 somit 174 Euro je Einwohner. Die Pro-Kopf-Gesamtauszahlungen stiegen im Jahr 2017 in den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen um 23 bzw. 62 Euro je Einwohner (Summe: + 85 Euro je Einwohner).

- Einzig die Einzahlungen der **Landschaftsverbände** verbesserten sich im vergangenen Jahr gegenüber dem Vorjahresniveau nicht, sondern verringerten sich per Saldo um 2 Euro je Einwohner.

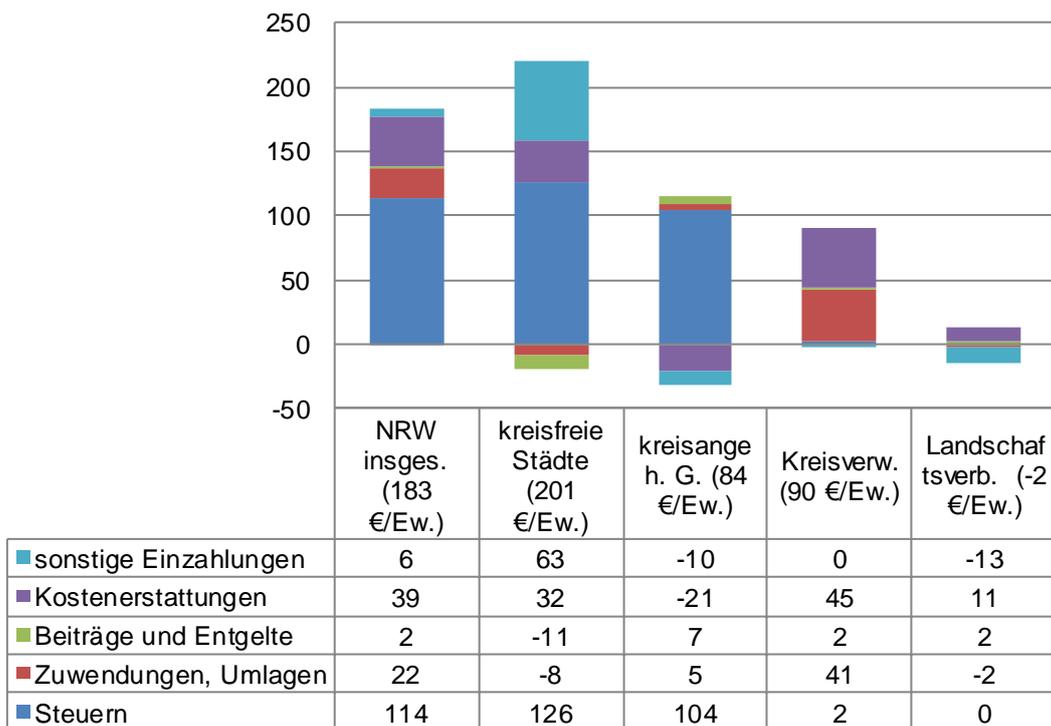
Abbildung 9: Veränderung des Finanzmittelsaldos nach Körperschaftsgruppen im Jahr 2017 gegenüber 2016 (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Abbildung 10: Veränderung der Einzahlungen nach Körperschaftsgruppen und Einzahlungsarten im Jahr 2017 gegenüber 2016 (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

In der nach Einzahlungsarten differenzierten Darstellung der kommunalen Einnahmewachstum (**ABBILDUNG 10**) wird deutlich, dass das hohe Einzahlungswachstum in den kreisfreien Städten neben der positiven Entwicklung der Einnahmen aus Steuern (+ 126 Euro je Einwohner) und Kostenerstattungen (+32 Euro je Einwohner) maßgeblich durch einen **Sondereffekt** geprägt wurde:

Im Jahr 2017 sind die Einzahlungen aus Grundstücksveräußerungen - hier erfasst über die Position „sonstige Einzahlungen“ - in den kreisfreien Städten per Saldo um 69 Euro je Einwohner gestiegen. In den übrigen Körperschaftsgruppen haben die entsprechenden Einzahlungen im vergangenen Jahr hingegen nicht zugelegt. Ohne den (Einmal-) Effekt der Einzahlungen aus Veräußerungserlösen belief sich das Einnahmewachstum in den kreisfreien Städten im Schnitt auf 137 Euro je Einwohner.



Bemerkenswert ist darüber hinaus die zwischen den Körperschaftsgruppen divergierende Entwicklung der Einzahlungen aus Kostenerstattungen:

- Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt hat deren Volumen im Jahr 2017 um 39 Euro je Einwohner zugelegt; mehr als ein Fünftel des Einzahlungswachstums lässt sich somit auf die Zunahme der Kostenerstattungen zurückführen.
- Während die Kostenerstattungen in den kreisfreien Städten, Kreisverwaltungen und Landschaftsverbänden gestiegen sind (+ 32 Euro, + 45 Euro bzw. + 11 Euro je Einwohner), verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden bei dieser Position einen Rückgang um 21 Euro je Einwohner. Ein denkbarer Grund hierfür ist die - infolge des Rückgangs der Asylzugänge erfolgte - Verringerung der Zuweisungen, die das Land Nordrhein-Westfalen seinen Kommunen auf Basis des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) als pauschalen Kostenausgleich zur Verfügung stellt. Die hiermit verbundenen Einzahlungen werden von einigen Kommunen im Rahmen ihrer finanzstatistischen Meldungen unter der Position „Kostenerstattung“ erfasst.

Anhand der nach **Auszahlungsarten** differenzierten Darstellung der Auszahlungsentwicklung wird deutlich, dass sich die Unterschiede zwischen den Körperschaftsgruppen auch hier nicht auf den - bereits in **ABBILDUNG 11** dargelegten - Umfang der Entwicklung beschränkten.

Speziell die Sozialtransferauszahlungen sowie die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit wiesen im Jahr 2017 erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen auf:

- So lässt sich der **Ausgabenrückgang in den kreisfreien Städten** fast ausschließlich auf die Verringerung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zurückzuführen (- 49 Euro je Einwohner).⁵
- Auch in den **Landschaftsverbänden** sind die investiven Auszahlungen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahresniveau gesunken (- 12 Euro je Einwohner).⁶

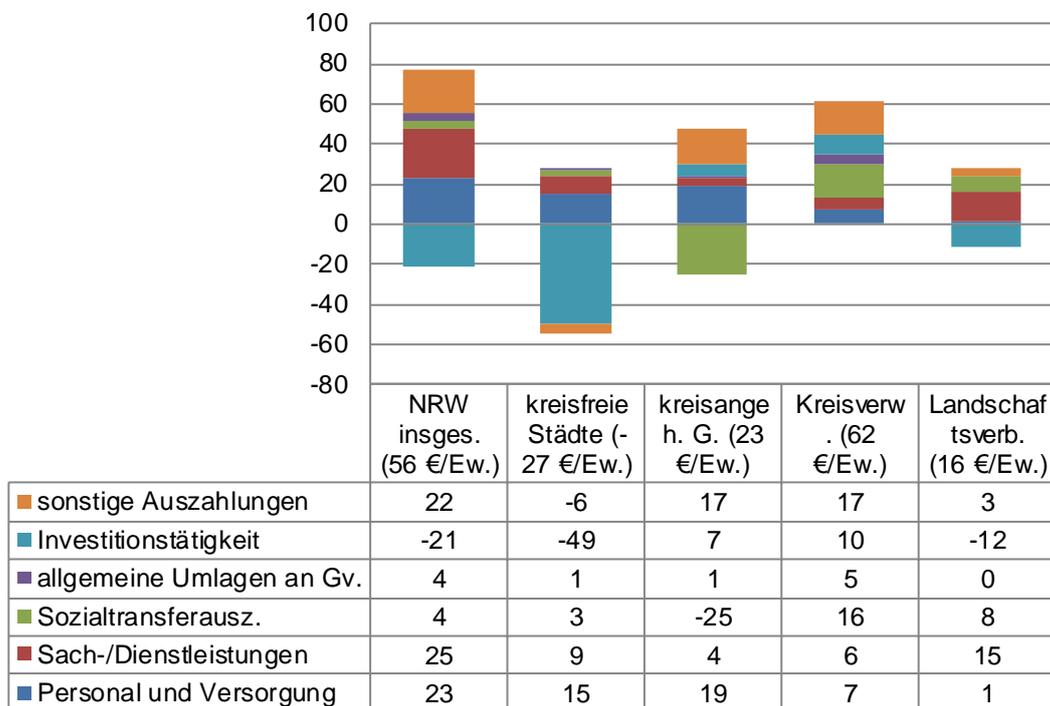
⁵ Dieser ist wiederum das Resultat einer Verringerung der Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen (-44 Euro je Einwohner) sowie der Sachinvestitionen (-19 Euro je Einwohner) in der Gruppe der kreisfreien Städte.

⁶ Wie in den kreisfreien Städten lässt sich der Rückgang der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit auch bei den Landschaftsverbänden fast ausschließlich auf die Verringerung der Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen zurückführen, deren Volumen hier im Schnitt um 10 Euro je Einwohner gesunken ist.



- In den **kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen** hat die Investitionstätigkeit hingegen auch im Jahr 2017 weiter zugelegt (+ 7 bzw. + 10 Euro je Einwohner).

Abbildung 11: Veränderung der Auszahlungen nach Körperschaftsgruppen und Auszahlungsarten im Jahr 2017 gegenüber 2016 (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Deutliche Entwicklungsunterschiede zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen gab es im Jahr 2017 auch bei den **Sozialtransferauszahlungen**:

- Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt ist deren Niveau im vergangenen Jahr mit einem Plus von 4 Euro je Einwohner weitgehend unverändert geblieben.
- Die Entwicklungsspanne zwischen den Körperschaftsgruppen reichte dabei von einem Rückgang der Sozialtransferauszahlungen um 25 Euro je Einwoh-



ner in den kreisangehörigen Gemeinden bis hin zu einer Zunahme in Höhe von 16 Euro je Einwohner in der Gruppe der Kreisverwaltungen.

2.2 EINZAHLUNGEN UND AUSZAHLUNGEN

Der vorangegangene Abschnitt hatte die aktuellen kommunalen Haushaltsergebnisse sowie die Ergebnisentwicklung zum Gegenstand, verbunden mit der Frage, durch welche Veränderungen bei den kommunalen Einzahlungen und Auszahlungen die beschriebene Ergebnisentwicklung bewirkt wurde.

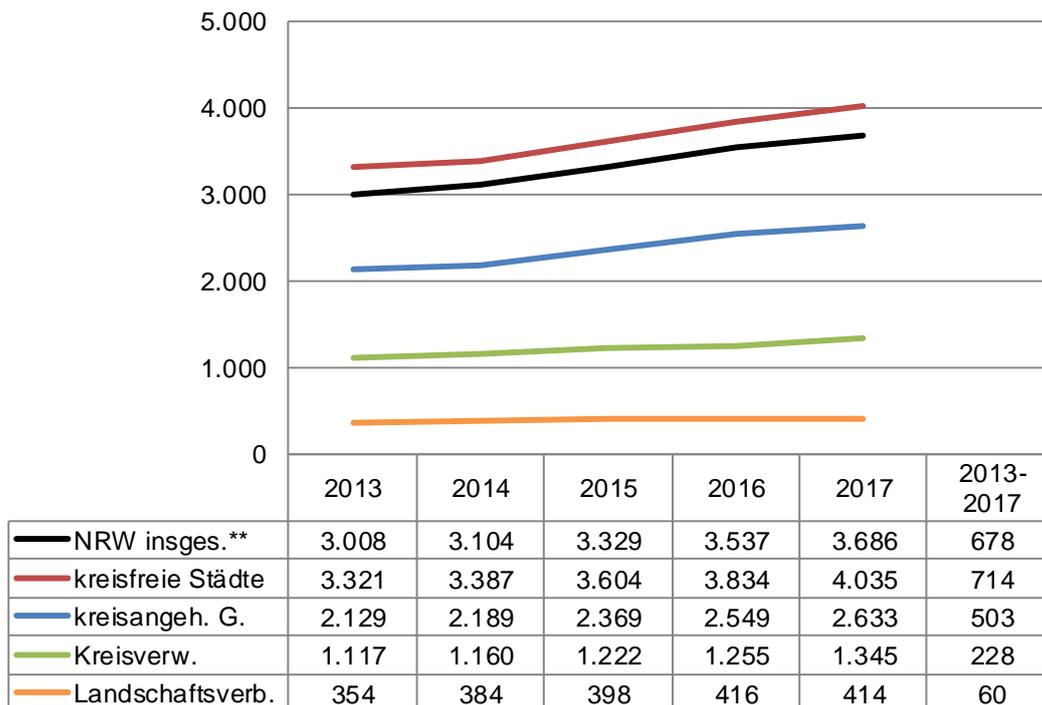
Im vorliegenden Kapitel wird diese vornehmlich entwicklungsorientierte Perspektive ergänzt:

- Zum einen wird nun neben der Entwicklung auch das Niveau der Ein- und Auszahlungen nach Zahlungsarten und kommunalen Körperschaftsgruppen differenziert in den Blick genommen.
- Zum anderen wird der Betrachtungszeitraum erweitert: Die nachfolgenden Auswertungen zu den kommunalen Ein- und Auszahlungen haben dementsprechend allesamt den Zeitraum 2013 bis 2017 zum Gegenstand.



2.2.1 Einzahlungen

Abbildung 12: Gesamteinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit

** um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigte Gesamteinzahlungen

ABBILDUNG 12 gibt einen nach Körperschaftsgruppen differenzierten Überblick über die Höhe und Entwicklung der kommunalen Gesamteinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017. Demzufolge beliefen sich die Gesamteinzahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2017 im Durchschnitt aller 430 Gemeinden und Gemeindeverbände auf 3 686 Euro je Einwohner. Zwischen 2013 und 2017 sind die Pro-Kopf-Einzahlungen im Mittel um 678 Euro gestiegen.



Analog zur Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung liegt auch der finanzstatistischen Erfassung der Einzahlungen und Auszahlungen das sogenannte Bruttoveranschlagungsprinzip zugrunde. Demzufolge sind die Einzahlungen und Auszahlungen in voller Höhe und getrennt voneinander auszuweisen. Der Landessummenwert der kommunalen Gesamteinzahlungen enthält daher auch Zahlungen von gleicher Ebene⁷ und erfasst kommunale Einzahlungen somit teils doppelt; zumindest bezogen auf die Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände zeichnet er daher ein übertrieben positives Bild von der kommunalen Einnahmesituation und -entwicklung.⁸ Aufgrund des skizzierten Sachverhalts ist der in Abbildung 12 dargestellte Landessummenwert der kommunalen Gesamteinzahlungen um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.⁹

Über die im Körperschaftsvergleich höchsten Pro-Kopf-Gesamteinzahlungen verfügten im gesamten Zeitraum 2013 bis 2017 die kreisfreien Städte. Im Jahr 2017 vereinnahmten diese im Schnitt Finanzmittel in Höhe von 4 035 Euro je Einwohner. Das Einnahmenniveau lag damit 349 Euro je Einwohner bzw. 9,5 Prozent über dem Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen. Auch im Hinblick auf die Pro-Kopf-Gesamteinzahlungsentwicklung im Zeitraum 2013 bis 2017 stellte sich die Situation in den kreisfreien Städten mit einem Einzahlungsplus von 714 Euro je Einwohner überdurchschnittlich positiv dar.

Die Pro-Kopf-Gesamteinzahlungen der kreisangehörigen Gemeinden beliefen sich im vergangenen Jahr in Summe auf 2 633 Euro je Einwohner und lagen damit 1 053 Euro je Einwohner unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt. Mit einem Plus von durchschnittlich 503 Euro je Einwohner sind die Gesamteinzahlungen zwischen 2013 und 2017 zwar auch hier deutlich gestiegen; gemessen am Landesdurchschnitt und an den kreisfreien Städten ist das Wachstum jedoch unterdurchschnittlich ausgefallen¹⁰.

⁷ Insbesondere Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden

⁸ Dies gilt spiegelbildlich für den Landessummenwert der kommunalen Gesamtauszahlungen, der aufgrund der Bruttoveranschlagung ebenfalls Doppelzählungen enthält.

⁹ Ebenso wird mit dem Landessummenwert der kommunalen Gesamtauszahlungen in *Abschnitt 2.2.2 (Auszahlungen)* verfahren, der – abweichend von der ansonsten geltenden Bruttoveranschlagung – um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt dargestellt wird, um eine Doppelerfassung kommunaler Auszahlungen auszuschließen.

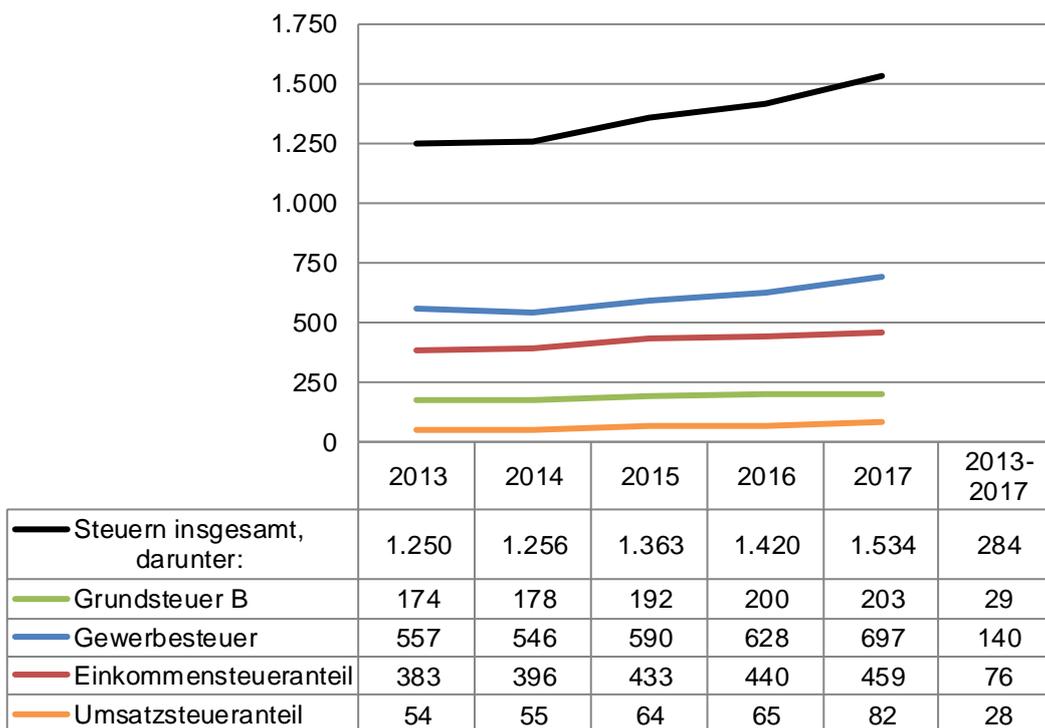
¹⁰ Dies gilt im Übrigen auch für das Niveau und die Entwicklung der Gesamteinzahlungen im kreisangehörigen Raum insgesamt, d.h. für den Summenwert der Gesamteinzahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen. Bezogen auf die hierzu gehörenden Kommunen beliefen sich die Gesamteinzahlungen im Jahr 2017 auf 3 241 Euro je Einwohner und lagen damit 445 Euro je Einwohner unter dem Durchschnittswert der nordrhein-westfälischen Kommunen. Die Einzahlungsentwicklung im Zeitraum 2013 bis 2017 stellte sich mit +620 Euro je Einwohner ebenfalls unterdurchschnittlich dar (Kommunen insgesamt: +678 Euro je Einwohner). Da zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen - v.a. über die Kreisumlage - fiskalisch bedeutsame finanzwirtschaftliche Verflechtungen bestehen, müssen die Gesamteinzahlungen für einen belastbaren interkommunalen Vergleich um die Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt werden. Die bereinigten Pro-Kopf-Gesamteinzahlungen liegen daher unter dem Summenwert der Brutto-Einzahlungen beider Körperschaftsgruppen.



Die beschriebenen interkommunalen Unterschiede bei der Höhe und Entwicklung der Gesamteinzahlungen lassen sich, wie die nachfolgenden Abbildungen deutlich machen werden, im Kern auf drei Einzahlungspositionen zurückführen:

- Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben,
- Einzahlungen aus Zuweisungen, die die Kommunen vom Land erhalten sowie
- Einzahlungen aus Kostenerstattungen und -umlagen.

Abbildung 13: Steuereinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Steuerarten (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Die Einzahlungen aus Steuern bilden in Nordrhein-Westfalen nach wie vor die mit Abstand bedeutendste kommunale Einnahmequelle.¹¹ Im Jahr 2017 belief sich ihr Aufkommen im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 1 534 Euro je Einwohner (**ABBILDUNG 13**). Bezogen auf die bereinigten Gesamteinzahlungen der Kommunen entspricht dies einem Anteilswert von 41,6 Prozent.

- Speziell seit 2015 sind die Steuereinnahmen der nordrhein-westfälischen Gemeinden stark gestiegen. In den genannten Jahren legte das Aufkommen im Landesdurchschnitt um 278 Euro je Einwohner bzw. 22,1 Prozent zu.
- Bezogen auf den Berichtszeitraum 2013 bis 2017 belief sich das Wachstum auf 284 Euro je Einwohner (22,7 Prozent).

Haupttreiber der positiven Entwicklung war die Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen¹² ist zwischen 2013 und 2017 im Landesdurchschnitt um 140 auf 697 Euro je Einwohner gestiegen (+25,1 Prozent).

Ebenfalls deutlich zugelegt hat im Berichtszeitraum das **Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**, die mit 547 Euro je Einwohner im Jahr 2017 nach der Gewerbesteuer die fiskalisch zweitbedeutendste kommunale Steuerart darstellte. Ihr Aufkommen ist zwischen 2013 und 2017 um 76 Euro je Einwohner bzw. 19,8 Prozent gestiegen.

Die **Grundsteuer B** stellt nach der Gewerbesteuer und dem Einkommensteueranteil die kommunale Steuerart mit dem dritthöchsten Aufkommen dar. Die nordrhein-westfälischen Kommunen vereinnahmten im Jahr 2017 auf ihrer Grundlage im Landesdurchschnitt 203 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Aufkommen von 2013 entspricht dies einer Zunahme um 29 Euro je Einwohner (+16,7 Prozent)¹³. Prozentual betrachtet haben sich im Berichtszeitraum die **Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** besonders dynamisch entwickelt. Ihr Pro-Kopf-Aufkommen

¹¹ Diese setzen sich zusammen aus den Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuer A/B sowie Gewerbesteuer) sowie aus den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Darüber hinaus beinhaltet diese Position das Aufkommen der fiskalisch weniger bedeutsamen „sonstigen Gemeindesteuern“ und „steuerähnlichen Erträge“ (Hundesteuer, Fremdenverkehrsabgaben etc.) sowie die Einzahlungen der beiden sogenannten „Ausgleichsleistungen“. Hierbei handelt es sich zum einen um Kompensationsleistungen für Verluste, die den Kommunen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs entstanden sind und zum anderen um die Ausgleichsleistungen aus der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Letztere fließen den kreisfreien Städten und Kreisverwaltungen zu.

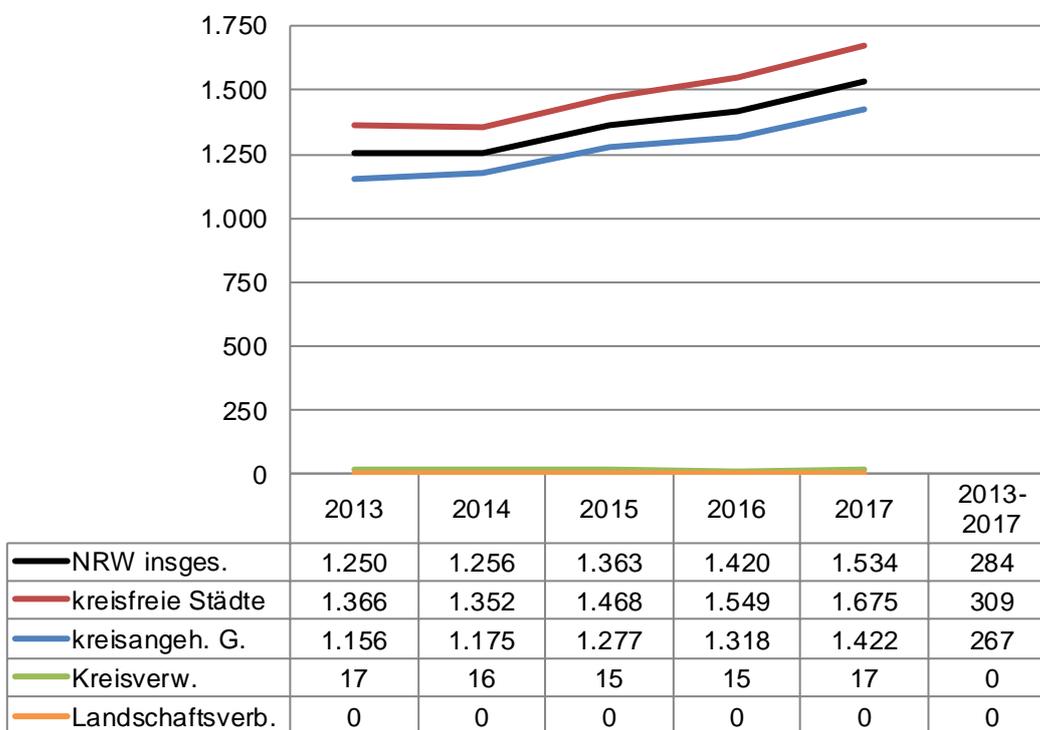
¹² Dargestellt ist das Bruttoaufkommen, d.h. Gewerbesteuereinzahlungen ohne Bereinigung um die kommunalen Auszahlungen für die Gewerbesteuerumlagen.

¹³ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Aufkommenszunahme speziell in den Jahren 2013 und 2015 zu einem wesentlichen Teil auf Hebesatzanhebungen zurückzuführen ist, die Konsolidierungszwängen der betroffenen Kommunen folgten. Der nicht von Hebesatzeinflüssen betroffene sogenannte Grundbetrag der Grundsteuer B ist zwischen 2013 und 2017 im Durchschnitt nur um 3,6 Prozent gewachsen.



ist zwischen 2013 und 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt um mehr als 50 Prozent gewachsen; je Einwohner betrug die Zunahme 28 Euro.¹⁴

Abbildung 14: Steuereinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

¹⁴ Wie bereits in *Abschnitt 2.1 (Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung)* erläutert wurde, geht diese Entwicklung zu einem wesentlichen Teil auf die sogenannte Sofortentlastung in Höhe von bundesweit 1 Mrd. Euro zurück, die der Bund den Kommunen in den Jahren 2015 und 2016 auf der Grundlage des Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen gewährt und deren Betrag im Jahr 2017 im Rahmen des Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern auf 2,5 Mrd. Euro aufgestockt wurde. Die Entlastung wurde in den Jahren 2015 und 2016 hälftig und im Jahr 2017 zu zwei Dritteln über eine entsprechende Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gewährt.



Im Jahr 2017 beliefen sich die Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens im Mittel auf 1 675 Euro je Einwohner. Ihr Pro-Kopf-Aufkommen lag damit 141 Euro (9,2 Prozent) über dem Landesdurchschnitt und 253 Euro bzw. 17,8 Prozent über dem Mittelwert der kreisangehörigen Gemeinden (**ABBILDUNG 14**)¹⁵.

Bezogen auf den kreisangehörigen Raum insgesamt - d.h. die Summe der kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen - stellte sich der Steueraufkommensvorsprung der kreisfreien Städte aufgrund der Ausgleichsleistungen, die die Kreisverwaltungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten haben, etwas geringer dar (+236 Euro je Einwohner bzw. 16,4 Prozent).

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Höhe der Pro-Kopf-Steuerinzahlungen sowohl innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte als auch zwischen den kreisangehörigen Gemeinden stark unterscheidet. **Die Gruppenmittelwerte sind daher kaum repräsentativ für die Situation in den einzelnen Kommunen.** Dies lässt sich auch daran erkennen, dass die Aufkommensunterschiede innerhalb der Körperschaftsgruppen weitaus größer sind als die Differenz zwischen den Gruppen¹⁶.

Sowohl die Steuereinzahlungen der kreisfreien Städte als auch der kreisangehörigen Gemeinden sind im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen belief sich die Zunahme auf 284 Euro je Einwohner bzw. 22,7 Prozent. Anhand von **ABBILDUNG 14** lässt sich erkennen, dass der Aufkommensanstieg – bezogen auf die Entwicklung der Pro-Kopf-Einzahlungen - in den kreisfreien Städten besonders kräftig ausgefallen ist; hier sind die Steuereinzahlungen zwischen 2013 und 2017 um 309 Euro je Einwohner gestiegen (+22,6 Prozent). In den kreisangehörigen Gemeinden belief sich die Zunahme auf 267 Euro je Einwohner (+23,1 Prozent). Das Aufkommensplus bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben war in den kreisfreien Städten damit für mehr als 43 Prozent der Gesamteinzah-

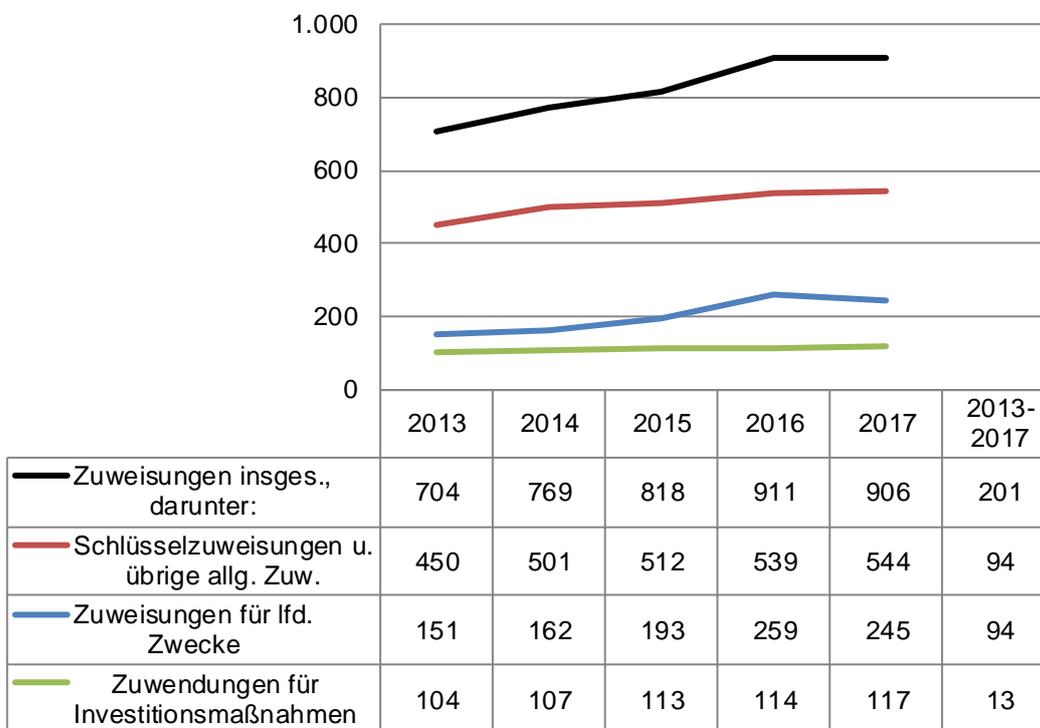
¹⁵ Verglichen mit dem Bundesdurchschnitt ist die Steueraufkommensdifferenz zwischen den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen recht gering. Bezogen auf die vier kommunalen Steuerarten mit dem größten fiskalischen Gewicht - Grund- und Gewerbesteuer sowie Einkommen- und Umsatzsteueranteil - bezifferte sich der Unterschied zwischen den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2016 (aktuellere Daten sind bislang nicht verfügbar) im Bundesdurchschnitt auf 422 Euro je Einwohner bzw. 40,4 Prozent. In Nordrhein-Westfalen fiel die Differenz im Jahr 2016 mit einem Aufkommensvorsprung der kreisfreien Städte von 198 Euro je Einwohner bzw. 15,8 Prozent weniger als halb so hoch aus.

¹⁶ Im Jahr 2017 betrug die Spanne zwischen dem Pro-Kopf-Aufkommensmaximum und -minimum bei den kreisfreien Städten 1 636 Euro und in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sogar 7 445 Euro. Bezogen auf die nicht von den Extremwerten beeinflussten und damit auch nicht durch einzelne Ausreißer verzerrte Spannweite zwischen dem ersten und dritten Quartil belief sich der Unterschied auf 329 Euro je Einwohner bei den kreisfreien Städten und 372 Euro je Einwohner in den kreisangehörigen Gemeinden. D.h. selbst bezogen auf die – hinsichtlich der Steueraufkommenshöhe – mittleren 50 Prozent der Kommunen fiel die Aufkommensdifferenz innerhalb der Gruppen deutlich höher aus als zwischen diesen.



lungszunahme im Berichtszeitraum 2013 bis 2017 verantwortlich. In den kreisangehörigen Gemeinden beläuft sich der entsprechende Anteilswert sogar 53 Prozent.

Abbildung 15: Zuweisungen vom Land im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Zuweisungsarten (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Die Zuweisungen, die die Kommunen von Seiten des Landes erhalten, stellen in Nordrhein-Westfalen nach den Steuern und steuerähnlichen Abgaben die Einzahlungsposition mit der zweitgrößten fiskalischen Bedeutung dar. Im Jahr 2017 beliefen sich die hiermit verbundenen Pro-Kopf-Einzahlungen im Landesdurchschnitt auf 906 Euro (**ABBILDUNG 15**). Die Landeszuweisungen machten damit im Schnitt rd. ein Drittel der bereinigten kommunalen Gesamteinzahlungen aus.



Zumindest prozentual ist das Wachstum der Zuweisungen im Berichtszeitraum noch stärker ausgefallen als das der Steuereinzahlungen: Trotz des leichten Rückgangs im Jahr 2017 (-5 Euro je Einwohner), lag ihr Niveau im vergangenen Jahr 201 Euro je Einwohner über dem von 2013. Dies entspricht einer Zunahme um fast 29 Prozent.

Den Großteil der Landeszuweisungen bilden die Schlüsselzuweisungen sowie die übrigen allgemeinen Zuweisungen¹⁷, die die Kommunen in Abhängigkeit von der Relation ihrer Steuerkraft und ihres Finanzbedarfs aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten. Bei den Schlüsselzuweisungen handelt es sich um allgemeine Deckungsmittel, d.h. sie werden ohne Vorgaben im Hinblick auf die Verwendung gewährt. Ihr Anteil belief sich im Jahr 2017 im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen auf rd. 60 Prozent. Im Berichtszeitraum sind die unter diese Position fallenden kommunalen Einzahlungen im Landesdurchschnitt um 94 Euro je Einwohner bzw. 20,9 Prozent gestiegen.

Die sog. Zuweisungen für laufende Zwecke stellten im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen mit einem Durchschnittswert von 245 Euro je Einwohner bzw. einem Anteilswert von rd. 25 Prozent an den gesamten Landeszuweisungen die Zuweisungsart mit dem zweitgrößten fiskalischen Gewicht dar¹⁸. Ihre Zunahme um 108 Euro je Einwohner (+ 71,5 Prozent) zwischen 2013 und 2016 ist maßgeblich auf die Erhöhung der FlüAG-Pauschale im Zuge des starken Flüchtlingszuzugs in den Jahren 2014, 2015 und 2016 zurückzuführen. Dasselbe gilt - spiegelbildlich - für die Reduktion der Zuweisungen um 14 Euro je Einwohner (-5,4 Prozent) im Jahr 2017, die mit dem Rückgang der Zugangszahlen - und der hiermit verbundenen Kürzung der FlüAG-Mittel - korrespondiert.

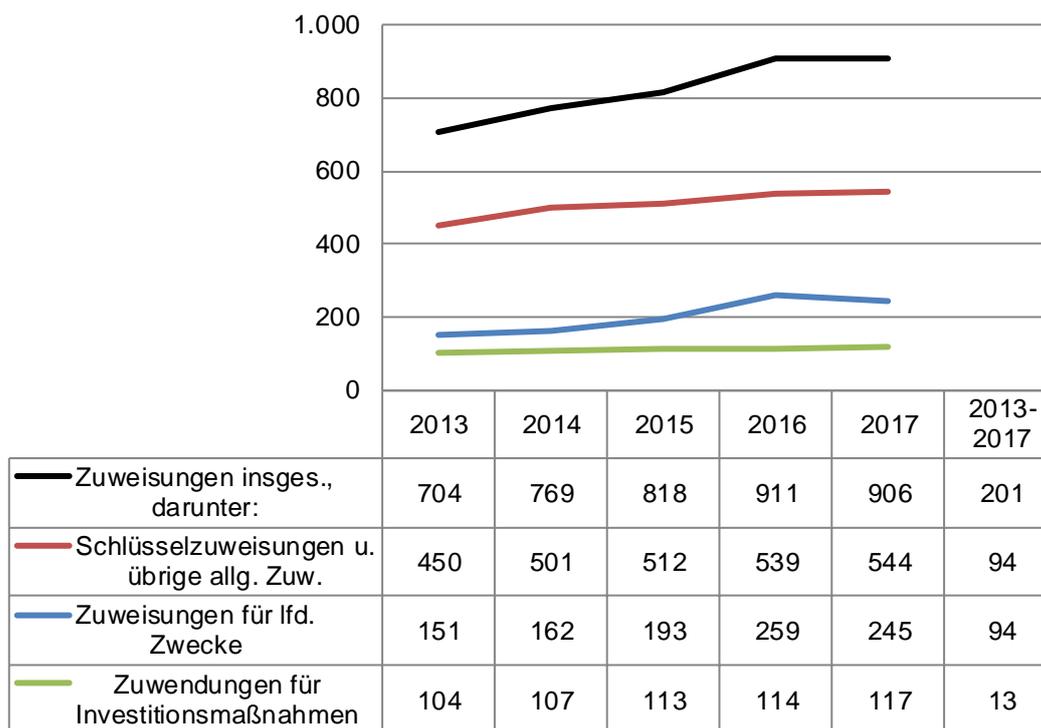
Nicht alle Zuweisungen gewährt das Land den Kommunen ohne Verwendungsvorgabe: Bei sogenannten Zweckzuweisungen ist die Mittelgewährung mit der Auflage verbunden, dass die empfangende Körperschaft die erhaltenen Zuweisungen nur für bestimmte Vorhaben verwendet. Fiskalisch besonders gewichtig sind in diesem Zusammenhang die Zuwendungen für kommunale Investitionsmaßnahmen (v.a. Investitionszuschüsse im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes). Ihr Volumen belief sich im Jahr 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 117 Euro je Einwohner. Sie machten damit rd. 13 Prozent der gesamten Landeszuweisungen aus. Mit einer Zunahme um 13 Euro je Einwohner (+12,5 Prozent) wiesen sie im Berichtszeitraum eine moderate Entwicklungsdynamik auf.

¹⁷ Hierbei handelt es sich um die beiden finanzstatistischen Positionen „Bedarfszuweisungen“ (Kto. 6121) und „sonstige allgemeine Zuweisungen“ (Kto. 6131), die u.a. die Konsolidierungshilfen enthalten, die die Kommunen auf der Grundlage des Stärkungspaktgesetzes erhalten.

¹⁸ In Abgrenzung zu den Einzahlungen aus Kostenerstattungen, die einen Ersatz für Aufwendungen darstellen, die eine Stelle für eine andere Stelle erbracht hat, handelt es sich bei den Zuweisungen für laufende Zwecke um Finanzhilfen zur Erfüllung von Aufgaben des Empfängers, bei der die Rechtsgrundlage und die Höhe der anteiligen Kostendeckung oder eine Pauschalierung unerheblich sind. Auch bei den Zuweisungen für laufende Zwecke handelt es sich um allgemeine Zuweisungen ohne Zweckbindung.



Abbildung 16: Zuweisungen vom Land im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

ABBILDUNG 16 gibt einen nach Körperschaftsgruppen differenziertem Überblick über die Höhe und Entwicklung der vom Land insgesamt gewährten Zuweisungen im Zeitraum 2013 bis 2017:

Die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Zuweisungen erhielten demnach die kreisfreien Städte. Im Jahr 2017 bezifferten sich ihre Einzahlungen aus Landeszuweisungen im Durchschnitt auf 993 Euro je Einwohner.

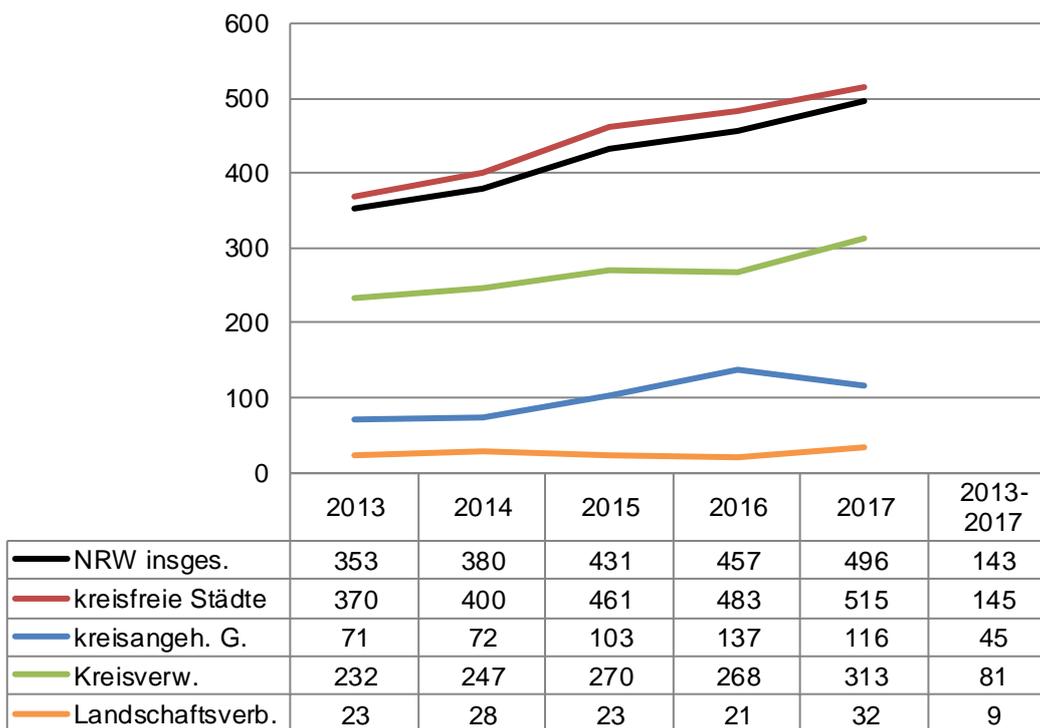
Im kreisangehörigen Raum (Summe der Kreisverwaltungen und kreisangehörige Gemeinden) lag das Zuweisungsniveau im Jahr 2017 mit 742 Euro je Einwohner etwa ein Viertel darunter.



Im Hinblick auf die Entwicklung der Landeszuweisungen bestand im Berichtszeitraum hingegen kein nennenswerter Unterschied zwischen den Kommunen des kreisfreien und kreisangehörigen Raums: Mit einem Plus von 184 Euro je Einwohner (+33,2 Prozent) ist die Entwicklung im kreisangehörigen Bereich sogar etwas dynamischer verlaufen als in den kreisfreien Städten (+182 Euro je Einwohner bzw. +22,5 Prozent).

Das Zuweisungsniveau der Landschaftsverbände ist zwischen 2013 und 2017 um 17 Euro je Einwohner (+37,0 Prozent) gestiegen und belief sich 2017 im Durchschnitt auf 62 Euro je Einwohner.

Abbildung 17: Einzahlungen aus Kostenerstattungen/-umlagen* im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Ohne Einzahlungen aus Kostenerstattungen/-umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden



Die Einzahlungen aus Kostenerstattungen¹⁹ bilden in Nordrhein-Westfalen nach den Steuern und Zuweisungen die Einzahlungsart mit dem drittgrößten fiskalischen Gewicht.²⁰ Ihr Volumen belief sich im Jahr 2017 im Schnitt auf 496 Euro je Einwohner (**ABBILDUNG 17**)²¹. Die Kostenerstattungen machten damit rd. 13,5 Prozent der bereinigten kommunalen Gesamteinzahlungen aus.

Zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen variierte die fiskalische Bedeutung der Einzahlungen aus Kostenerstattungen im Berichtszeitraum ganz erheblich, wie sich anhand von **ABBILDUNG 17** erkennen lässt. **Diese Differenz ist im Wesentlichen das Resultat unterschiedlicher Aufgabenkataloge der Körperschaftsgruppen²²:**

- Ein Großteil der Kostenerstattungen fließt den Kommunen im Rahmen ihrer Aufgabentätigkeit im Sozialbereich zu. Dies gilt insbesondere für die Wahrnehmung der Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und SGB XII - die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, viertes Kapitel)²³.
- **Dementsprechend haben die kreisfreien Städte und die Kreisverwaltungen als örtliche Träger beider Grundsicherungsleistungen im Berichtszeitraum deutlich höhere Pro-Kopf-Kostenerstattungen erhalten als die übrigen Körperschaftsgruppen.**
 - In den kreisfreien Städten belief sich ihr Niveau im Jahr 2017 im Durchschnitt auf 515 Euro je Einwohner.

¹⁹ Neben den Kostenerstattungen und Kostenumlagen umfasst diese Einzahlungsposition auch die kommunalen Einzahlungen aus Leistungsbeteiligungen, die der Bund den Kommunen im Rahmen des SGB II und SGB XII gewährt (v.a. Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II sowie Erstattung der kommunalen Nettoausgaben nach dem vierten Kapitel des SGB XII).

²⁰ Erstattungen sind der Ersatz für Aufwendungen, die eine Stelle für eine andere Stelle erbracht hat. Der Erstattung liegt in der Regel ein auftragsähnliches Verhältnis zugrunde. Unerheblich ist, auf welcher Rechtsgrundlage die Erstattungspflicht beruht, ob die Erstattung die Kosten des Empfängers voll oder nur teilweise deckt oder ob sie pauschaliert ist.

²¹ Bei den dargestellten Werten handelt es sich um Brutto-Einzahlungen, die nicht um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt sind. Die bereinigten Einzahlungen aus Kostenerstattungen und -umlagen beliefen sich im Jahr 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 446 Euro je Einwohner. Im Jahr 2013 betrug ihr Pro-Kopf-Niveau 319 Euro.

²² Im Hinblick auf den Niveauunterschied der Kostenerstattungen zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum spielen darüber hinaus die divergierenden wirtschafts-, sozial- und siedlungsstrukturellen Umfeldbedingungen eine Rolle.

²³ Allein die in den Konten 6491 bis 6496 gemeldeten Einzahlungen aus Leistungsbeteiligungen des Bundes (Leistungsbeteiligung KdU, Leistungsbeteiligung ALG II, Leistungsbeteiligung Eingliederung II sowie Leistungsbeteiligung Grundsicherung im Alter) beliefen sich im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen auf 275 Euro je Einwohner. Bezogen auf die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Einzahlungen aus Kostenerstattungen und -umlagen entspricht dies einem Anteil von mehr als 60 Prozent.



- Die Kreisverwaltungen vereinnahmten im gleichen Zeitraum durchschnittlich Kostenerstattungen im Umfang von 313 Euro je Einwohner.
- In den kreisangehörigen Gemeinden und Landschaftsverbänden lag das Niveau der Kostenerstattungen im Jahr 2017 mit 116 bzw. 32 Euro je Einwohner deutlich darunter.

Wie die Steuern und Zuweisungen sind auch die kommunalen Einzahlungen aus Kostenerstattungen im Berichtszeitraum stark gestiegen. Ihr Niveau hat zwischen 2013 und 2017 im Landesdurchschnitt um 143 Euro je Einwohner zugelegt. Dies entspricht einer Zunahme um 40,5 Prozent. Besonders profitiert haben von dieser Entwicklung die Grundsicherungs- und Sozialhilfeträger, d. h. die kreisfreien Städte (+145 Euro je Einwohner bzw. +39,2 Prozent) und die Kreise (+81 Euro je Einwohner bzw. +34,5 Prozent).

Verglichen mit dem zuvor dargestellten Wachstum der kommunalen Einzahlungen aus Steuern, Landeszuweisungen und Kostenerstattungen, ist die **Entwicklung der Entgelteinzahlungen** im Berichtszeitraum ausgesprochen moderat ausgefallen.

Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt sind die Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Leistungsentgelten sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten ²⁴ zwischen 2013 und 2017 in Summe um 27 auf 436 Euro je Einwohner gestiegen (+7 Prozent).

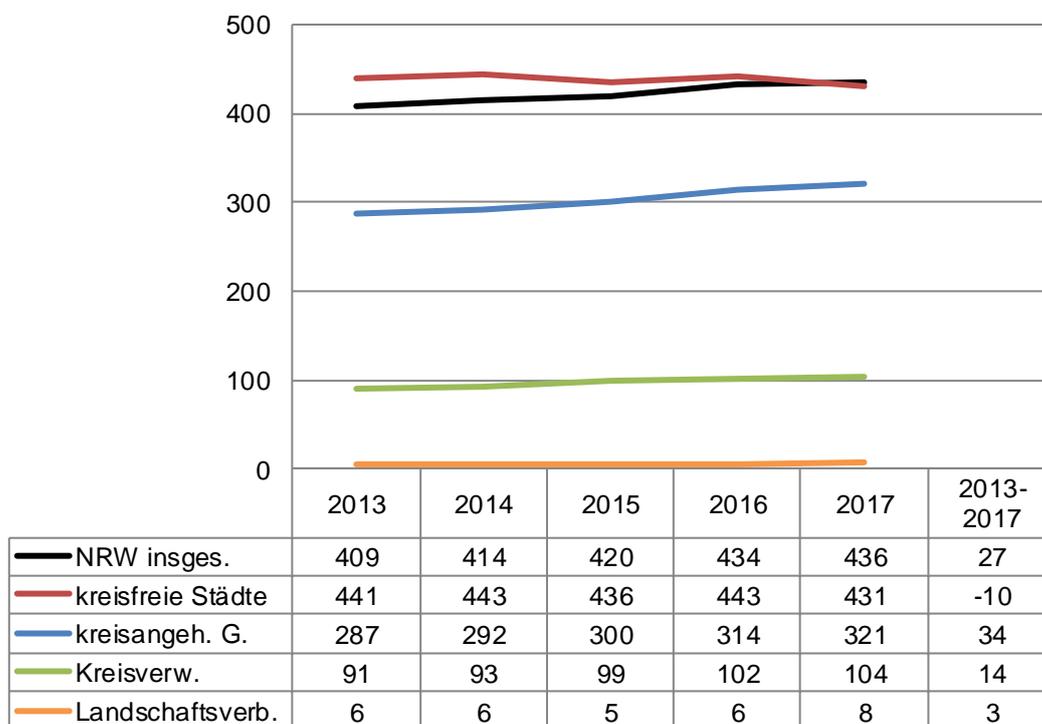
Die Entgelteinzahlungen machten damit im Jahr 2017 rd. 11,8 Prozent der bereinigten kommunalen Gesamteinzahlungen aus. Im Jahr 2013 lag ihr Gesamteinnahmeanteil im Landesdurchschnitt mit 409 Euro je Einwohner noch bei 13,6 Prozent (**ABBILDUNG 18**).

Zudem stellten die Entgelteinzahlungen zu diesem Zeitpunkt vor den Einzahlungen aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen noch die drittergiebigste kommunale Einnahmeart. Trotz der Zunahme der Pro-Kopf-Einzahlungen hat ihre fiskalische Bedeutung im Berichtszeitraum somit sichtbar abgenommen.

²⁴ Summe der kommunalen Einzahlungen aus dem Kontenbereich 63 sowie den Kontengruppen 641 bis 646 und 688.



Abbildung 18: Entgelteinzahlungen* im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Summe der Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Leistungsentgelten sowie der Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten

Mit durchschnittlich 431 Euro je Einwohner erzielten die kreisfreien Städte im Jahr 2017 deutlich höhere Einzahlungen aus Leistungsentgelten und Beiträgen als die übrigen kommunalen Körperschaftsgruppen. In den kreisangehörigen Gemeinden belief sich ihr Aufkommen im Jahr 2017 per Saldo auf 321 Euro je Einwohner und die Kreisverwaltungen erzielten aus dieser Einzahlungsart im Schnitt 104 Euro je Einwohner. Besonders gering war das fiskalische Gewicht der Entgelteinzahlungen im Berichtszeitraum in den Landschaftsverbänden. Diese erzielten im Jahr 2017 im Durchschnitt Einzahlungen aus Leistungsentgelten und Beiträgen in Höhe von 8 Euro je Einwoh-



ner; bezogen auf ihre Gesamteinzahlungen entspricht dies einem Einzahlungsanteil von weniger als 2 Prozent²⁵.

Der Niveauunterschied zwischen den Entgelteinnahmen der kreisfreien Städte und der Kommunen des kreisangehörigen Raums (kreisangehörige Gemeinden, Kreisverwaltungen) hat sich zwischen 2013 und 2017 aufgrund der gegenläufigen Einzahlungsentwicklung jedoch leicht verringert:

Während die Entgelteinnahmen der kreisfreien Städte im Jahr 2017 10 Euro je Einwohner bzw. 2,3 Prozent unter dem Niveau von 2013 lagen, ist deren Volumen im kreisangehörigen Bereich per Saldo um 48 auf 425 Euro je Einwohner gestiegen (+12,7 Prozent).

²⁵ Die geringe Entgelteinzahlungsquote der Landschaftsverbände hängt ganz wesentlich mit ihrem Aufgabenportfolio zusammen. Dieses ist durch Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe geprägt – Aufgaben also, die ein vergleichsweise begrenztes Entgelterhebungspotenzial aufweisen.



2.2.2 Auszahlungen

Auch die kommunalen Gesamtauszahlungen sind im Berichtszeitraum deutlich gestiegen:

Im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen belief sich die Zunahme im Berichtszeitraum auf 530 Euro je Einwohner; dies entspricht einer Steigerung um 17,4 Prozent.

Die Entwicklungsdynamik der Auszahlungen lag damit erkennbar unter derjenigen bei den kommunalen Gesamteinzahlungen, die im gleichen Zeitraum - wie in [ABBILDUNG 19](#) dargestellt - um 678 Euro je Einwohner bzw. +22,5 Prozent zugelegt haben.

Anhand der Zeitreihenbetrachtung lässt sich erkennen, dass der Entwicklungsunterschied zwischen den kommunalen Gesamtein- und -auszahlungen hauptsächlich auf das gebremste Ausgabenwachstum im Jahr 2017 zurückzuführen ist:

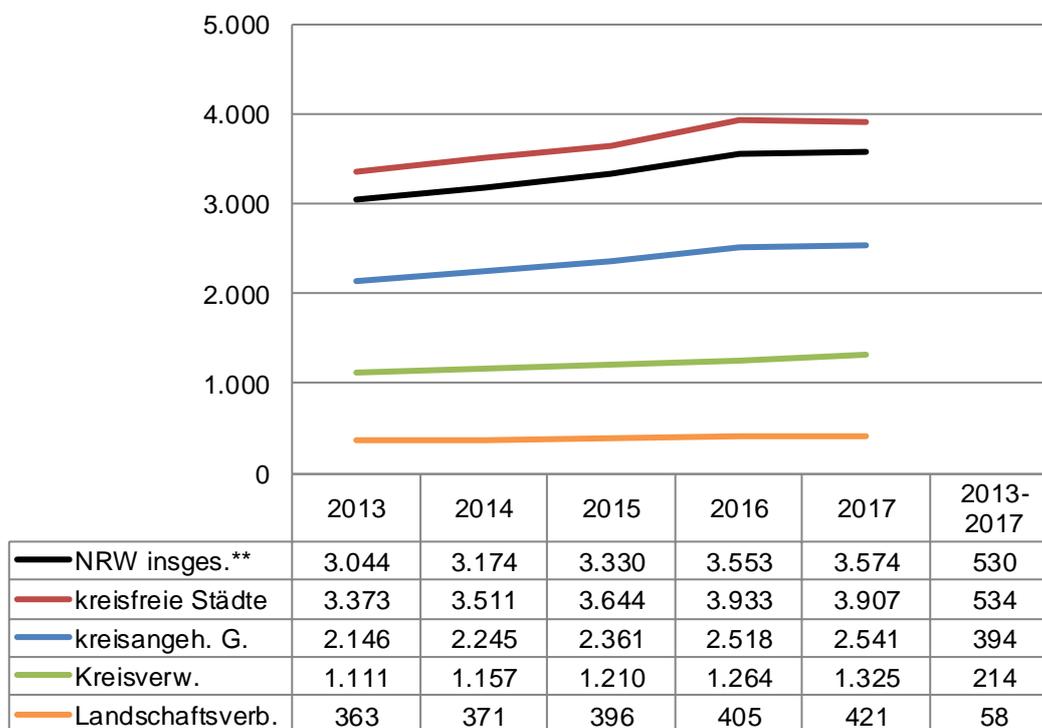
- Während die kommunalen Gesamtauszahlungen in den Jahren 2013 bis 2016 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt pro Jahr um 170 Euro je Einwohner gestiegen sind, ist das Ausgabenwachstum im Jahr 2017 mit + 21 Euro je Einwohner nahezu zum Erliegen gekommen.

Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass der beschriebene Rückgang der Auszahlungsdynamik im Jahr 2017 maßgeblich durch den Ausgabenrückgang in den kreisfreien Städten geprägt wurde, deren Gesamtauszahlungen gegenüber 2016 um 26 Euro je Einwohner auf nun 3 907 Euro je Einwohner zurückgegangen sind.

In den vorangegangenen Jahren 2013 bis 2016 sind die Gesamtauszahlungen der kreisfreien Städte im Schnitt hingegen um fast 200 Euro je Einwohner jährlich gestiegen.



Abbildung 19: Gesamtauszahlungen* im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



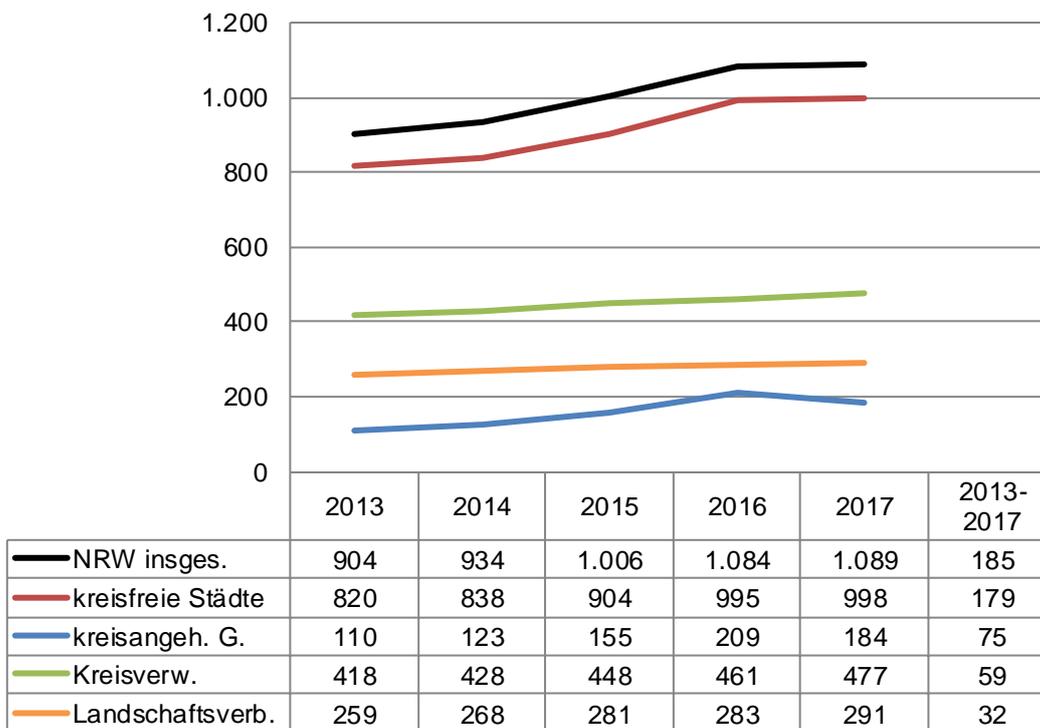
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit
** um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigte Gesamtauszahlungen

Auffallend ist zudem, dass sich die Auszahlungsentwicklungspfade in den Gruppen der nordrhein-westfälischen Kreisverwaltungen und Landschaftsverbände im Jahr 2017 nicht von denjenigen der Vorjahre unterschieden.



Abbildung 20: Sozialtransferauszahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Die Gesamtausgabenentwicklung wurde im Berichtszeitraum maßgeblich durch die Entwicklung der kommunalen Sozialtransferauszahlungen geprägt. Dies gilt sowohl für das starke Ausgabenwachstum in den Jahren 2013 bis 2016 als auch für die gebremste Entwicklung der kommunalen Auszahlungen in 2017.

In den Jahren 2013 bis 2016 sind die Sozialtransferauszahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen per Saldo um 180 Euro je Einwohner gestiegen (**ABBILDUNG 20**). Dies entspricht einer Zunahme um annähernd 20 Prozent binnen drei Jahren.

Im vergangenen Jahr ist das Niveau der kommunalen Sozialtransferauszahlungen hingegen weitgehend unverändert geblieben. Im Landesdurchschnitt nahmen die Pro-Kopf-Auszahlungen im Jahr 2017 um 5 Euro auf 1 089 Euro je Einwohner zu (+0,5 Prozent). **Bezogen auf Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommu-**



nen erklärt die Entwicklung der Sozialtransferauszahlungen allein somit fast 35 Prozent des im Berichtszeitraum erfolgten kommunalen Gesamtausgabenwachstums²⁶.

Besonders dynamisch entwickelten sich die Sozialtransferauszahlungen in den kreisfreien Städten, die im Zeitraum 2013 bis 2017 im Schnitt ein Ausgabenplus in Höhe von 179 Euro je Einwohner verzeichneten (+21,6 Prozent), wobei das Auszahlungsniveau hier im Jahr 2017 - analog zum Landesdurchschnitt - nahezu unverändert geblieben ist (+3 Euro je Einwohner bzw. +0,3 Prozent).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden spiegelt die Entwicklung der Sozialtransferauszahlungen in den Jahren 2013 bis 2017 maßgeblich die - zunächst stark gewachsene und im Jahr 2017 wieder reduzierte - Leistungsgewährung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wider²⁷. Entsprechend hat sich das Niveau der von den kreisangehörigen Gemeinden getätigten Sozialtransfers zwischen 2013 und 2016 zunächst von 110 auf dann 209 Euro je Einwohner annähernd verdoppelt (+90 Prozent). Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen im Jahr 2017 sind die Sozialtransferauszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden wieder um 25 Euro je Einwohner bzw. 12 Prozent gesunken.

Bei den Kreisverwaltungen und Landschaftsverbänden hat sich die Dynamik der Sozialtransferauszahlungen im Jahr 2017 hingegen nicht verringert. Mit einer Zunahme der Pro-Kopf-Auszahlungen um 17 Euro (+3,5 Prozent) lag die Entwicklung der Sozialtransferauszahlungen bei den Kreisen sogar leicht oberhalb des Wachstumspfades im Zeitraum 2013 bis 2016 (+14 Euro je Einwohner). Bei den Landschaftsverbänden entsprach die Zunahme im Jahr 2017 mit einem Plus von 8 Euro je Einwohner (+2,8 Prozent) exakt dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum in den Jahren 2013 bis 2016.

ABBILDUNG 20 macht darüber hinaus deutlich, dass sich die interkommunalen Unterschiede bei den Sozialtransferauszahlungen im Berichtszeitraum keineswegs auf die bislang beschriebenen Entwicklungsunterschiede beschränkten, sondern zudem auch das Niveau der Ausgaben betrafen: Besonders hoch waren die Pro-Kopf-Ausgaben demnach in den kreisfreien Städten, die im Jahr 2017 im Schnitt Sozialtransferauszahlungen in Höhe von 998 Euro je Einwohner tätigten.

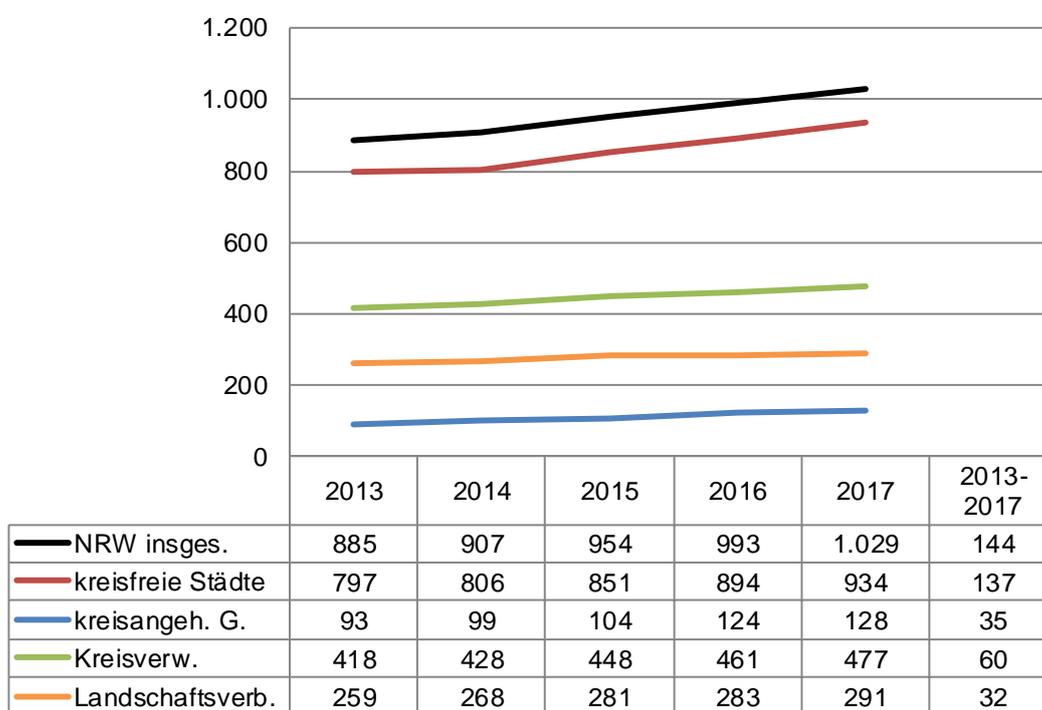
²⁶ Der Anteil der Sozialtransferauszahlungen an den um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten kommunalen Gesamtauszahlungen belief sich im Jahr 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 30,5 Prozent.

²⁷ Gemäß § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes sind für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen die Gemeinden zuständig. Im kreisangehörigen Raum obliegt die Verantwortung der Leistungsgewährung somit den kreisangehörigen Gemeinden.



Die fiskalische Belastung durch Sozialtransfers lag in den kreisfreien Städten damit mehr als 50 Prozent über derjenigen im kreisangehörigen Raum; die Kreisverwaltungen und kreisangehörigen Gemeinden tätigten 2017 in Summe Sozialtransferauszahlungen in Höhe von 661 Euro je Einwohner.

Abbildung 21: Sozialtransferauszahlungen ohne Transferauszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

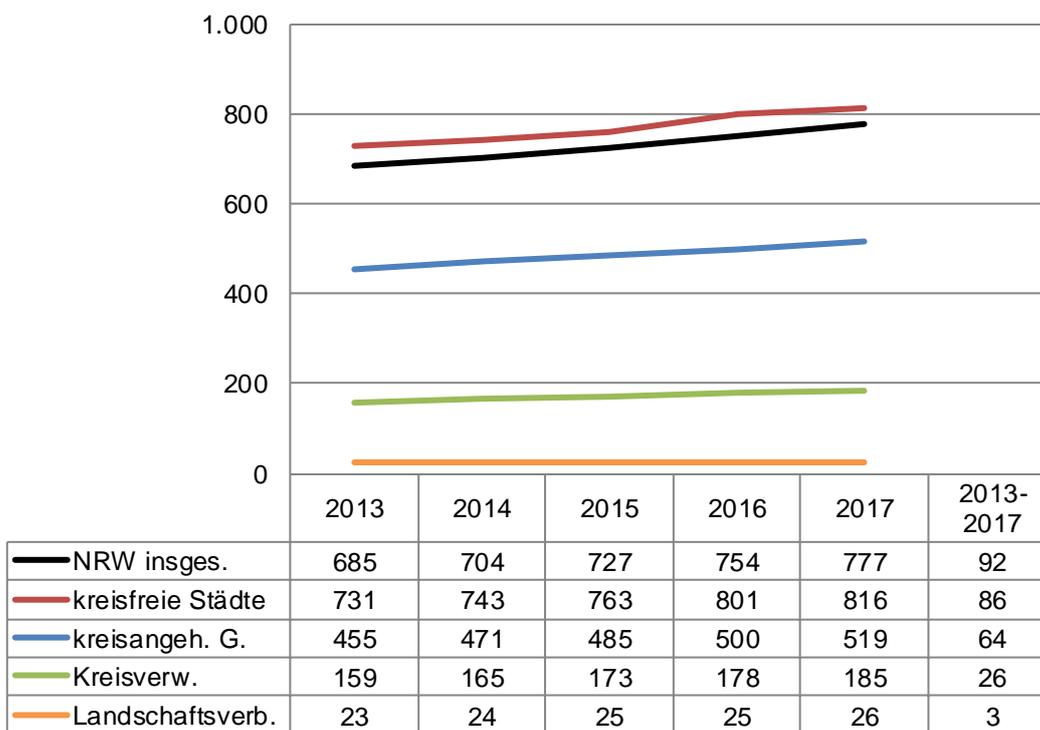
Wie in Abschnitt 2.1.1 (Aggregierte Betrachtung) bereits erläutert wurde, ist die Stagnation der kommunalen Sozialtransferauszahlungen im Jahr 2017 ausschließlich auf den Rückgang der Ausgaben zurückzuführen, die von den Kommunen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes getätigt wurden.

Werden die Sozialtransferauszahlungen um die Ausgaben für die genannten Leistungen bereinigt, dann ergibt sich für den Berichtszeitraum zwar ein insgesamt geringerer Ausgabenanstieg von 144 anstatt 185 Euro je Einwohner (+ 16,3 ggü. +



20,5 Prozent), doch ein Rückgang der Entwicklungsdynamik im Jahr 2017 stellt sich in diesem Fall nicht ein. Mit einer Zunahme um 36 Euro je Einwohner (+ 3,6 Prozent) entsprach das Wachstum im Jahr 2017 in dieser Abgrenzung exakt der durchschnittlichen jährlichen Steigerung im Zeitraum 2013 bis 2016. Diese Aussage trifft im Kern auf die Sozialtransferauszahlungsentwicklung aller kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen zu, wie sich anhand von **ABBILDUNG 21** erkennen lässt.

Abbildung 22: Personalauszahlungen (inkl. Versorgungsauszahlungen) im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Für **Personal und Versorgung** ²⁸ tätigten die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2017 in Summe Auszahlungen in Höhe von 777 Euro je Einwohner (**ABBILDUNG 22**); dies entspricht einem Gesamtauszahlungsanteil ²⁹ von 21,7 Prozent.

Verglichen mit den übrigen fiskalisch gewichtigen Auszahlungsarten haben sich die kommunalen Personalauszahlungen im Berichtszeitraum sehr konstant entwickelt. Zwischen 2013 und 2017 legte das Auszahlungsniveau im Landesdurchschnitt um 92 Euro je Einwohner bzw. 13,4 Prozent zu. Die Entwicklung der Personalauszahlungen hat damit erkennbar zu dem im Berichtszeitraum erfolgten Wachstum der kommunalen Gesamtauszahlungen beigetragen. Gleichwohl lag ihr Anteil deutlich unter dem der weitaus expansiveren Sozialtransferauszahlungen.³⁰

Im Vergleich der kommunalen Körperschaftsgruppen tätigten die kreisfreien Städte im Jahr 2017 die höchsten Auszahlungen für Personal und Versorgung. Mit 816 Euro lagen die Pro-Kopf-Auszahlungen 39 Euro (5 Prozent) über dem Durchschnitt aller Kommunen; bezogen auf die Körperschaftsgruppen des kreisangehörigen Raums, die Kreisverwaltungen und kreisangehörigen Gemeinden, belief sich der Abstand sogar auf 112 Euro (15,9 Prozent) ³¹.

Der Begriff der „**Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen**“ bezeichnet diejenigen kommunalen Ausgaben, die - neben den Auszahlungen für Personal - im Zusammenhang mit ihrer laufenden Leistungserbringung anfallen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Auszahlungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der kommunalen Infrastruktur, um Erstattungen an Dritte sowie um Instandhaltungsleistungen ³².

Im Jahr 2017 haben die nordrhein-westfälischen Kommunen durchschnittlich Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von 561 Euro je Einwohner getätigt, 72 Euro je Einwohner bzw. 14,7 Prozent mehr als 2013 (**ABBILDUNG 23**). Der Anstieg hat dabei in erster Linie in den Jahren 2016 und 2017 stattgefunden, in denen die Ausgaben jeweils um rd. 5 Prozent zugelegt haben.

²⁸ Diese Positionen beinhalten die Auszahlungen der Kontenklassen 70 (Personalauszahlungen) und 71 (Versorgungsauszahlungen). Sie beinhalten insbesondere Dienstbezüge für das aktive Personal, Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Beihilfeleistungen sowie Versorgungsbezüge für ehemalige Beschäftigte.

²⁹ Bezogen auf die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamtauszahlungen

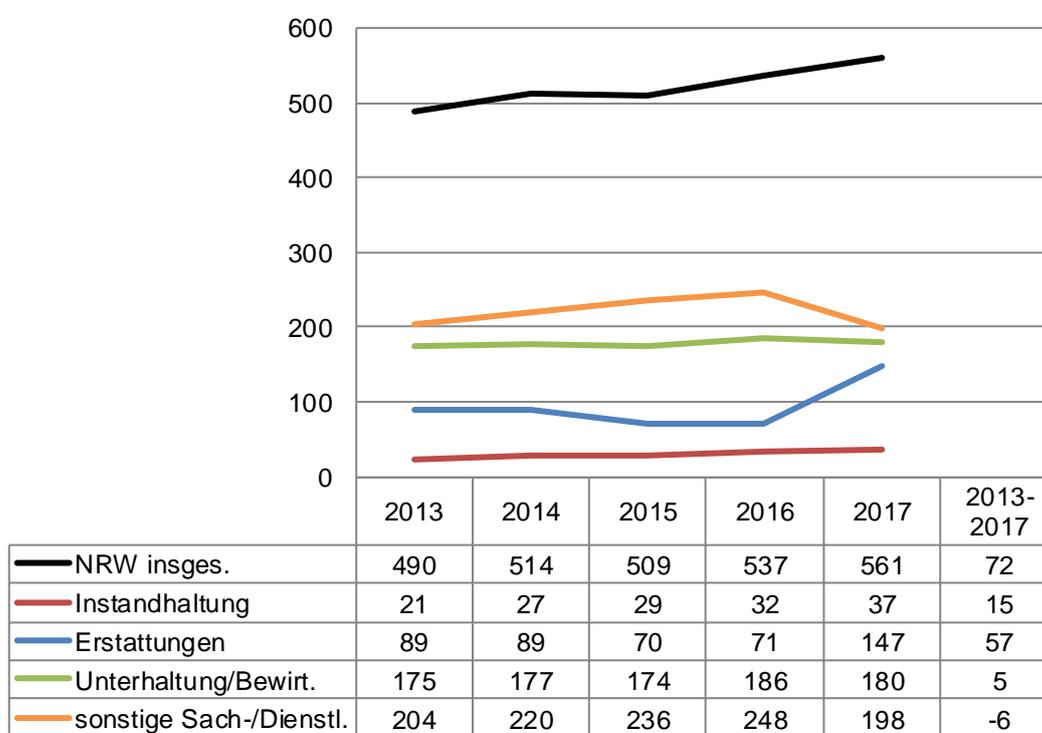
³⁰ Die Zunahme der Auszahlungen für Personal und Versorgung erklärt im Berichtszeitraum rd. 17,4 Prozent des Anstiegs der – um Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden bereinigten – kommunalen Gesamtauszahlungen.

³¹ Angesichts der hohen fiskalischen Belastung der kreisfreien Städte im Sozialbereich ist denkbar, dass die überdurchschnittlichen Personalausgaben zum Teil einen „Echoeffekt“ der höheren Aufgabeninanspruchnahme darstellen.

³² In der kommunalen Finanzstatistik werden die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen unter der Kontenklasse 72 erfasst.



Abbildung 23: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Auszahlungsarten (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

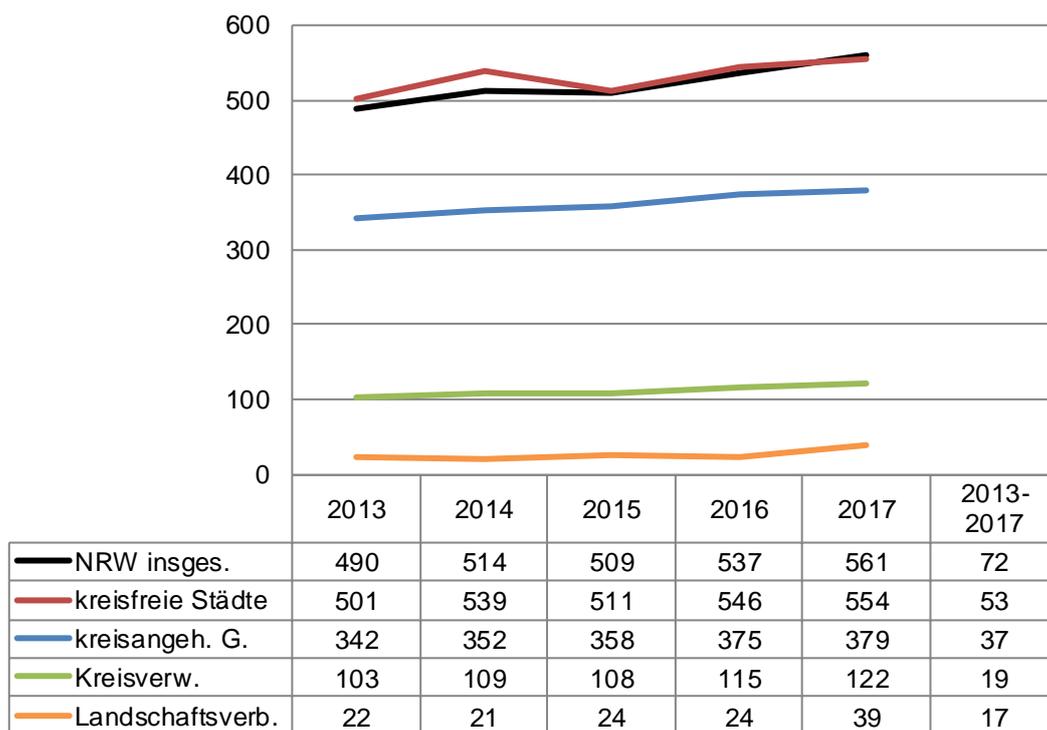
Anhand der nach Zahlungsarten untergliederten Darstellung lässt sich erkennen, dass sich die Zusammensetzung der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Berichtszeitraum insgesamt und speziell im Jahr 2017 geändert hat:



Die Bedeutung der Auszahlungen für Instandhaltung (+15 Euro je Einwohner bzw. +71,4 Prozent) und insbesondere der Erstattungen für Aufwendungen von Dritten (+57 Euro je Einwohner bzw. +64,0 Prozent) hat zugenommen.

Die Auszahlungen für sonstige Sach- und Dienstleistungen ³³ sind hingegen zuletzt deutlich gesunken und lagen 2017 6 Euro je Einwohner unter dem Niveau von 2013 (-2,9 Prozent).

Abbildung 24: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



³³ Diese Position setzt sich zusammen aus den Kontengruppen 727 (Lernmittel), 728 (Auszahlungen für sonstige Sachleistungen – gemäß den statistischen Zuordnungsvorschriften handelt es sich hierbei um Waren und Güter, die nicht zur Geschäftsausstattung der Verwaltung, zur Bewirtschaftung der Grundstücke, zur Haltung von Fahrzeugen gehören, sondern zum Verzehr und Verbrauch oder zur Verarbeitung in Betriebszweigen der Verwaltung, in Anstalten und Einrichtungen einschließlich ihrer Nebenbetriebe sowie in Wirtschaftsunternehmen benötigt werden) sowie 729 (Auszahlungen für sonstige Dienstleistungen, u. a. Schülerbeförderungskosten).

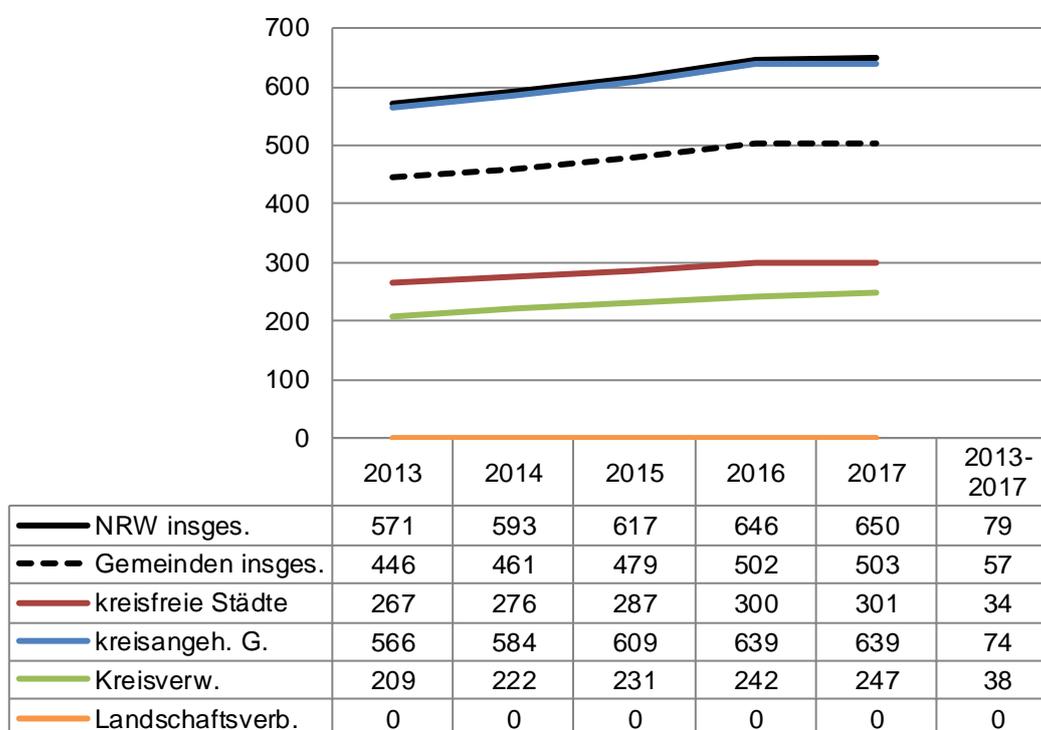


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

In der nach kommunalen Körperschaftsgruppen differenzierten Darstellung der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen wird deutlich, dass das zuvor beschriebene Ausgabenwachstum in den Jahren 2016 und 2017 Körperschaftsgruppenübergreifend erfolgt ist.

Prozentual ist die Zunahme dabei in den Landschaftsverbänden besonders stark ausgefallen, deren Sach- und Dienstleistungen – v.a. aufgrund der sprunghaften Entwicklung im Jahr 2017 – im Berichtszeitraum um 17 Euro je Einwohner bzw. 77,3 Prozent gestiegen sind (**ABBILDUNG 24**)³⁴.

Abbildung 25: Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



³⁴ Ursächlich hierfür war eine Zunahme der Auszahlungen für Erstattungen an Dritte um 14 Euro je Einwohner im Jahr 2017.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Eine weitere Ausgabenart, die insbesondere für die kreisangehörigen Gemeinden ein großes fiskalisches Gewicht hat, sind die Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände. Allgemeine Umlagen sind Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden an übergeordnete Körperschaften (Kreis, Landschaftsverband, Regionalverband Ruhr), die von den verbandsangehörigen Kommunen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs geleistet werden. Bei den allgemeinen Umlagen kommt in Nordrhein-Westfalen den Kreisumlagen³⁵ sowie den Umlagezahlungen für die beiden Landschaftsverbände (Landschaftsumlage) die größte fiskalische Bedeutung zu.

Zur Kreisumlage werden nach § 56 Absatz 1 KrO NRW die kreisangehörigen Gemeinden herangezogen. Die Landschaftsumlage wird gemäß § 22 Absatz LVerbO von den kreisfreien Städten und Kreisen erhoben. Die Höhe der Umlagebelastung hängt von der Finanzkraft der zahlungspflichtigen Kommunen ab;³⁶ finanziell überdurchschnittlich leistungsfähige Kommunen werden daher je Einwohner in stärkerer Weise zur Finanzierung der Umlageverbände herangezogen als Finanzschwache.

Die Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände³⁷ beliefen sich im Jahr 2017 im Landesdurchschnitt auf 650 Euro je Einwohner. Ihr Niveau ist im Berichtszeitraum per Saldo um 79 Euro je Einwohner gestiegen (13,8 Prozent). Anhand der Zeitreihenbetrachtung lässt sich dabei erkennen, dass die Zunahme der Umlagezahlungen fast ausschließlich im Zeitraum bis 2016 erfolgt ist (+ 75 Euro je Einwohner bzw. + 13,1 Prozent). Im Jahr 2017 ist ihr Pro-Kopf-Ausgabenniveau hingegen weitgehend unverändert geblieben (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Im Hinblick auf die Aussagekraft des Durchschnittswerts der nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser in hohem Maße

³⁵ Finanzstatistisch erfolgt eine differenzierte Erfassung der Auszahlungen (und analog dazu auch der Einzahlungen) für die allgemeine Kreisumlage gemäß § 56 Absatz 1 KrO NRW (Kto. 7374), die die Haupteinnahmequelle der Kreise darstellt, für die - von den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt zu zahlende - Jugendamtsumlage gemäß § 56 Absatz 5 KrO NRW (Kto. 7375) sowie für weitere Umlagen, die der Deckung anderweitiger fiskalischer Mehrbelastungen dienen, z.B. der Kosten einer vom Kreis getragenen Schule oder Musikschule (Kto. 7376).

³⁶ Bei den Gemeinden ergibt sich diese aus der Summe der eigenen Steuerkraft und der auf Basis des Gemeindefinanzierungsgesetzes erhaltenen Schlüsselzuweisungen. Bei den Kreisen hängt die Umlagebelastung von ihrer sogenannten Umlagekraft ab, die sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden, der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Kreise zusammensetzt. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang die Abrechnungsbeträge der Kreise nach § 7 des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW berücksichtigt.

³⁷ Diese werden im Rahmen des vorliegenden Berichts über die Auszahlungskonten 7372 (nur Berichtsjahr 2013) sowie 7374 bis 7378 (ab dem Berichtsjahr 2014) erfasst.



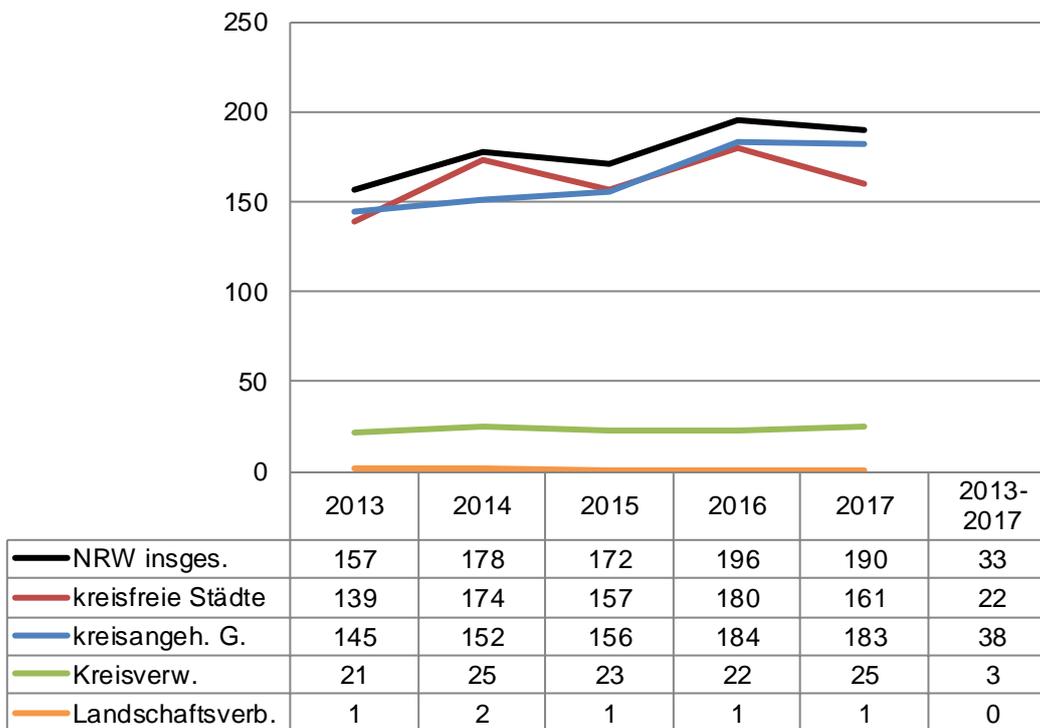
durch Doppelzahlungen kommunaler Umlagezahlungen geprägt ist. Verantwortlich hierfür ist die Tatsache, dass die Kreise ihre Landschaftsumlagezahlungen im Wesentlichen über die von den kreisangehörigen Gemeinden erhobene Kreisumlage finanzieren. Durch die Addition der von den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisverwaltungen getätigten Umlagezahlungen wird somit ein Teil der Kreisumlagezahlungen doppelt gezählt; der Landessummenwert bildet die von den nordrhein-westfälischen Kommunen getragene Umlagebelastung somit zu hoch ab. Bezogen auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden beliefen sich die allgemeinen Umlagen an Gemeindeverbände im Jahr 2017 im Schnitt auf 503 Euro je Einwohner. Gegenüber 2013 entsprach dies einem Ausgabenplus von 57 Euro je Einwohner (+12,8 Prozent).

Die kreisangehörigen Gemeinden mussten im Jahr 2017 im Schnitt Auszahlungen für allgemeine Umlagen in Höhe von 639 Euro je Einwohner tätigen. Bezogen auf ihre Gesamtauszahlungen entspricht dies einem Anteil von 25,1 Prozent. Die Umlagebelastung der kreisangehörigen Gemeinden ist im Berichtszeitraum per Saldo um 74 Euro je Einwohner bzw. 13,1 Prozent gestiegen. Im Jahr 2017 hat indes kein weiterer Anstieg stattgefunden.

In den kreisfreien Städten beliefen sich die Ausgaben für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände in 2017 auf 301 Euro je Einwohner. Zwischen 2013 und 2016 sind die Zahlungen an den Landschaftsverband Rheinland bzw. Westfalen-Lippe demzufolge um 33 Euro je Einwohner bzw. 12,7 Prozent gestiegen; dies entspricht einer jährlichen Zunahme um 4,2 Prozent. Im Jahr 2017 ist das Ausgabenniveau hingegen praktisch unverändert geblieben.



Abbildung 26: Sachinvestitionen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Die kommunalen Auszahlungen für Sachinvestitionen ³⁸ verharren in Nordrhein-Westfalen weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Nachdem die Investitionsausgaben zwischen 2013 und 2016 insgesamt um 40 Euro je Einwohner bzw. 25 Prozent gestiegen sind und im Jahr 2016 erstmals seit 2002 wieder ein Volumen von mehr als 3,5 Mrd. Euro erreichten, sind die kommunalen Sachinvestitionen im vergangenen Jahr um 6 Euro je Einwohner bzw. 3 Prozent auf nun 190 Euro je Einwohner gesunken (**ABBILDUNG 26**).³⁹

³⁸ Diese setzen sich zusammen aus den kommunalen Auszahlungen für Baumaßnahmen (Kontengruppe 785) zuzüglich den Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (Kontengruppe 782) sowie den Auszahlungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen oberhalb der Wertgrenze (Kto. 7831).

³⁹ Zur Einordnung sei darauf hingewiesen, dass im Jahr 2017 trotz des Rückgangs das zweithöchste kommunale Investitionsniveau der vergangenen 15 Jahre erreicht wurde.



Die Entwicklung der Investitionstätigkeit unterschied sich im Berichtszeitraum zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen erkennbar.

- **Während die Sachinvestitionen der kreisangehörigen Gemeinden relativ kontinuierlich zulegten und im Jahr 2017 mit einem Ausgabenniveau von 183 Euro je Einwohner 26,2 Prozent über dem Wert von 2013 lagen (+38 Euro je Einwohner), sind die Investitionsausgaben der kreisfreien Städte im Berichtszeitraum keinem eindeutigen Entwicklungspfad gefolgt.**
- Auf relativ deutliche Zunahmen in den Jahren 2014 (+ 35 Euro je Einwohner bzw. + 25 Prozent) und 2016 (+ 23 Euro je Einwohner bzw. + 14,6 Prozent) folgten jeweils - ebenfalls deutliche - Rückgänge der Investitionstätigkeit in den Jahren 2015 und 2017: 2015 sanken die Sachinvestitionen per Saldo um 17 Euro je Einwohner (- 9,8 Prozent). 2017 gingen die Investitionen im Durchschnitt aller kreisfreien Städte um 19 Euro je Einwohner zurück (- 10,6 Prozent). Bezogen auf den gesamten Berichtszeitraum 2013 bis 2016 lag die Investitionsentwicklung der kreisfreien Städte mit einem Ausgabenplus von 22 Euro je Einwohner bzw. 15,8 Prozent deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt.

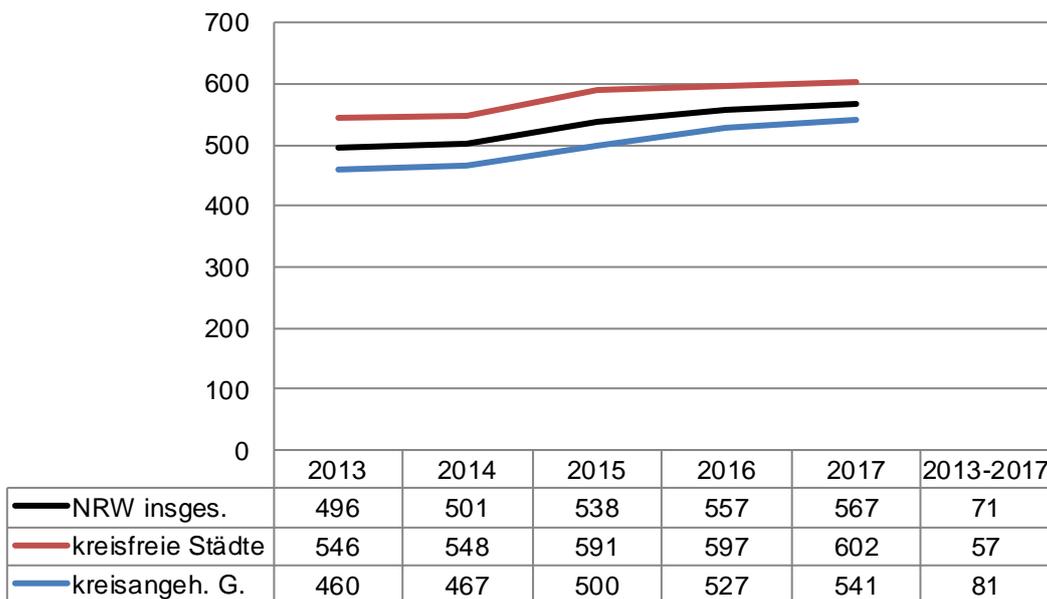
Aufgrund dieser Entwicklung ist der Rückstand der kreisfreien Städte gegenüber dem Investitionsniveau der Kommunen im kreisangehörigen Raum im Berichtszeitraum gewachsen.

Bezogen auf den Summenwert der Sachinvestitionen in den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen legte der Abstand von 27 Euro je Einwohner im Jahr 2013 auf 47 Euro je Einwohner in 2017 zu; im vergangenen Jahr lagen die Pro-Kopf-Investitionen der kreisfreien Städte damit 22,6 Prozent unter dem Niveau des kreisangehörigen Raums.



2.3 Realsteuerhebesätze

Abbildung 27: Hebesatz der Grundsteuer B – Aufkommensgewogene Durchschnittshebesätze nach Körperschaftsgruppen (Entwicklung in Hebesatzpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Mit einem Aufkommen von 3,6 Mrd. Euro und einem Anteil von 13,3 Prozent an den gesamten Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Werte jeweils aus 2017) stellt die **Grundsteuer B** ⁴⁰ die drittergiebigste Steuerart der nordrhein-westfälischen Kommunen dar – allerdings mit großem Abstand nach der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, wie in Abschnitt 2.2.1 (Einzahlungen) dargestellt wurde.

⁴⁰ Bei der Grundsteuer wird zwischen Typ A und B unterschieden. Die Grundsteuer A wird auf land- bzw. forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke angewendet, während die Grundsteuer B auf Grund und Boden entfällt, der bebaut werden kann und nicht landwirtschaftlich genutzt wird. Aufgrund des geringen fiskalischen Gewichts der Grundsteuer A - mit einem Aufkommen von 48 Mio. Euro entsprach ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Jahr 2017 weniger als 0,2 Prozent - wird auf eine separate Darstellung der Hebesatzentwicklung bei dieser Steuerart verzichtet.



Ihre Bedeutung für die kommunalen Haushalte ergibt sich jedoch nicht nur aus der Aufkommenshöhe. Sie hängt vielmehr auch damit zusammen, dass die Gemeinden bei der Grundsteuer B gemäß Art. 106 Abs. 6 GG – ebenso wie bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer – das Recht haben, den Steuersatz im Rahmen der Gesetze selbst festzulegen. Aufgrund des Hebesatzrechtes und der hiermit verbundenen Möglichkeit, die Höhe des Steueraufkommens unmittelbar beeinflussen zu können, spielt die Grundsteuer B für die Finanzautonomie der Gemeinden eine besondere Rolle.⁴¹

Der Hebesatz der Grundsteuer B ist in Nordrhein-Westfalen im Berichtszeitraum erkennbar gestiegen. Allein zwischen 2013 und 2017 legte der aufkommensgewogene Durchschnittshebesatz um 71 auf nun 567 Punkte zu (+ 14 Prozent). Der Anstieg ist dabei in den kreisangehörigen Gemeinden mit + 81 Punkten (+ 18 Prozent) stärker ausgefallen als in den kreisfreien Städten (+ 57 Punkte bzw. + 10 Prozent). Gleichwohl lag das Hebesatzniveau im kreisfreien Raum auch im Jahr 2017 mit 602 Punkten noch immer 61 Punkte bzw. 11 Prozent über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (**ABBILDUNG 27**).

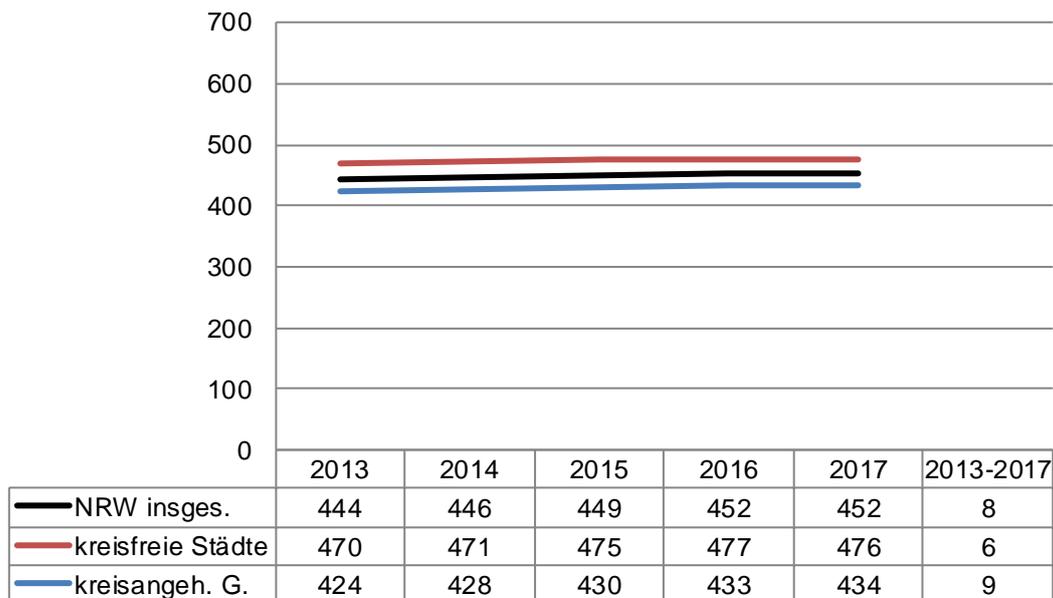
Der stärkste Anstieg der Hebesätze hat in den Jahren 2015 (+ 37 Punkte) und 2016 (+ 19 Punkte) stattgefunden. Bezogen auf die Gruppe der kreisfreien Städte war sogar fast ausschließlich das Jahr 2015 betroffen (+ 43 Punkte), während der Durchschnittshebesatz in den übrigen Jahren um 2 bis 6 Punkte stieg.

Die große Dynamik bei den Grundsteuer B-Hebesätzen ist zu einem wesentlichen Teil auf die Entwicklung in den am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden zurückzuführen, die ihre Hebesätze im Berichtszeitraum überdurchschnittlich stark angehoben haben, um auf diese Weise zum Abbau bestehender Haushaltsdefizite beizutragen (siehe hierzu Abschnitt 5 „Zur finanziellen Lage der Stärkungspaktkommunen“).

⁴¹ In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus von Bedeutung, dass negative Effekte einer Steuererhöhung auf das Aufkommen bei der Grundsteuer aufgrund der hohen Steuervermeidungskosten bei Immobilien zumindest kurzfristig eher unwahrscheinlich sind. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Grundsteuer maßgeblich von der Gewerbesteuer. Darüber hinaus ist die Grundsteuer weniger konjunkturagibel als die - hauptsächlich am Gewerbeertrag ansetzende - Gewerbesteuer; sie ist somit auch in konjunkturellen Schwächephasen eine relativ gut planbare Einnahmequelle.



Abbildung 28: Hebesatz der Gewerbesteuer – Aufkommensgewogene Durchschnittshebesätze nach Körperschaftsgruppen (Entwicklung in Hebesatzpunkte)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Die nordrhein-westfälischen Gemeinden vereinnahmten im Jahr 2017 **Gewerbesteuereinzahlungen** in Höhe von 12,5 Mrd. Euro. Die Gewerbesteuer stellte damit nicht nur die - mit Abstand - aufkommensstärkste kommunale Steuerart dar (ihr Anteil an den Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben belief sich 2017 in Nordrhein-Westfalen per Saldo auf 45,7 Prozent), sondern sie war zugleich die ergiebigste Einnahmeart insgesamt.⁴²

Bei der Gewerbesteuer haben sich die Hebesätze in den vergangenen Jahren weniger dynamisch entwickelt als bei der Grundsteuer B:⁴³ Bezogen auf die nordrhein-

⁴² Insbesondere aufgrund wirtschaftsstruktureller Unterschiede weist die Höhe des Pro-Kopf-Aufkommens dabei jedoch große interkommunale Unterschiede auf. In zahlreichen Gemeinden ist die Gewerbesteuer daher auch nicht die aufkommensstärkste kommunale Steuerart. Im Jahr 2017 reichte die Spanne der Pro-Kopf-Einzahlungen aus der Gewerbesteuer (Brutto) von einem negativen Aufkommen im westfälischen Lotte (aufgrund einer größeren Steuerrückzahlung im ersten Halbjahr 2017) bis hin zu 7 236 Euro in Monheim am Rhein.

⁴³ Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Insbesondere dürfte die Aufkommenselastizität des Steuersatzes bei der Gewerbesteuer höher sein als bei der Grundsteuer. Im ungünstigsten Fall kann eine



westfälischen Gemeinden insgesamt belief sich die Zunahme im Zeitraum 2013 bis 2017 auf 8 Punkte (+ 1,8 Prozent). In den kreisangehörigen Gemeinden ist der Anstieg dabei mit durchschnittlich 9 Punkten bzw. 2,1 Prozent stärker ausgefallen als in den kreisfreien Städten (+ 6 Punkten bzw. + 1,3 Prozent), deren Hebesatzniveau im Jahr 2017 mit 476 Punkten jedoch 42 Punkte bzw. 10 Prozent über dem der kreisangehörigen Gemeinden lag (**ABBILDUNG 28**).

Wie bei der Grundsteuer B hat die Aufwärtsentwicklung auch bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer vor allem in den Jahren 2015 und 2016 stattgefunden. Im Jahr 2017 ist der aufkommensgewogene Durchschnittshebesatz mit 452 Punkten unverändert geblieben.

Hebesatzanhebung zur Abwanderung von Unternehmen führen und auf diese Weise einen Rückgang Aufkommensrückgang nach sich ziehen.



2.4 Verbindlichkeiten

Auf den nordrhein-westfälischen Kommunen lasten hohe Verbindlichkeiten. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 belief sich der Stand der Schulden in den kommunalen Kernhaushalten in Summe auf 49,01 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 2 743 Euro je Einwohner.⁴⁴

Den Hauptgrund der überdurchschnittlich hohen Verschuldung bilden nach wie vor die Kredite zur Liquiditätssicherung, deren Volumen in Nordrhein-Westfalen seit etwa zwei Jahrzehnten massiv gestiegen ist.⁴⁵

Die Zunahme der Liquiditätskredite spiegelt sich in der Schuldenstruktur der kommunalen Kernhaushalte wider. Die Gesamtverbindlichkeiten setzten sich zum Stichtag 31. Dezember 2017 folgendermaßen zusammen (**ABBILDUNG 29**):

- Mit 24,06 Mrd. Euro machten die - eigentlich nur der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätssicherungsengpässe dienenden - Kredite zur Liquiditätssicherung fast die Hälfte der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen aus (49,1 Prozent). Je Einwohner entspricht dies einem Wert von 1 344 Euro.
- Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen - d.h. die „klassische“ Form der Kommunalverschuldung - bezifferten sich im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen auf 23,09 Mrd. Euro bzw. 1 290 Euro je Einwohner; dies entspricht einem Gesamtschuldenanteil von etwa 47,1 Prozent.
- Weitere 1,87 Mrd. Euro (104 Euro je Einwohner) hatten die nordrhein-westfälischen Kommunen in Form von am Kapitalmarkt aufgenommenen Verbindlichkeiten (Anleihen) aufgenommen.⁴⁶ Im Jahr 2017 betrug ihr Anteil an den kommunalen Gesamtverbindlichkeiten rd. 3,8 Prozent.

Im Berichtszeitraum sind die Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte in Nordrhein-Westfalen um 1,24 Mrd. Euro gestiegen. Zuletzt konnten die Kommunen

⁴⁴ Im Ländervergleich der Verbindlichkeiten in den kommunalen Kernhaushalten wiesen die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände damit nach dem Saarland (3 531 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (3 113 Euro je Einwohner) und Hessen (2 791 Euro je Einwohner) damit die vierthöchsten Pro-Kopf-Schulden unter den Flächenländern auf. Im Flächenländerdurchschnitt waren die Kommunen mit 1 690 Euro je Einwohner verschuldet (vgl. Statistisches Bundesamt 2018: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. Fachserie 14 Reihe 5.2 - 4. Vierteljahr 2017. Wiesbaden. Tabelle 9).

⁴⁵ In den zwei Jahrzehnten zwischen dem 31.12.1998 und dem 31.12.2017 sind die Liquiditätskredite der nordrhein-westfälischen Kommunen um mehr als 1 000 Prozent gewachsen - von 2,16 Mrd. Euro in 1998 auf 24,06 Mrd. Euro zum Stichtag 31.12.2017.

⁴⁶ In der Schuldenstatistik werden diese abhängig von ihrer Laufzeit über die Position „Anleihen“ (Ursprungslaufzeit über 5 Jahre) sowie „sonstige Wertpapierschulden“ (Ursprungslaufzeit unter 5 Jahren) erfasst.



ihre Schulden jedoch deutlich reduzieren: Ende 2017 lagen die Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände per Saldo 2,18 Mrd. Euro unter dem Vorjahresniveau (- 4,3 Prozent).

Die zwischen 2013 und 2017 verzeichnete kommunale Schuldenzunahme geht hauptsächlich auf den Anstieg der - bis dahin in quantitativer Hinsicht - nahezu unbedeutenden - Kapitalmarktschulden zurück. Deren Volumen ist im Berichtszeitraum um 1,7 Mrd. Euro auf nun 1,87 Mrd. Euro gestiegen.

Anhand der Schuldenstatistik für das Jahr 2017 lässt sich feststellen, dass die Kapitalmarktverbindlichkeiten überwiegend eingegangen wurden, um die Mittel zur Ablösung bestehender Liquiditätskredite zu verwenden und auf diese Weise das Zinsänderungsrisiko im kommunalen Haushalt zu verringern.⁴⁷

Dieser Zusammenhang spiegelt sich in dem korrespondierenden Rückgang der Kredite zur Liquiditätssicherung um 1,25 Mrd. Euro bzw. 4,9 Prozent wider.

Um insgesamt 0,82 Mrd. Euro gestiegen ist im Berichtszeitraum hingegen das Volumen der kommunalen Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen, deren Niveau in den Jahren zuvor fast kontinuierlich zurückgegangen ist.⁴⁸ Die Zunahme hat überwiegend im Jahr 2016 stattgefunden und dürfte in einem engen Zusammenhang mit den im Zuge der Flüchtlingskrise erforderlich gewordenen Investitionen in die kommunale Unterbringungsinfrastruktur stehen.

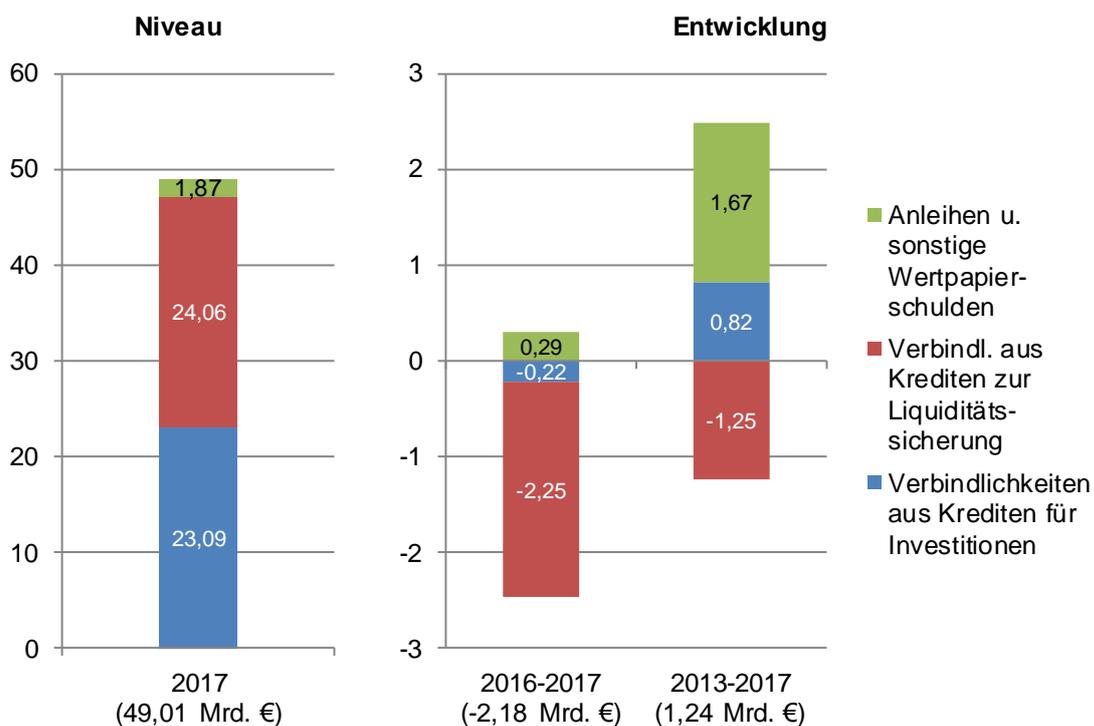
Der Rückgang der Gesamtverbindlichkeiten um 2,18 Mrd. Euro im Jahr 2017 ist fast ausschließlich das Resultat der Tilgung von Liquiditätskrediten. Deren Volumen ist 2017 in Nordrhein-Westfalen um 2,2 Mrd. Euro zurückgegangen (- 8,5 Prozent). Auch unter Berücksichtigung des gleichzeitigen Anstiegs der Verbindlichkeiten aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden um 0,3 Mrd. Euro sind die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen kommunalen Verbindlichkeiten im Jahr 2017 somit um fast 2 Mrd. Euro reduziert worden (- 7,0 Prozent).

⁴⁷ Gemäß der Statistik über die Schulden der kommunalen Haushalte am 31.12.2017, die erstmals auch für die am Kapitalmarkt aufgenommenen kommunalen Schulden den Anteil der zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Verbindlichkeiten erfasst hat, belief sich deren Volumen im Jahr 2017 in Summe auf 1,445 Mrd. Euro (81 Euro je Einwohner). Mehr als drei Viertel der von den nordrhein-westfälischen Kommunen am Kapitalmarkt aufgenommenen Schulden dienten demzufolge der Liquiditätssicherung.

⁴⁸ Ende der 1990er Jahre belief sich das Volumen der Kredite für Investitionen in den Kernhaushalten der nordrhein-westfälischen Kommunen noch auf rd. 26 Mrd. Euro. Im Laufe der folgenden anderthalb Jahrzehnte ist das Kreditvolumen auf deutlich unter 23 Mrd. Euro gesunken. Zum Stichtag 31.12.2013 summierten sich die Kredite für Investitionen auf 22,27 Mrd. Euro.



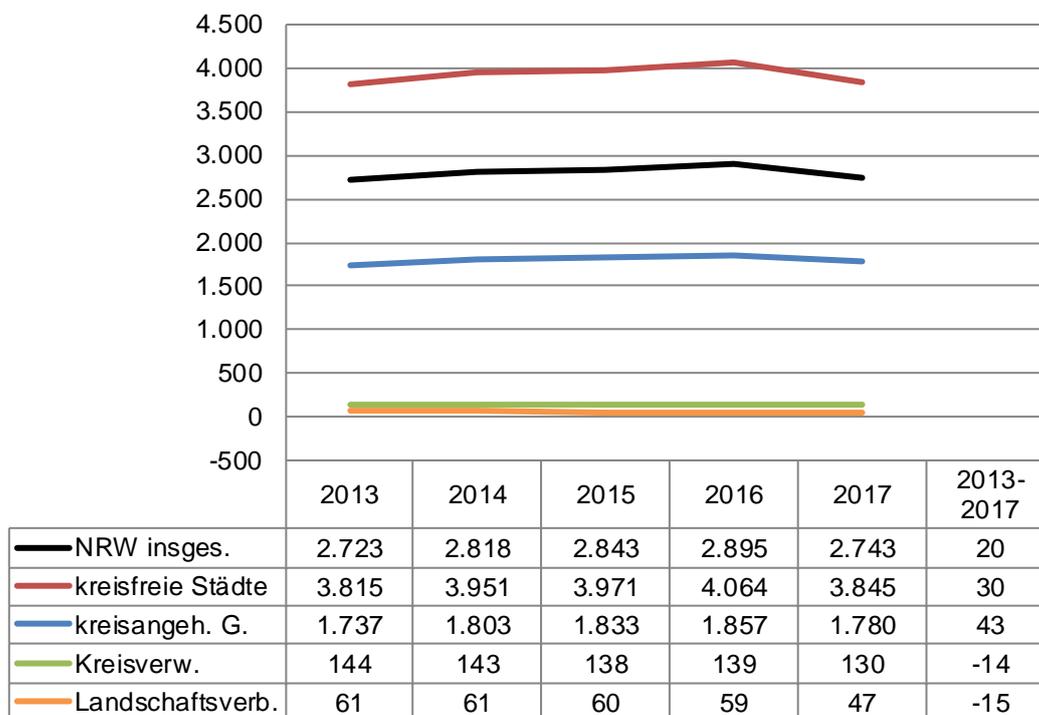
Abbildung 29: Verbindlichkeiten-Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 sowie 2016 bis 2017 nach Schuldarten (Mrd. Euro; Gesamtbeträge in Klammern)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Abbildung 30: Verbindlichkeiten insgesamt im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



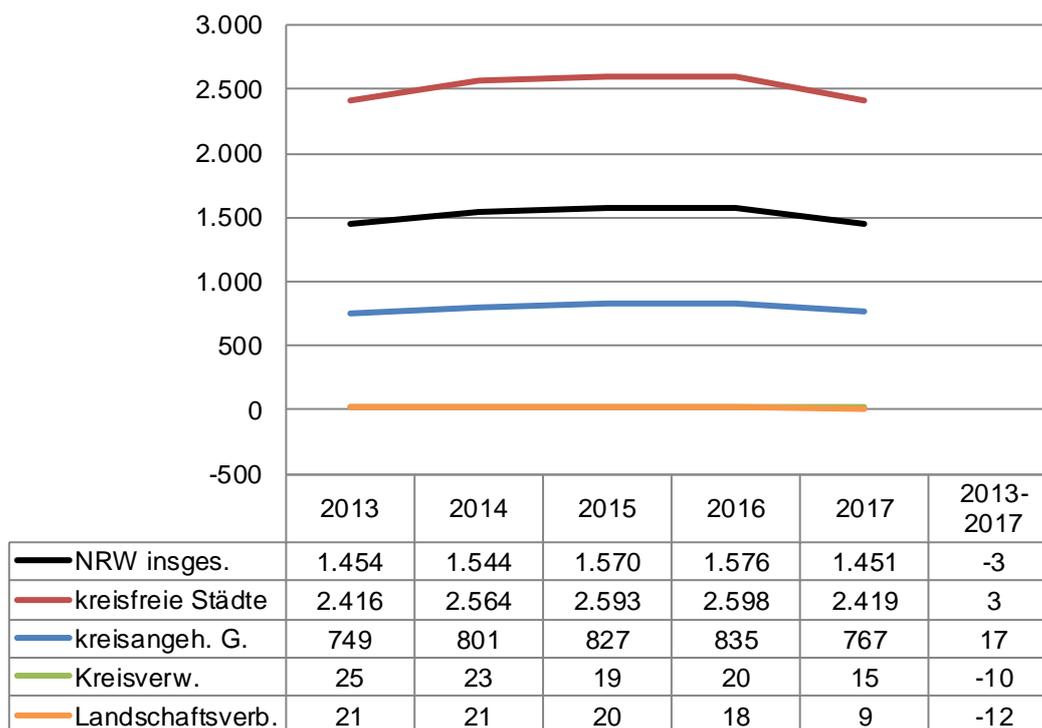
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Im Hinblick auf die Höhe der kommunalen Verbindlichkeiten bestehen in Nordrhein-Westfalen weiterhin große Unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen:

So waren die Pro-Kopf-Gesamtverbindlichkeiten der kreisfreien Städte zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit durchschnittlich 3 845 Euro je Einwohner - trotz des sichtbaren Schuldenrückgangs im Jahr 2017 - mehr als doppelt so hoch wie diejenigen der kreisangehörigen Gemeinden (1 780 Euro je Einwohner) und der Kreise (130 Euro je Einwohner) zusammen (ABBILDUNG 30).



Abbildung 31: Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sowie aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



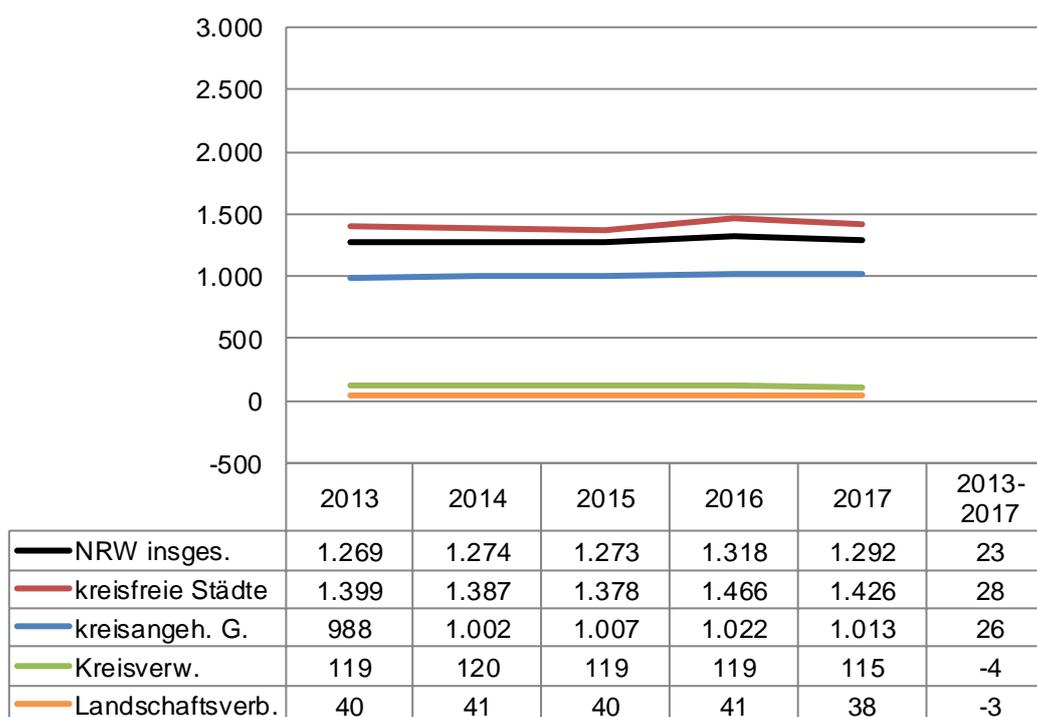
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Für die dargestellten Niveauunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Kommunen im kreisangehörigen Raum sind hauptsächlich die divergierenden Schuldenhöhen bei den Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten und Anleihen sowie sonstigen Wertpapierschulden verantwortlich:

Bezogen auf den Pro-Kopf-Wert waren die entsprechenden Verbindlichkeiten am 31. Dezember 2017 in den kreisfreien Städten mit durchschnittlich 2 419 Euro je Einwohner mehr als dreimal so hoch wie im kreisangehörigen Raum; die Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sowie aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden belief sich in den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen per Saldo auf 782 Euro je Einwohner (ABBILDUNG 31**).**



Abbildung 32: Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Verglichen mit den Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung wiesen die kommunalen Investitionskredite im Berichtszeitraum verhältnismäßig geringe Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten einerseits und den Körperschaftsgruppen im kreisangehörigen Raum andererseits auf, wie **ABBILDUNG 32** erkennen lässt:

Mit 1 426 Euro je Einwohner lag das Schuldenniveau im Durchschnitt der kreisfreien Städte etwa ein Viertel über dem Summenwert der kreisangehörigen Gemeinden (1 013 Euro je Einwohner) und der Kreisverwaltungen (115 Euro je Einwohner).



3 KOMMUNALE HAUSHALTSPLANUNG

Um einen möglichst umfassenden Überblick über die aktuelle Haushaltslage der nordrhein-westfälischen Kommunen geben zu können, wird der Blick im Rahmen des vorliegenden Berichts über die sonst übliche Auswertung des Haushaltsvollzugs hinaus erweitert:

Ergänzend zu den im Rahmen der Finanzstatistik erhobenen Ist-Zahlen der kommunalen Haushaltsrechnung werden daher erstmals auch die aktuellen Haushaltsplanungen der Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens in den Blick genommen.

Während die Rechnungsergebnisse aufgrund bundes- und landesrechtlicher Vorschriften routinemäßig von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erhoben werden und daher in der Regel für alle Gemeinden und Gemeindeverbände vorliegen, trifft diese Voraussetzung auf die kommunalen Plandaten nicht zu.

- Diese Zahlen mussten im Rahmen einer eigens hierfür durchgeführten flächendeckenden Abfrage bei den 430 Gemeinden und Gemeindeverbänden Nordrhein-Westfalens erhoben werden.

Die Abfrage erfolgte im Frühjahr 2018 durch die jeweils zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden der Bezirksregierungen und der Landräte. Sie bezog sich dabei auf den Ergebnisplan sämtlicher Gemeinden und Gemeindeverbände,

- deren Haushaltssatzung bis zum Stichtag 15. April 2018 bereits veröffentlicht war oder,
- die ihre vom Rat bzw. Kreistag beschlossene Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde bis zu dem genannten Stichtag bereits angezeigt hatten.⁴⁹

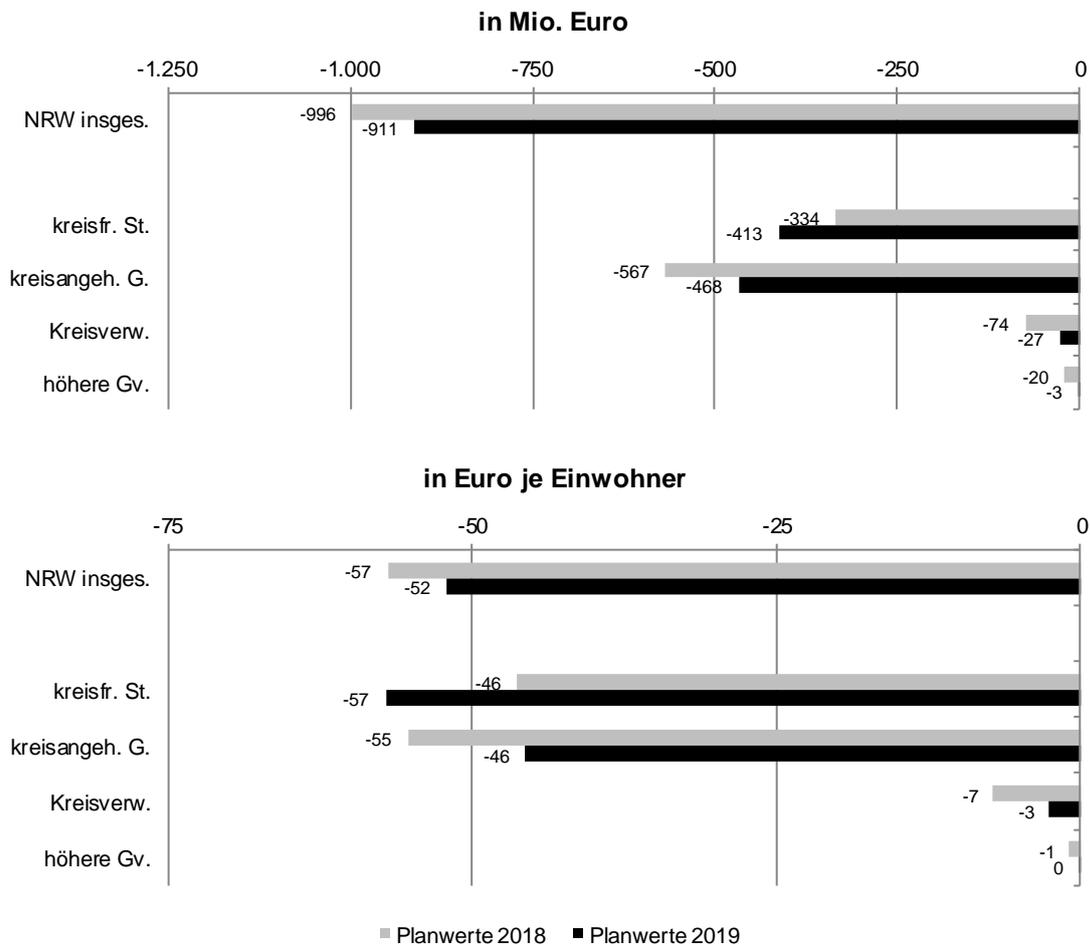
Abgefragt wurden die Planzahlen für das aktuell laufende Haushaltsjahr sowie für das Jahr 2019 (erste Jahre der mittelfristigen Finanzplanung).

Insgesamt konnten die Ergebnispläne von 410 der 430 Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens ausgewertet werden. Dies entspricht einer Erfassungsquote von 95 Prozent der Kommunen.

⁴⁹ Die Abfrage der Plandaten soll dazu beitragen, einen möglichst umfassenden und unverfälschten Eindruck von der aktuellen Haushaltslage der Kommunen zu erhalten. Im Rahmen der Abfrage wurde daher nicht gesondert erfasst, ob die gemeldeten Planwerte den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechen.



Abbildung 33: Geplante Jahresergebnisse für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen

ABBILDUNG 33 gibt einen Überblick über die von den nordrhein-westfälischen Kommunen im Rahmen ihrer 2018er Haushalte geplanten Jahresergebnisse in 2018 und 2019. **Demnach ergibt sich für das Jahr 2018 - trotz der positiven wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen⁵⁰ - per Saldo ein Fehlbetrag**

⁵⁰ In diesem Zusammenhang sind u.a. die anhaltend positive Steuerentwicklung, die starke Zunahme der Zuweisungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2018 (Zunahme der verteilbaren Finanzausgleichsmasse gegenüber dem GFG 2017 um 1,06 Mrd. Euro bzw. 10 Prozent) sowie die Aufsto-



von annähernd 1 Mrd. Euro (- 996 Mio. Euro). Je Einwohner entspricht dies einem Defizit von 57 Euro.

Anhand der nach kommunalen Körperschaftsgruppen differenzierten Darstellung der geplanten Jahresergebnisse wird deutlich, dass die Lücke zwischen den geplanten Aufwendungen und Erträgen im Jahr 2018 bei den kreisangehörigen besonders groß ist; aus deren Haushaltsplanung ergibt sich für das laufende Jahr per Saldo ein Fehlbetrag von 55 Euro je Einwohner (- 567 Mio. Euro). Bei den kreisfreien Städten beläuft sich das Plan-Ergebnis für das 2018 im Schnitt auf 46 Euro je Einwohner (- 334 Mio. Euro).

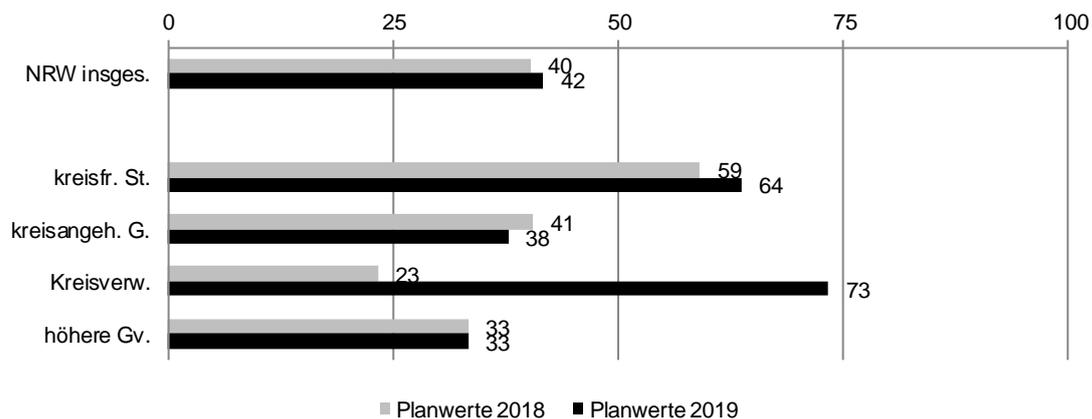
- Die Kreisverwaltungen und höheren Gemeindeverbände - als umlageberechtigte Körperschaften - planen für das Jahr 2018 demgegenüber mit Haushalten, die in Aufwand und Ertrag nahezu ausgeglichen sind.

Für das Jahr 2019 (aus der Perspektive des Aufstellungsjahres 2018!) rechnen die nordrhein-westfälischen Kommunen mit einer leichten Defizitverringering. Aus den Ergebnisplänen ergibt sich per Saldo ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 911 Mio. Euro bzw. 52 Euro je Einwohner. Abweichend von den anderen kommunalen Körperschaftsgruppen läuft die Ergebnisplanung der kreisfreien Städte für das Jahr 2019 per Saldo auf eine Erhöhung des Fehlbetrags von 46 auf 57 Euro je Einwohner hinaus. Die kreisangehörigen Gemeinden planen hingegen mit einer Defizitverringering auf 46 Euro je Einwohner.

ckung der Bundesentlastung für Kommunen um bundesweit 2,5 Mrd. Euro (von 2,5 Mrd. Euro in 2017 auf 5 Mrd. Euro im Jahr 2018) zu nennen.



Abbildung 34: Anteil der Kommunen, die für die Jahre 2018 bzw. 2019 einen in Aufwand und Ertrag ausgeglichenen Haushalt geplant haben (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen

In **ABBILDUNG 34** ist der Anteil der Kommunen dargestellt, deren Haushalt in Ertrag und Aufwand ausgeglichen ist.⁵¹ Aus den im Rahmen der Abfrage erfassten Ergebnisplänen ergibt sich für das Jahr 2018 eine Ausgleichsquote von 40 Prozent der Kommunen. Der Anteil der Kommunen, die mit einem „echt“ ausgeglichenen Haushalt planen, divergiert dabei zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen ganz erheblich:

Während 59 Prozent der kreisfreien Städte im Jahr 2018 einen in Aufwand und Ertrag mindestens ausgeglichenen Haushalt planen, fällt die Ausgleichsquote bei den kreisangehörigen Gemeinden mit 41 Prozent deutlich geringer aus.

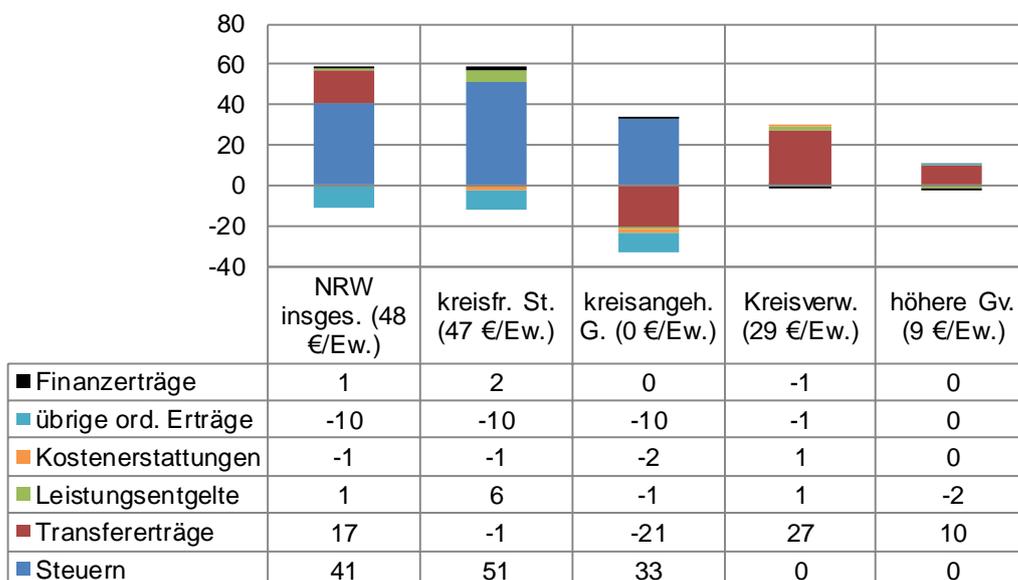
Aus den Ergebnisplänen für das Jahr 2019 ergibt sich eine geringfügig höhere Ausgleichsquote: Demnach planen 42 Prozent der im Rahmen der Abfrage erfassten nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2019 einen in Aufwand und Ertrag ausgeglichenen Haushalt zu haben. **Eine deutliche Abweichung gegenüber den Planungen für das Jahr 2018 zeigt sich bei den Haushaltsplanungen der Kreisverwaltungen, deren Ausgleichsquote von knapp einem Viertel im Jahr 2018 auf fast drei Viertel im Jahr 2019 steigen soll.**

⁵¹ Es handelt sich somit um einen „echt“ ausgeglichenen Haushalt gemäß § 75 Absatz 2 Satz 2 GO NRW.

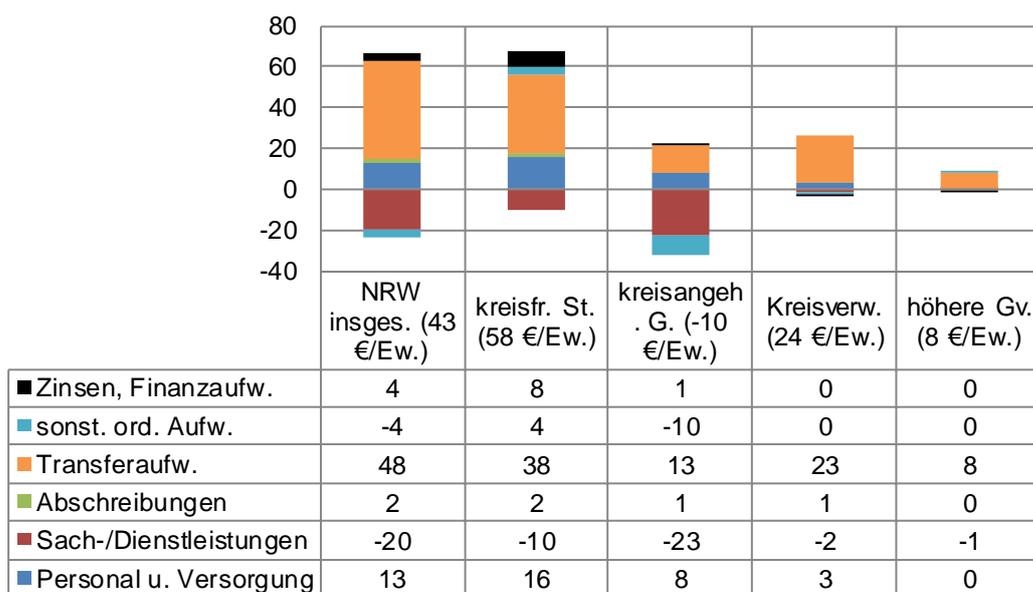


Abbildung 35: Geplante Entwicklung der kommunalen Erträge und Aufwendungen für 2019 nach Arten und Körperschaftsgruppen (Euro je Einwohner; Summenwert in Klammern)

geplante Ertragsentwicklung 2019 ggü. 2018



geplante Aufwandsentwicklung 2019 ggü. 2018





Quelle: Eigene Berechnungen

ABBILDUNG 35 macht deutlich, dass sich die zuvor beschriebene leichte Ergebnisverbesserung im Jahr 2019 auf eine vergleichsweise zurückhaltende Prognose im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen zurückführen lässt. Aus den Ergebnisplanungen der nordrhein-westfälischen Kommunen ergibt sich per Saldo eine prognostizierte Zunahme der Gesamtaufwendungen um 43 Euro je Einwohner (+0,9 Prozent).

Ursächlich hierfür ist die Annahme einer Verringerung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (- 20 Euro je Einwohner bzw. - 3,1 Prozent) sowie der sonstigen ordentlichen Abwendungen (- 4 Euro je Einwohner bzw. - 1,1 Prozent). Mit einer Aufwandszunahme kalkulieren die Kommunen hingegen insbesondere bei den Aufwendungen für Transfers (+ 48 Euro je Einwohner bzw. + 2,0 Prozent), für Personal und Versorgung (+ 13 Euro je Einwohner bzw. + 1,7 Prozent) sowie bei den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen (+ 4 Euro je Einwohner bzw. + 6,1 Prozent).

Die kreisangehörigen Gemeinden rechnen für 2019 per Saldo sogar mit einem Aufwandsrückgang um 10 Euro je Einwohner bzw. 0,4 Prozent, der sich auf unterdurchschnittliche Entwicklungsannahmen bei sämtlichen Aufwandsarten zurückführen lässt. Insbesondere die Prognose für die Transferaufwandsentwicklung im Jahr 2019 unterscheidet sich hier mit einer Zunahme von nur 13 Euro je Einwohner bzw. 1,0 Prozent deutlich vom kommunalen Durchschnitt (+ 48 Euro je Einwohner bzw. + 2,0 Prozent).

Den Ergebnisplanungen der übrigen Körperschaftsgruppen liegt hingegen die Erwartung einer etwas dynamischeren Aufwandsentwicklung zugrunde. Dies lässt sich insbesondere anhand der prozentualen Entwicklung der geplanten Gesamtaufwendungen erkennen: Bei den kreisfreien Städten beläuft sich die angenommene Entwicklungsrates im Mittel auf + 1,4 Prozent. Die Kreisverwaltungen und höheren Gemeindeverbände haben im Schnitt mit einer Zunahme um 1,7 bzw. 2,4 Prozent kalkuliert.

Den Ergebnisplanungen der nordrhein-westfälischen Kommunen zufolge rechnen diese für das Jahr 2019 im Schnitt mit einem Ertragswachstum von 48 Euro je Einwohner (+ 1,1 Prozent). Die Zunahme ist dabei fast vollständig auf eine kalkulierte Steigerung Steuererträge um 41 Euro je Einwohner (+ 2,7 Prozent) zurückzuführen.⁵²

Aufgrund negativer Erwartungen im Hinblick auf die Entwicklung der Transfererträge

⁵² Die geplante Zunahme der Steuererträge liegt damit 0,4 Prozentpunkte unterhalb der Wachstumsrate, die im Jahr 2018 mit den Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Kommunen für das Jahr 2019 bekanntgegeben wurde.



(- 21 Euro je Einwohner bzw. -3,2 Prozent) sowie der übrigen ordentlichen Erträge⁵³ (- 10 Euro je Einwohner bzw. -9,7 Prozent) ergibt sich aus den Ergebnisplanungen der kreisangehörigen Gemeinden für 2019 per Saldo ein Nullwachstum der Gesamterträge. Bei den kreisfreien Städten beläuft sich das geplante Ertragswachstum - wie im kommunalen Durchschnitt insgesamt - auf 1,1 Prozent. Mit den höchsten Entwicklungsraten der Gesamterträge haben die Kreisverwaltungen sowie die höheren Kommunalverbände geplant (+ 2,1 bzw. + 2,6 Prozent).

⁵³ Unter dieser Position werden im Rahmen des vorliegenden Berichts die sonstigen ordentlichen Erträge, die aktivierten Eigenleistungen sowie die Bestandsveränderungen zusammengefasst.



4 KOMMUNALE HAUSHALTSSTRUKTUREN

Das wesentliche Erkenntnisinteresse der vorangegangenen Abschnitte bestand darin, einen möglichst aktuellen Eindruck von der finanziellen Lage und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunen zu erhalten. Zu diesem Zweck wurde zum einen auf aktuelle Ist-Zahlen des Haushaltsvollzugs und zum anderen auf Plan-Zahlen aus den kommunalen Ergebnisplänen für das Jahr 2018 zurückgegriffen.

Erkenntnisse zur strukturellen Situation und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte standen demgegenüber bislang nicht im Mittelpunkt und wurden eher am Rande gestreift.

Im Hinblick auf den Haushaltsvollzug lässt sich dies nicht zuletzt damit begründen, dass die Kassenstatistik als aktuellste finanzstatistische Datengrundlage nur sehr wenige Informationen über die kommunalen Aufgaben enthält, in deren Kontext die Einzahlungen entstanden sind bzw. die Auszahlungen getätigt wurden. Für Auswertungen, die jenseits der Zahlungsarten auch die kommunalen Aufgabenstrukturen zum Gegenstand haben, sind Daten der Finanzrechnungsstatistik erforderlich, die aufgrund der höheren Detailtiefe der finanzstatistischen Meldungen jedoch erst rund 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht werden. Für das Berichtsjahr 2017 liegen die rechnungsstatistischen Daten daher bislang noch nicht vor. Abweichend von den Auswertungen zum kommunalen Haushaltsvollzug (Abschnitt 2 „Kommunaler Haushaltsvollzug“) reicht die Zeitreihe im vorliegenden Abschnitt daher nur bis zum Jahr 2016. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Abschnitt 4.1 „Aufgabenstrukturen“ beschäftigt sich mit der kommunalen Aufgabenstruktur: Wo liegen die fiskalischen Aufgabenschwerpunkte der nordrhein-westfälischen Kommunen und wie haben sich diese im Berichtszeitraum verändert?
- Abschnitt 4.2 „Strukturkennzahlen“ setzt einen anderen Schwerpunkt und geht der Frage nach, wie groß die finanziellen Handlungsspielräume der nordrhein-westfälischen Kommunen aktuell sind und wie diese sich im Berichtszeitraum entwickelt haben.



4.1 Aufgabenstrukturen

Die nordrhein-westfälischen Kommunen erbringen sehr vielfältige Aufgaben. Für die finanzstatistische Erfassung der Aufgabentätigkeit wurde den Kommunen daher ein landeseinheitlicher Buchungsrahmen, die sogenannten Produktgruppen, vorgegeben.

Dieser umfasst aktuell 95 Produktgruppen in 17 Produktbereichen. Die Produktgruppen sind dabei finanzstatistisch verbindlich. Für eine übersichtlichere Darstellung der Ergebnisse wurden die Produktgruppen im Rahmen der vorliegenden Auswertung zu insgesamt neun, inhaltlich zumeist zusammenhängenden Aufgabenkategorien zusammengefasst. Hierbei handelt es sich – in alphabetischer Reihenfolge - um folgende Leistungsbereiche:

- Innere Verwaltung,
- Kultur und Sport,
- Ordnung und Gesundheit,
- Planung, Bauen, Verkehr,
- Schulträgeraufgaben,
- Soziale Leistungen, Jugendhilfe,
- Umwelt,
- Ver- und Entsorgung und
- Wirtschaft und Tourismus.

Nicht alle Ein- und Auszahlungen lassen sich jedoch einer bestimmten Aufgabe zuordnen. So gilt zum Beispiel für die kommunalen Steuereinzahlungen das Gesamtdeckungsprinzip, d.h. diese sind nicht zweckgebunden, sondern dienen der Finanzierung des Haushalts insgesamt. Auch auf der Auszahlungsseite gibt es einzelne Positionen, die nicht einer bestimmten Aufgabe zugeordnet werden können. Dies betrifft beispielsweise die Auszahlungen für Kreditzinsen oder die von den kreisangehörigen Gemeinden gezahlte allgemeine Kreisumlage. Die entsprechenden Einzahlungen und Auszahlungen werden im Rahmen der Finanzstatistik dem Produktbereich 61 („allgemeine Finanzwirtschaft“) zugeordnet. Da der vorliegende Abschnitt die Aufgabentätig-



keit der Kommunen zum Gegenstand hat, bleibt der Produktbereich 61 in den folgenden Auswertungen unberücksichtigt.

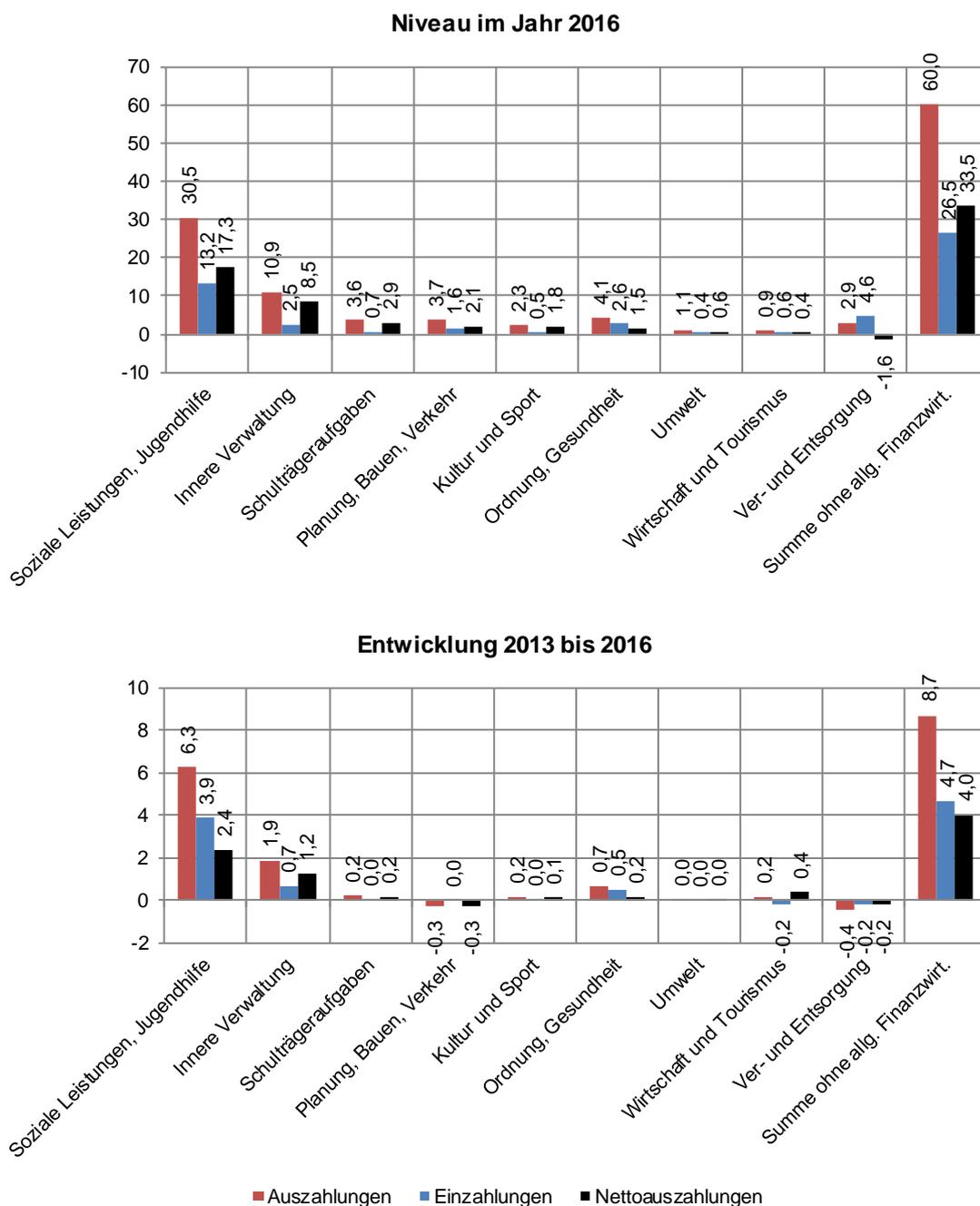
ABBILDUNG 36 gibt einen Überblick über die fiskalische Bedeutung der verschiedenen Aufgabenbereiche für die nordrhein-westfälischen Kommunen.

Demnach tätigten die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2016 in den Produktbereichen jenseits der allgemeinen Finanzwirtschaft in Summe Auszahlungen in Höhe von 60 Mrd. Euro. Da die Kommunen im Rahmen ihrer Leistungserbringung jedoch nicht nur Auszahlungen getätigt, sondern zudem auch Einzahlungen in Höhe von 13,5 Mrd. Euro erzielt haben (z.B. Gebühren, Beiträge, Zweckzuweisungen, Kostenerstattungen), lässt sich die fiskalische Bedeutung der Aufgabenbereiche nicht allein anhand der Auszahlungshöhe beurteilen. Hierzu ist stattdessen eine Bereinigung der Auszahlungen um die aufgabenspezifischen Einzahlungen erforderlich: Durch Subtraktion der Einzahlungen von den Auszahlungen ergeben sich die kommunalen „Nettoauszahlungen“. Hierbei handelt es sich um denjenigen Teil der kommunalen Ausgaben, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt war und der daher von der Kommune durch eigene Finanzmittel (v.a. Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Umlagen und nicht zweckgebundenen Zuweisungen) finanziert werden musste.

Die Nettoauszahlungen bilden somit die tatsächliche finanzielle Belastung ab, die eine Aufgabe für den kommunalen Haushalt darstellt. Im Jahr 2016 beliefen sich die Nettoauszahlungen aller nordrhein-westfälischen Kommunen in Summe auf 33,5 Mrd. Euro.



Abbildung 36: Kommunale Auszahlungen, Einzahlungen und Nettoauszahlungen nach Aufgabenbereichen – Niveau 2016 und Entwicklung 2013 bis 2016 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



ABBILDUNG 36 lässt erkennen, dass die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen - zumindest im Durchschnitt sämtlicher Gemeinden und Gemeindeverbände - von dem **Aufgabenbereich Soziales und Jugend** dominiert werden:

Im Jahr 2016 beliefen sich die in den entsprechenden Produktbereichen 31 (Soziale Leistungen) und 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) getätigten kommunalen Auszahlungen in Nordrhein-Westfalen auf 30,5 Mrd. Euro.⁵⁴

- Die Auszahlungen im Aufgabenbereich Soziales und Jugend waren damit höher als die Summe der Auszahlungen in allen anderen Produktbereichen jenseits der allgemeinen Finanzwirtschaft⁵⁵ zusammen (29,5 Mrd. Euro).
- Den Auszahlungen standen im Bereich Soziales und Jugend im Jahr 2016 Einzahlungen in Höhe von 13,2 Mrd. Euro gegenüber. Hierbei handelte es sich insbesondere um Einzahlungen aus Kostenerstattungen von Bund und Land (z.B. die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie um Elternbeiträge für Kinderbetreuungsleistungen.
- **Die kommunalen Nettoauszahlungen im Aufgabenbereich Soziales und Jugend beliefen sich im Jahr 2016 in Nordrhein-Westfalen somit auf 17,3 Mrd. Euro.**

Die „**Innere Verwaltung**“ (Produktbereich 11) stellte im Jahr 2016 den kommunalen Aufgabenbereich mit der zweitgrößten fiskalischen Bedeutung dar.

- Die Nettoauszahlungen in diesem Bereich beliefen sich in der Summe aller nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände auf 8,5 Mrd. Euro.

Daneben wurden im Jahr 2016 nur noch für „**Schulträgeraufgaben**“ (Produktbereich 21; 2,9 Mrd. Euro) sowie in der Summe der Leistungsbereiche „**Planung, Bauen und Verkehr**“ (Summe der Produktbereiche 51, 52 und 54; 2,1 Mrd. Euro) Nettoauszahlungen von mehr als zwei Mrd. Euro getätigt.

⁵⁴ Bei dem genannten Wert handelt es sich um die Summe sämtlicher Auszahlungen, die im Zusammenhang mit der Leistungserstellung in den Produktbereichen 31 und 36 angefallen sind, unabhängig davon, ob es sich dabei - beispielsweise - um Transferauszahlungen, Auszahlungen für Personal oder Sach- und Dienstleistungen handelte. Diese Maximalvariante bildet gewissermaßen den Gegenpol zu den im Rahmen der Kassenstatistik erfassten Sozialtransferauszahlungen, die als Sozialausgaben im engeren Sinne verstanden werden können.

⁵⁵ Wie zuvor erläutert, bleibt der Produktbereich 61 (allgemeine Finanzwirtschaft) bei der Betrachtung der kommunalen Aufgabenschwerpunkte außen vor, da sich die hier erfassten Ein- und Auszahlungen keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen.



Eine Besonderheit stellt traditionell der Leistungsbereich „**Ver- und Entsorgung**“ (Produktbereich 53) dar, in dem die fiskalischen Aktivitäten der Kommunen im Zusammenhang mit der Abfall- und Abwasserentsorgung sowie der Energieversorgung abgebildet sind. Da die genannten Leistungen zumeist kostendeckend oder gar gewinnbringend erbracht werden, übersteigen die hier erzielten Einzahlungen von 4,6 Mrd. Euro (u.a. Gebühreneinzahlungen) die getätigten Auszahlungen (2,9 Mrd. Euro); dieser Aufgabenbereich absorbiert demzufolge keine allgemeinen Deckungsmittel, sondern hier werden Deckungsbeiträge für den allgemeinen Haushalt erwirtschaftet.

- In der Abbildung wird dieser Sachverhalt durch negative Nettoauszahlungen dargestellt (-1,6 Mrd. Euro).

Zwischen 2013 und 2016 sind die kommunalen Gesamtauszahlungen außerhalb der allgemeinen Finanzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen per Saldo um 8,7 Mrd. Euro gestiegen (+17 Prozent). Da die aufgabenspezifischen Einzahlungen im gleichen Zeitraum um 4,7 Mrd. Euro (+21,6 Prozent) zugelegt haben, ergibt sich bezogen auf die kommunalen Nettoauszahlungen für den Berichtszeitraum ein Anstieg um 4 Mrd. Euro (+13,6 Prozent).

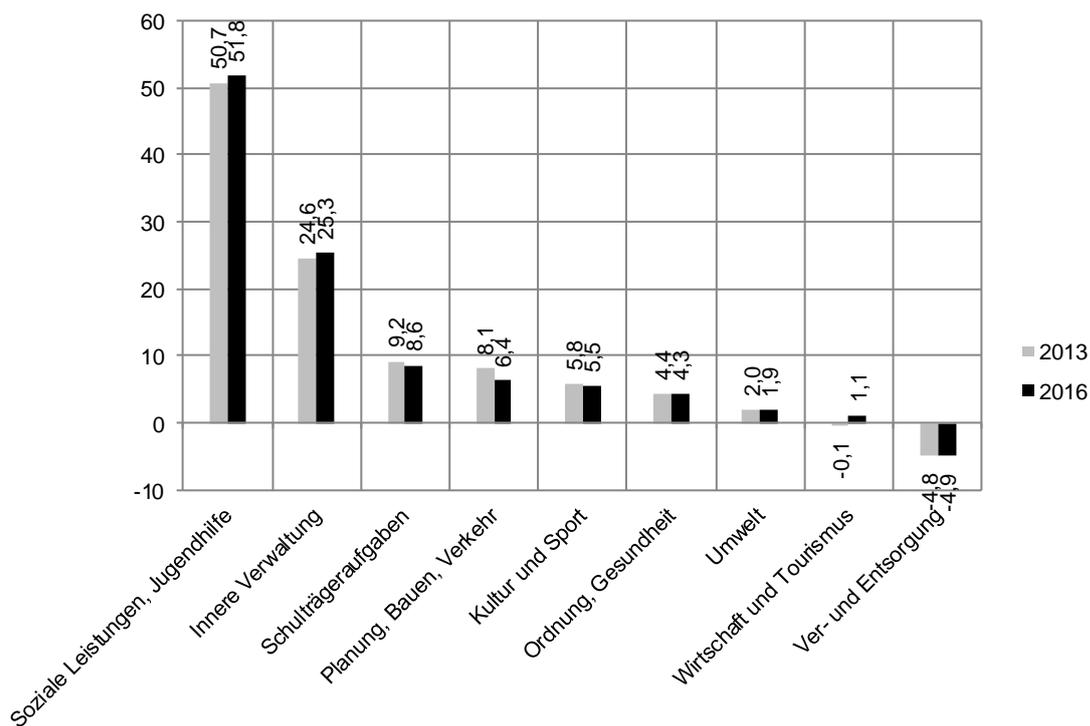
- **Über die Hälfte des dargestellten Nettoauszahlungsanstiegs lässt sich auf den Aufgabenbereich Soziales und Jugend zurückführen (+ 2,4 Mrd. Euro).**

Dieser Leistungsbereich dominiert die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen demnach nicht nur im Hinblick auf das Auszahlungsniveau, sondern auch hinsichtlich der Auszahlungsentwicklung. Ebenfalls erkennbar gestiegen sind im Betrachtungszeitraum die Nettoauszahlungen im Bereich der „Inneren Verwaltung“ (+ 1,2 Mrd. Euro).

In den übrigen kommunalen Leistungsbereichen sind die Nettoauszahlungen zwischen 2013 und 2016 kaum gestiegen. In den Bereichen „Planung, Bauen und Verkehr“ sowie „Ver- und Entsorgung“ (Produktbereich 53) lag ihr Niveau im Jahr 2016 sogar unter dem von 2013.



Abbildung 37: Verteilung der kommunalen Nettoauszahlungen nach Aufgabenbereichen (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Betrachtung für sämtliche Aufgaben mit Ausnahme des Produktbereiches „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (PB 61), da die dort erfassten kommunalen Einzahlungen bzw. Auszahlungen sich keiner bestimmten kommunalen Aufgabe zuordnen lassen

In welchem Maße der Aufgabenbereich Soziales und Jugend die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen dominiert, lässt sich auch anhand der Verteilung der Nettoauszahlungen auf einen Blick erkennen (**ABBILDUNG 37**):

In den Produktbereichen 31 und 36 (Soziales und Jugend) wurden im Jahr 2016 landesdurchschnittlich 51,8 Prozent der gesamten Nettoauszahlungen (ohne Berücksichtigung der allgemeinen Finanzwirtschaft) getätigt.



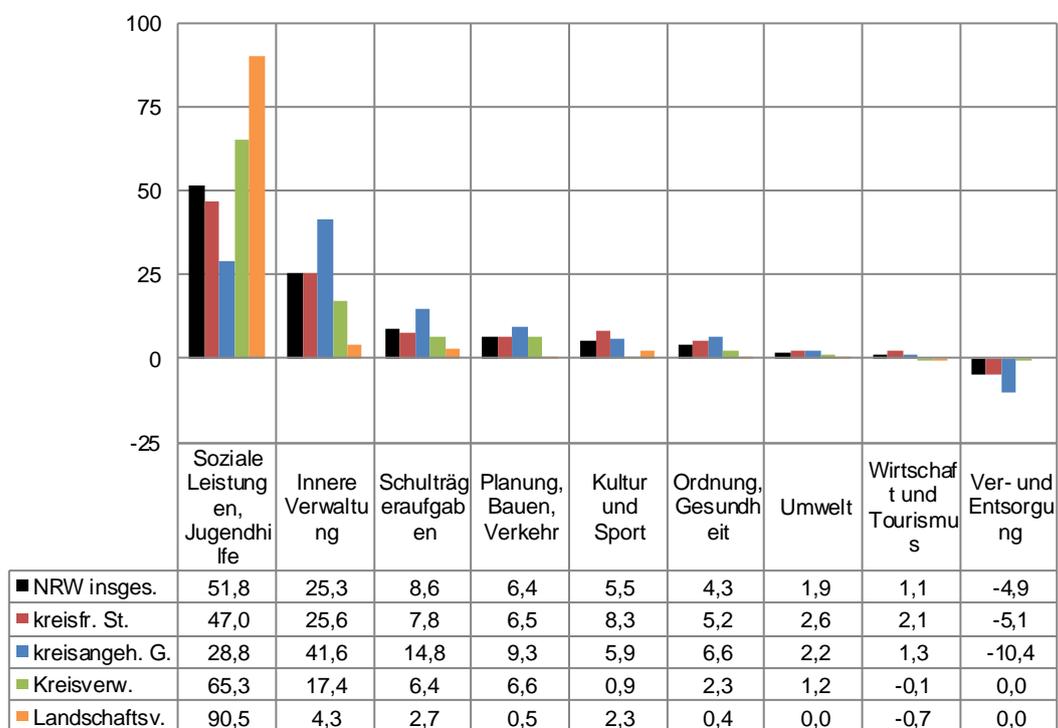
Ein Viertel der Nettoauszahlungen entfielen auf die „Innere Verwaltung“.

Für „Schulträgeraufgaben“ gaben die Kommunen weniger als 9 Prozent ihrer Nettoauszahlungen aus.

Die Leistungsbereiche „Ordnung, Gesundheit“ (Produktbereiche 12 und 41), „Kultur und Sport“ (Produktbereiche 25 und 42) sowie „Planung, Bauen, Verkehr“ (Produktbereiche 51, 52 und 54) absorbierten zwischen 4,3 und 6,4 Prozent der Nettoauszahlungen.

Der Bereich „Ver- und Entsorgung“ (Produktbereich 53) wies im Berichtszeitraum aufgrund der hohen aufgabenspezifischen Einzahlungen in diesem Leistungsbereich einen negativen Nettoauszahlungsanteil (ca. -5 Prozent) auf.

Abbildung 38: Verteilung der kommunalen Nettoauszahlungen 2016 nach Aufgabenbereichen und kommunalen Körperschaftsgruppen (in Prozent)





Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Betrachtung für sämtliche Aufgaben mit Ausnahme des Produktbereiches „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (PB 61), da die dort erfassten kommunalen Einzahlungen bzw. Auszahlungen sich keiner bestimmten kommunalen Aufgabe zuordnen lassen

Die kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Diese Unterschiede spiegeln sich in der Verteilung der Nettoauszahlungsanteile auf die statistisch erfassten Leistungsbereiche wider.

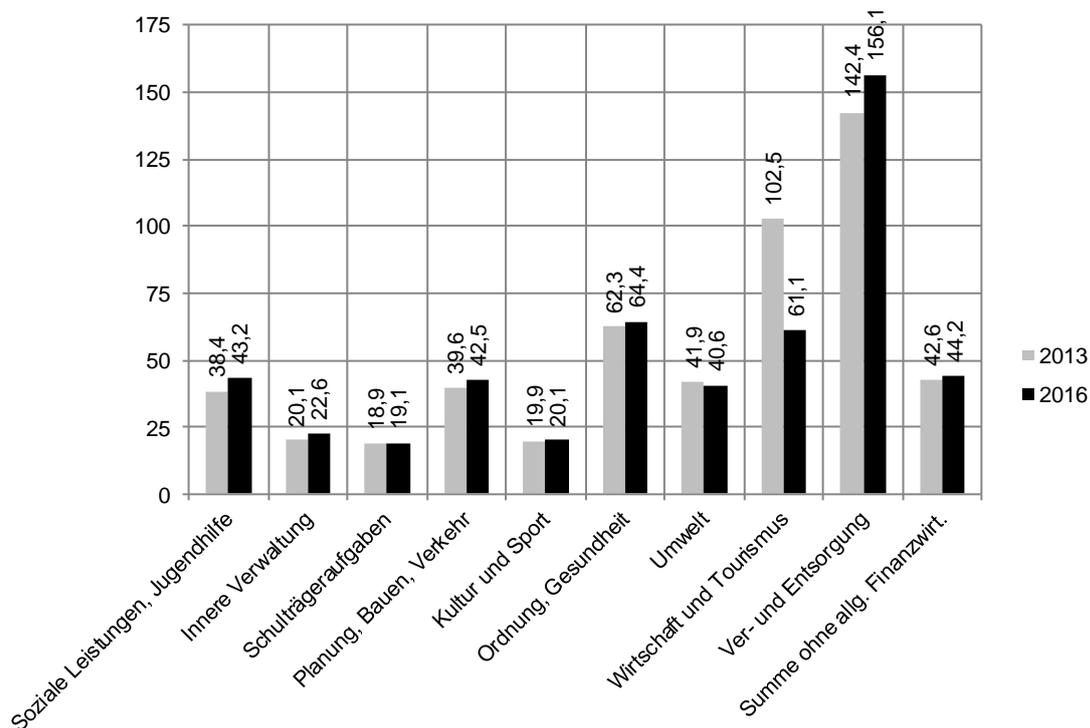
Große interkommunale Differenzen zeigen sich insbesondere im Hinblick auf den Leistungsbereich „**Soziales und Jugend**“. Bezogen auf die Produktbereiche „Soziales und Jugend“ reichte die Spannweite im Jahr 2016 von 28,8 Prozent in den kreisangehörigen Gemeinden bis hin zu 90,5 Prozent in den Landschaftsverbänden, deren Aufgabenspektrum in besonderer Weise durch die Trägerschaft der überörtlichen Sozial- und Jugendhilfe geprägt ist (**ABBILDUNG 38**).

Bezogen auf die Kreisverwaltungen, die im kreisangehörigen Raum die Rolle als örtlicher Träger der Sozialhilfe und vielfach auch als Jugendhilfeträger wahrnehmen, belief sich der Auszahlungsanteil der Produktbereiche 31 und 36 im Jahr 2016 im Durchschnitt auf 65,3 Prozent.

In den kreisfreien Städten wurden im Mittel 47 Prozent der Nettoauszahlungen im Leistungsbereich „Soziales und Jugend“ getätigt.



Abbildung 39: Selbstfinanzierungsgrade der kommunalen Aufgabenbereiche (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Betrachtung für sämtliche Aufgaben mit Ausnahme des Produktbereiches „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (PB 61), da die dort erfassten kommunalen Einzahlungen bzw. Auszahlungen sich keiner bestimmten kommunalen Aufgabe zuordnen lassen

Eine weitere Möglichkeit zur Darstellung der fiskalischen Belastung durch die verschiedenen kommunalen Leistungsbereiche ist die Ermittlung der jeweiligen Selbstfinanzierungsgrade. Diese Kennzahl zeigt an, in welchem Maße die Aufgabenbereiche sich im betrachteten Zeitraum fiskalisch selbst getragen haben.



Bezogen auf die Summe aller Aufgabenbereiche ohne die allgemeine Finanzwirtschaft belief sich der Selbstfinanzierungsgrad in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 auf 44,2 Prozent - das waren 1,6 Prozentpunkte mehr als zu Beginn des Berichtszeitraums im Jahr 2013 (ABBILDUNG 39).

Die Selbstfinanzierungsgrade der verschiedenen Aufgabenbereiche divergierten dabei stark. Sie reichten von rund 20 Prozent in den Bereichen Schulträgeraufgaben, Kultur und Sport sowie Innere Verwaltung bis hin zu 156,1 Prozent im Produktbereich 53 (Ver- und Entsorgung).

Im fiskalisch dominierenden Bereich Soziales und Jugend (Produktbereiche 31 und 36) betrug der Selbstfinanzierungsgrad im Jahr 2016 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt 43,2 Prozent; 2013 hatte der entsprechende Wert hier noch bei 38,4 Prozent gelegen.

4.2 Strukturkennzahlen

Ergänzend zu den in Abschnitt 4.1 „Aufgabenstrukturen“ thematisierten kommunalen Aufgabenstrukturen soll im Rahmen des vorliegenden Abschnitts die strukturelle Situation und Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte näher beleuchtet werden. Hierzu wird auf ausgewählte finanzwissenschaftliche Kennzahlen zurückgegriffen. **Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Frage nach dem Umfang und der Entwicklung der finanziellen Handlungsspielräume der nordrhein-westfälischen Kommunen im Berichtszeitraum.**

In diesem Zusammenhang werden zunächst der - in fiskalischer Hinsicht in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen dominante - Aufgabenbereich Soziales und Jugend (Abschnitt 4.2.1 „Zur fiskalischen Belastung durch den Aufgabenbereich Soziales und Jugend“) sowie die eng mit der Leistungserbringung in diesem Aufgabenbereich zusammenhängenden Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände (Abschnitt 4.2.2 „Zur fiskalischen Belastung durch Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände“) in den Blick genommen.

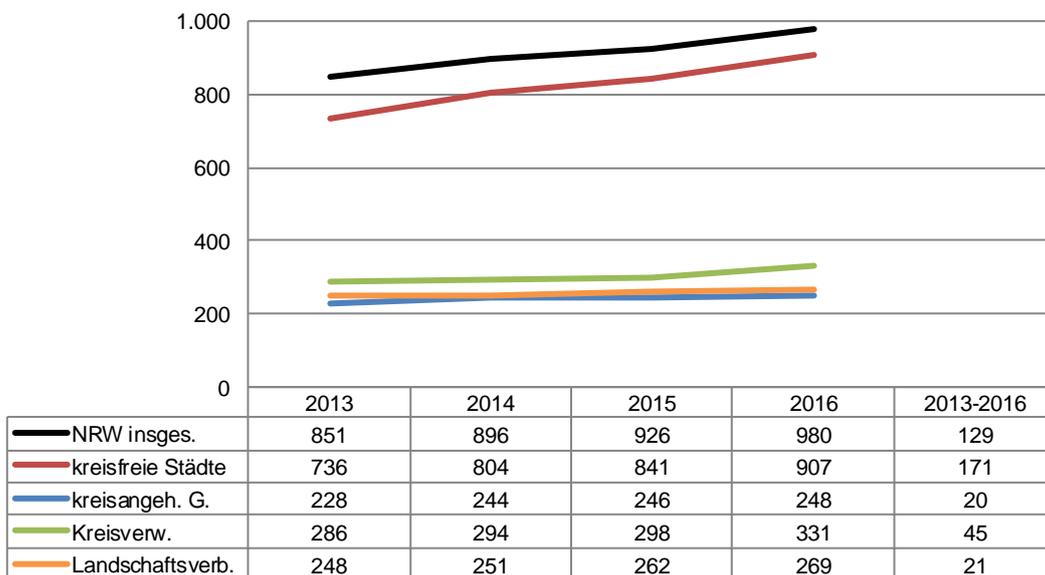
Angesichts der überdurchschnittlich hohen kommunalen Verbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen werden zudem auch die kommunalen Auszahlungen für Zinsen näher beleuchtet (Abschnitt 4.2.3 „Zur fiskalischen Belastung der Zinsauszahlungen“).

Anhand der kommunalen Auszahlungen für Sachinvestitionen wird abschließend näher auf die Höhe und Entwicklung der Investitionstätigkeit in den Kernhaushalten der nordrhein-westfälischen Kommunen eingegangen (Abschnitt 4.2.4 „Zur fiskalischen Bedeutung der kommunalen Sachinvestitionen“).



4.2.1 Zur fiskalischen Belastung durch den Aufgabenbereich Soziales und Jugend

Abbildung 40: Nettoauszahlungen in den Aufgabenbereichen „Soziales und Jugend“* (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Summe der Nettoauszahlungen in den Produktbereichen 31 und 36 (ohne Einzahlungen und Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit)

In **ABBILDUNG 40** ist die Entwicklung der kommunalen Nettoauszahlungen in den Produktbereichen 31 (Soziale Leistungen) und 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) im Zeitraum 2013 bis 2016 nach Körperschaftsgruppen differenziert dargestellt. Die Abbildung macht sowohl die große Entwicklungsdynamik der Auszahlungen in den betrachteten Jahren – mit anderen Worten: Die Belastungszunahme – in diesem Aufgabenbereich deutlich als auch die zwischen den Körperschaftsgruppen bestehenden Niveauunterschiede der Pro-Kopf-Auszahlungen.



Im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen sind die Nettoauszahlungen zwischen 2013 und 2016 um 129 Euro je Einwohner gestiegen (+ 15,2 Prozent). Besonders stark ist die Zunahme in den kreisfreien Städten ausgefallen. Hier haben die Nettoauszahlungen für Soziales und Jugend von 2013 bis 2016 um 171 Euro je Einwohner bzw. 23,2 Prozent zugelegt; die Belastungszunahme lag damit deutlich über dem Durchschnitt der übrigen Körperschaftsgruppen, deren Pro-Kopf-Nettoauszahlungen im Sozial- und Jugendhilfebereich im genannten Zeitraum zwischen 20 und 45 Euro je Einwohner gestiegen ist.

Prozentual bewegte sich die Steigerung zwischen rd. 9 Prozent bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie den Landschaftsverbänden und 15,7 Prozent bei den Kreisen.

Infolge der überdurchschnittlichen Zunahme hat sich der Belastungsunterschied zwischen den kreisfreien Städten einerseits und dem kreisangehörigen Raum (Summe der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden) andererseits im Zeitraum 2013 bis 2016 weiter vergrößert:

- **Im Jahr 2013 lag das Pro-Kopf-Ausgabenniveau der kreisfreien Städte noch 222 Euro je Einwohner bzw. 43,2 Prozent über demjenigen im kreisangehörigen Raum. 2016 belief sich der „Vorsprung“ der kreisfreien Städte bereits auf 328 Euro je Einwohner bzw. 56,8 Prozent.**

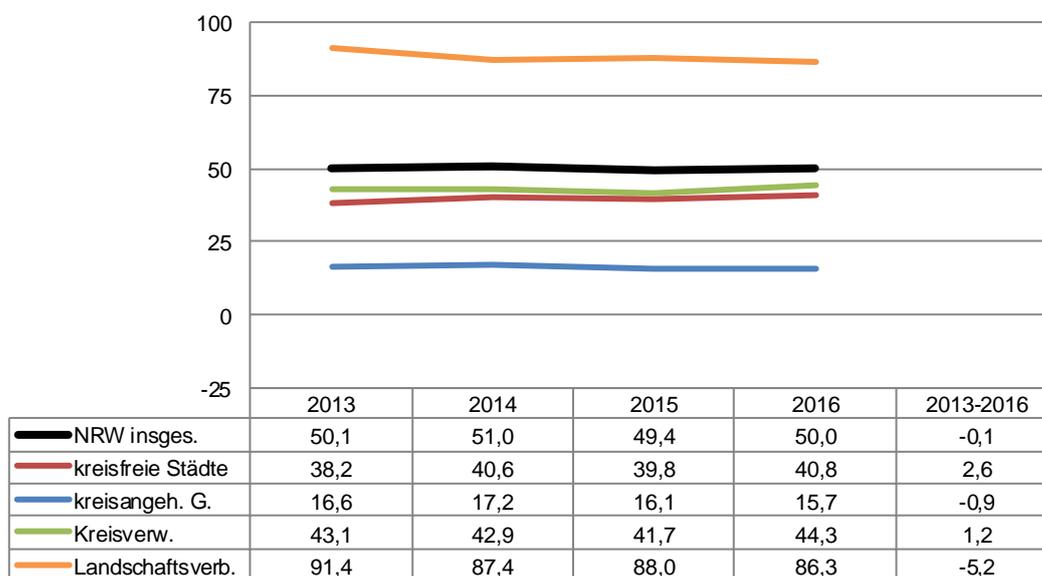
Um festzustellen, wie groß die finanziellen Handlungsspielräume einer Kommune sind bzw. wie diese sich im Untersuchungszeitraum entwickelt haben, kann darüber hinaus auch auf sogenannte Deckungsmittelabsorptionsquoten zurückgegriffen. Diese erfassen, welcher Anteil der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern, allgemeine Zuweisungen sowie – nur im Falle von Gemeindeverbänden – allgemeine Umlagen) durch die betrachtete Auszahlungsposition gebunden wurde.

Spiegelbildlich dazu kann auch die Höhe der „verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel“ in Euro je Einwohner ermittelt werden - also jene Finanzmittel, die nicht durch die in den Blick genommene Auszahlungsposition gebunden waren. In der Zeitreihenbetrachtung lässt sich auf diese Weise erkennen, ob die fiskalischen Spielräume kleiner oder größer geworden sind.

Im Jahr 2016 waren im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen exakt 50 Prozent der insgesamt vorhandenen Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen durch die in den Produktbereichen 31 (Soziales) und 36 (Jugend) getätigten Nettoauszahlungen gebunden (**ABBILDUNG 41**). Gegenüber dem Ausgangsjahr 2013 ist die Quote damit nahezu unverändert geblieben, wenngleich diese in den Jahren 2014 und 2015 leicht um den 50-Prozent-Wert herum geschwankt hat.



Abbildung 41: Nettoauszahlungen für Soziales und Jugend in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (in Prozent; Entwicklung 2013 bis 2016 in Prozentpunkten)*



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

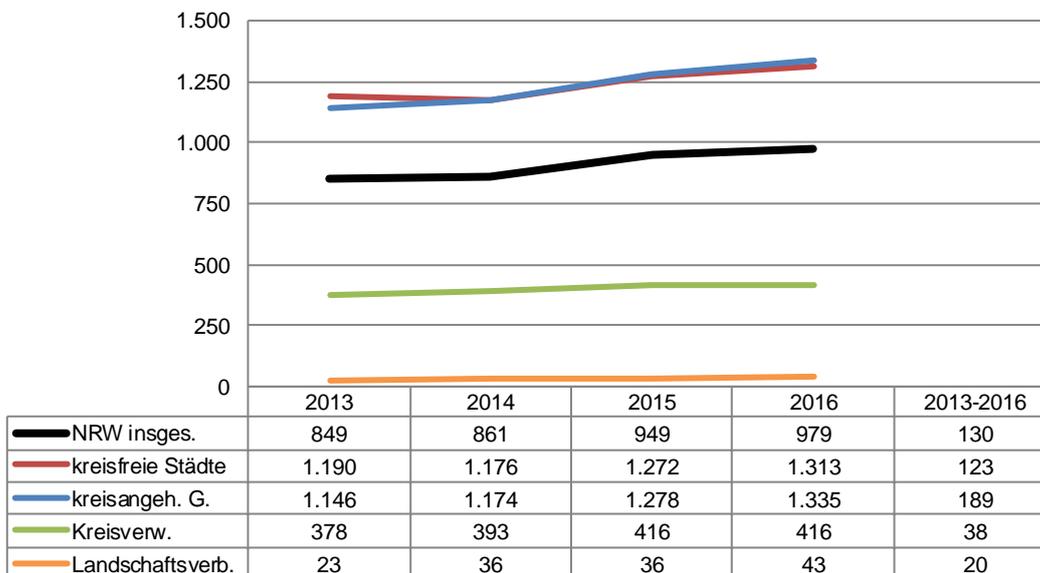
Erläuterung: * Für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die Gemeinden: Summe der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen; für Gemeindeverbände: Summe der Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen und allgemeinen Zuweisungen

Speziell aufgrund der bestehenden Unterschiede bei der Aufgabenverantwortung in den Leistungsbereichen Soziales und Jugend wiesen die Deckungsmittelabsorptionsquoten des Sozialbereichs im Betrachtungszeitraum zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen große Niveauunterschiede auf. Während sich die Quote im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2016 auf 15,7 Prozent belief, betrug ihr Wert bezogen in den - v.a. durch den Sozialbereich geprägten - Landschaftsverbänden 86,3 Prozent. Bei den kreisfreien Städten und Kreisverwaltungen lag der entsprechende Wert im Jahr 2016 bei 40,8 bzw. 44,3 Prozent.



Im Hinblick auf die kreisangehörigen Gemeinden ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Großteil ihrer fiskalischen Belastung durch den Sozial- und Jugendhilfebereich nicht in Form eigener Auszahlungen in diesen Produktbereichen anfällt, sondern über den Umweg der an die Kreise - als örtliche Sozial- und ggf. auch Jugendhilfeträger - geleisteten Umlagezahlungen. Hierdurch wird deutlich, dass der Interpretation der in **ABBILDUNG 41** dargestellten Deckungsmittelabsorptionsquote der Sozialausgaben zumindest im Hinblick auf die *Niveau*unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen Grenzen gesetzt sind. Für die Entwicklung der Quote gelten diese Interpretationsgrenzen jedoch nicht. Hier fällt auf, dass die fiskalische Belastung zwischen 2013 und 2016 bei den kreisangehörigen Gemeinden und Landschaftsverbänden leicht gesunken ist (kreisangehörige Gemeinden: - 0,9 Prozentpunkte; Landschaftsverbände: - 5,1 Prozentpunkte), während die kreisfreien Städte (+ 2,6 Prozentpunkte) und Kreise (+ 1,2 Prozentpunkte) einen Anstieg zu verzeichnen hatten.

Abbildung 42: Nach Abzug der Nettoauszahlungen für Soziales und Jugend verbleibende allgemeine Deckungsmittel (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die Gemeinden: Summe



der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen; für
Gemeindeverbände: Summe der Einzahlungen aus allgemeinen Um-
lagen und allgemeinen Zuweisungen

Im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich ihr Niveau im Jahr 2016 auf 979 Euro je Einwohner.

- Gegenüber dem Jahr 2013 hat sich das Volumen der nicht durch Sozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel damit im Schnitt um 130 Euro je Einwohner erhöht (**ABBILDUNG 42**). Dies entspricht einer Zunahme um 15 Prozent.

Bezogen auf diese Kennzahl hat sich die fiskalische Belastung der nordrhein-westfälischen Kommunen durch den Leistungsbereich Soziales und Jugend im Berichtszeitraum trotz gestiegener Nettoauszahlungen verringert.

Von dieser Entlastung, die auf die positive Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel zurückzuführen ist, haben alle kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen profitiert.

Bezogen auf die Entwicklung der nach Abzug der Nettosozialausgaben je Einwohner verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel ist die Verbesserung in den kreisangehörigen Gemeinden (+ 189 Euro je Einwohner bzw. + 16,5 Prozent) sowie in den kreisfreien Städten (+ 123 Euro je Einwohner bzw. + 10,3 Prozent) besonders umfassend ausgefallen.

4.2.2 Zur fiskalischen Belastung durch Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände

Speziell im Hinblick auf die **kreisangehörigen Gemeinden** sind die Nettosozialauszahlungen als Gradmesser für die Höhe und Entwicklung der mit dem Sozial- und Jugendhilfebereich verbundenen fiskalischen Belastung nur bedingt geeignet. Dies gilt insbesondere für kleine kreisangehörige Gemeinden, die nicht über ein eigenes Jugendamt verfügen.

- **Die Nettoauszahlungen im Leistungsbereich Soziales und Jugend vermitteln hier allenfalls einen unvollständigen Eindruck von der tatsächlich bestehenden fiskalischen Belastung durch den Sozialbereich, da die entsprechenden Aufgaben im Wesentlichen von den Kreisen als örtlichen Sozial- und Jugendhilfeträgern wahrgenommen werden.**

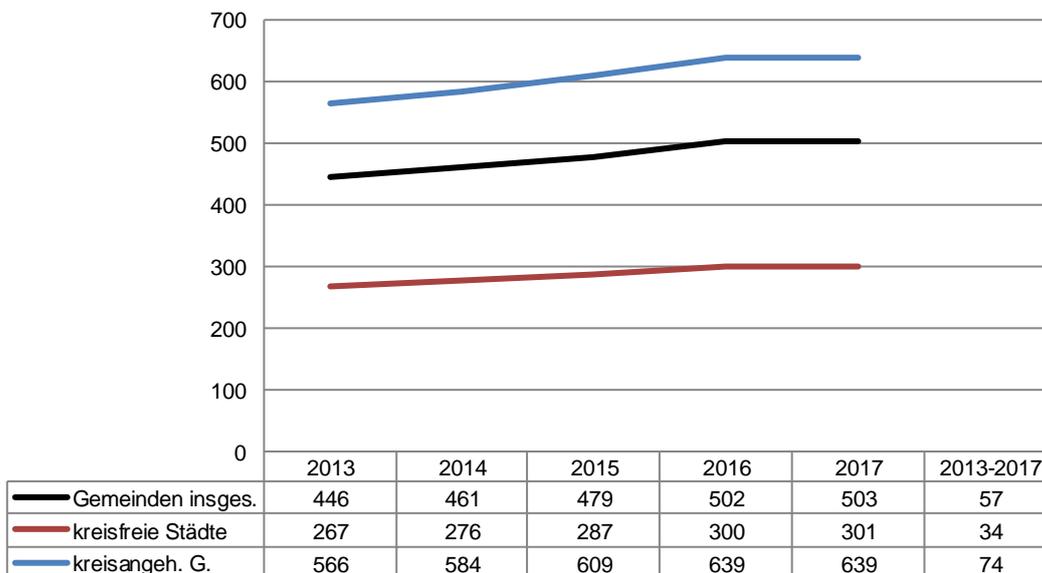


Da die Kreise ihre Gemeinden über die Kreisumlage zur Finanzierung der Aufgaben- und Ausgabentätigkeit heranziehen, müssen zur Ermittlung der fiskalischen Belastung auch die Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände in den Blick genommen werden. In abgeschwächter Form trifft der beschriebene Sachverhalt auch auf das Verhältnis der kreisfreien Städte und Kreise mit den Landschaftsverbänden als überörtlichen Trägern der Sozial- und Jugendhilfe zu. Letztere ziehen die kreisfreien Städte und Kreise über die sogenannte Landschaftsumlage zur Finanzierung ihrer Aufgabenerfüllung heran.

Analog zur Vorgehensweise im vorangegangenen Abschnitt 4.2.1 „Zur fiskalischen Belastung durch den Aufgabenbereich Soziales und Jugend“ wird der Umfang und die Entwicklung der fiskalischen Belastung anhand von drei Kennzahlen erfasst.

Neben den Pro-Kopf-Auszahlungen handelt es sich dabei um die Deckungsmittelabsorptionsquote der Auszahlungen für allgemeine Umlagen sowie die Höhe der nach Abzug der Umlagezahlungen verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel.

Abbildung 43: Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände (Euro je Einwohner)



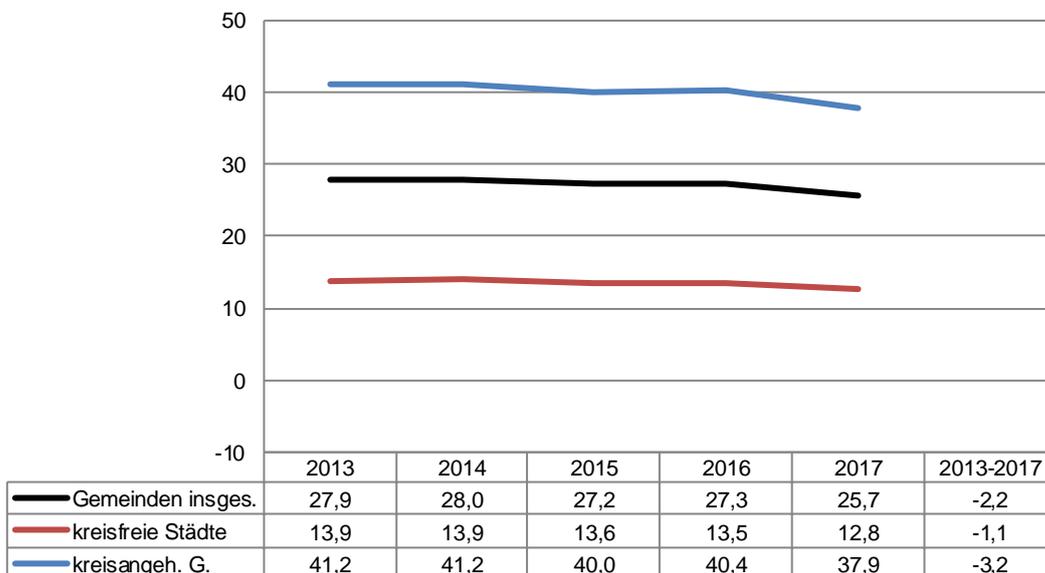
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Zwischen 2013 und 2016 sind die Auszahlungen der Gemeinden für allgemeine Umlagen im nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 446 auf 502 Euro je Einwohner gestiegen (+ 56 Euro je Einwohner); dies entspricht einer Zunahme um fast 13 Prozent bzw. einem jährlichen Wachstum um 4,2 Prozent.

Im vergangenen Jahr ist das Niveau der Umlagezahlungen hingegen weitgehend unverändert geblieben. Der Anstieg in den Jahren 2013 bis 2016 lässt sich maßgeblich auf die Belastungszunahme in den kreisangehörigen Gemeinden zurückführen, deren Umlagezahlungen im genannten Zeitraum um 74 auf 639 Euro je Einwohner gestiegen ist (**ABBILDUNG 43**). Das Pro-Kopf-Ausgabenwachstum ist damit in den kreisangehörigen Gemeinden mehr als doppelt so hoch ausgefallen wie in den kreisfreien Städten, deren Auszahlungen für allgemeine Umlagen im Berichtszeitraum 2013 bis 2017 um 34 auf 301 Euro je Einwohner gestiegen sind (+ 12,7 Prozent).

Abbildung 44: Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (in Prozent; Entwicklung 2013 – 2017 in Prozentpunkten)*



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die Gemeinden: Summe



der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen; für
Gemeindeverbände: Summe der Einzahlungen aus allgemeinen Um-
lagen und allgemeinen Zuweisungen

In **ABBILDUNG 44** sind die gemeindlichen Auszahlungen für allgemeine Umlagen in Relation zu ihren allgemeinen Deckungsmitteln dargestellt.

Demnach ist der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel, die durch die Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände gebunden waren, zwischen 2013 und 2017 im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Gemeinden um 2,2 Prozentpunkte gesunken und belief sich im Jahr 2017 auf 25,7 Prozent.

Bezogen auf diese Kennzahl hat sich der Umfang der fiskalischen Belastung durch allgemeine Umlagen im Berichtszeitraum also verringert. Besonders groß ist der Belastungsrückgang in den kreisangehörigen Gemeinden ausgefallen. Hier verringerte sich die Deckungsmittelabsorptionsquote der allgemeinen Umlagen im genannten Zeitraum von 41,2 Prozent auf 37,9 Prozent - ein Minus von 3,3 Prozentpunkten bzw. 8 Prozent.

Bei den kreisfreien Städten hat sich der Anteil der durch Umlagen gebundenen allgemeinen Deckungsmittel im Betrachtungszeitraum ebenfalls verringert. Im Jahr 2017 absorbierten die Umlagen im kreisfreien Bereich durchschnittlich 12,8 Prozent der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Umlagen – 1,1 Prozentpunkte weniger als noch 2013.

Die Höhe der nach Abzug der Umlagezahlungen verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel ist zwischen 2013 und 2017 im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Gemeinden um 303 auf 1 453 Euro je Einwohner gestiegen (**ABBILDUNG 45**).

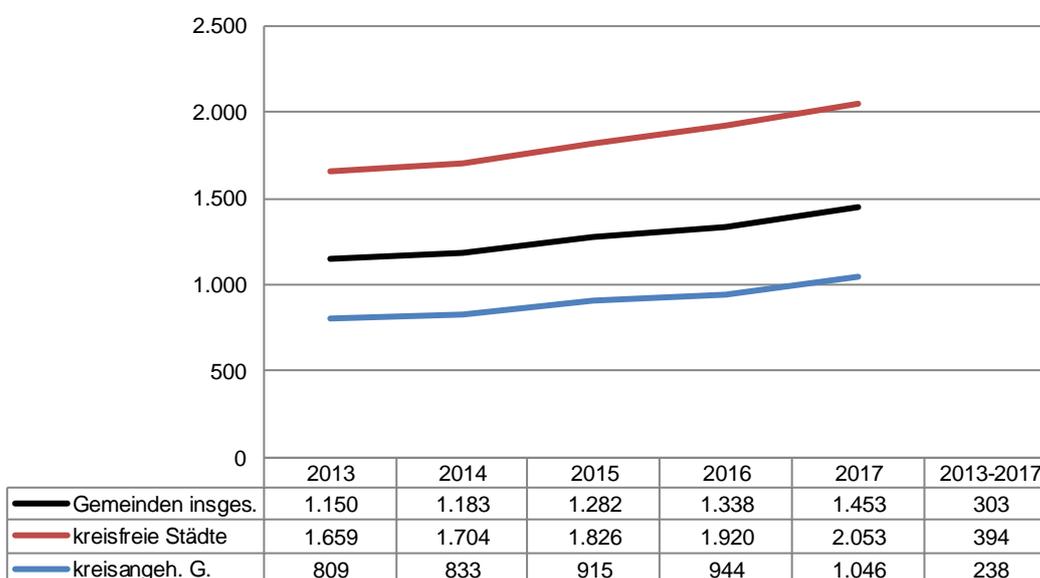
Dies entspricht einer Zunahme um 26,3 Prozent. Der zuvor – auf der Grundlage der Deckungsmittelabsorptionsquote – gewonnene Eindruck von einer spürbaren Verringerung der fiskalischen Belastung durch die Umlagezahlungen an Gemeindeverbände wird durch diese Kennzahl somit bestätigt.

Im Vergleich der Körperschaftsgruppen wird deutlich, dass von der positiven Entwicklung auch die von den Umlagen quantitativ besonders betroffenen kreisangehörigen Gemeinden profitiert haben. Die Höhe der ihnen nach Abzug der Umlagezahlungen verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel ist zwischen 2013 und 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt um 238 Euro je Einwohner bzw. 29,4 Prozent auf nun 1 046 Euro je Einwohner gestiegen.

Bei den kreisfreien Städten belief sich die Verbesserung - dank der positiven Deckungsmittelentwicklung und des geringeren fiskalischen Gewichts der Umlagezahlungen - sogar auf 394 Euro je Einwohner (+ 23,8 Prozent).



Abbildung 45: Nach Abzug der Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände verbleibende allgemeine Deckungsmittel (Euro je Einwohner)



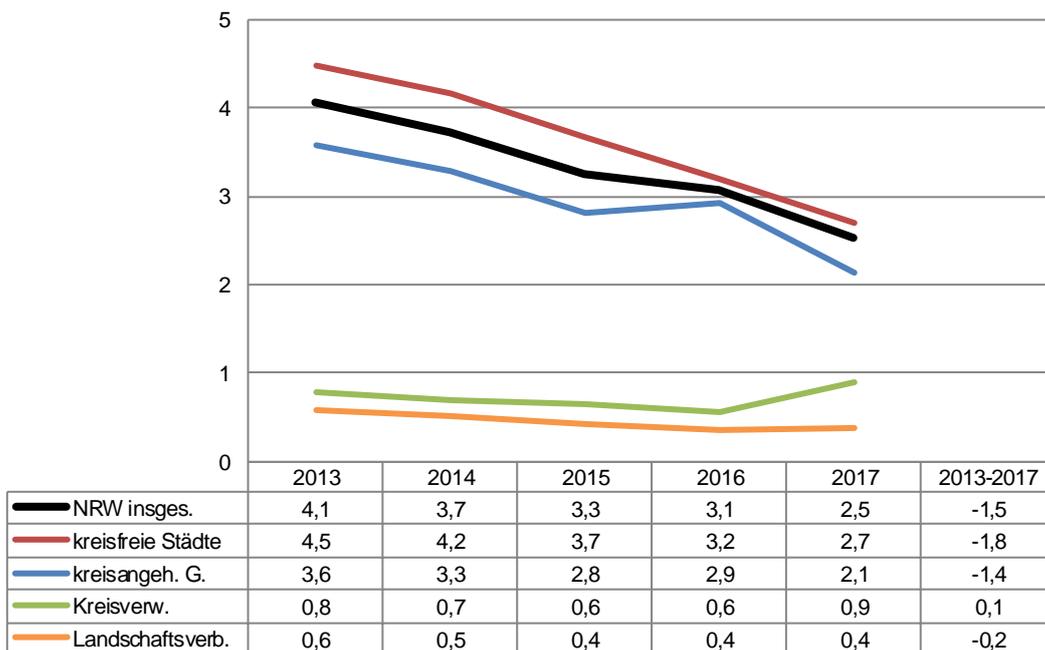
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die Gemeinden: Summe der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen; für Gemeindeverbände: Summe der Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen und allgemeinen Zuweisungen



4.2.3 Zur fiskalischen Belastung der Zinsauszahlungen

Abbildung 46: Auszahlungen für Zinsen in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die Gemeinden: Summe der Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen; für Gemeindeverbände: Summe der Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen und allgemeinen Zuweisungen

Die Zinsauszahlungen stellen einen weiteren Belastungsfaktor für die kommunalen Haushalte dar, der angesichts der hohen Verbindlichkeiten der nordrhein-westfälischen Kommunen und der - zumindest kurzfristig - vergleichsweise geringen kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Höhe dieser Auszahlungen von nicht unerheblicher Bedeutung ist.

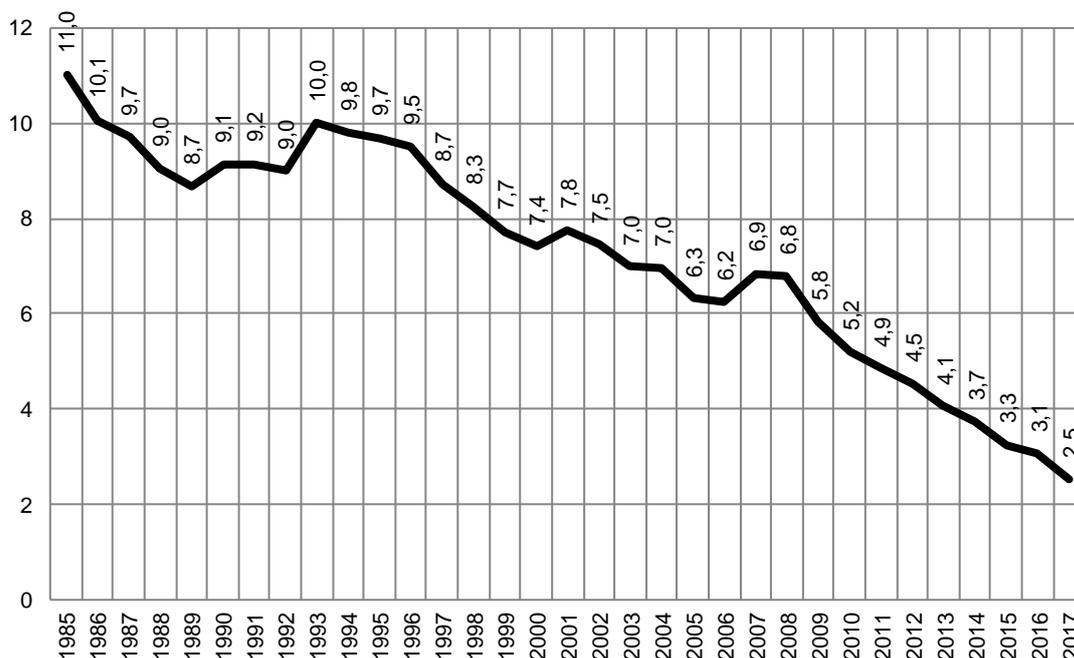
Bei den Darstellungen zur kommunalen Auszahlungsentwicklung wurde jedoch bereits deutlich, dass die fiskalische Bedeutung der Kreditzinsen aufgrund des seit der Ban-



ken- und Wirtschaftskrise bestehenden Niedrigzinsniveaus und trotz der bis 2016 anhaltenden Schuldenzunahme in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen hat.

Im Jahr 2017 belief sich der Anteil der durch Zinsauszahlungen gebundenen allgemeinen Deckungsmittel im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 2,5 Prozent. Im Jahr 2013 hat der entsprechende Wert noch 4,1 Prozent betragen (**ABBILDUNG 46**). Die Absorptionsquote ist damit allein zwischen 2013 und 2017 um 1,6 Prozentpunkte gesunken; dies entspricht einer Verringerung um fast 40 Prozent. Noch deutlicher wird der Belastungsrückgang der Zinsauszahlungen, wenn man die Entwicklung der Deckungsmittelabsorptionsquote über einen längeren Zeitraum in den Blick nimmt.

Abbildung 47: Auszahlungen für Zinsen in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln im Langfristvergleich von 1985 bis 2017 (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Diese Entwicklung stellt im Übrigen keine Besonderheit des laufenden Jahrzehnts dar, sondern setzt einen Trend fort, der sich - mit vorübergehenden Schwankungen - bereits seit den 1980er Jahren aus den finanzstatistischen Daten abgelesen lässt:

Obwohl sich die Verbindlichkeiten der nordrhein-westfälischen Kommunen in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt haben,⁵⁶ sind die Zinsauszahlungen nominal um mehr als ein Drittel gesunken.

In Verbindung mit der positiven Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel – diese sind zwischen 1985 und 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt um 183 Prozent gestiegen – hat sich die fiskalische Belastung durch Zinsen stark verringert. Im Jahr 1985 waren im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Kommunen noch 11 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel durch Zinsauszahlungen gebunden.

Bis zum Jahr 2000 ist der Wert schrittweise auf dann 7,4 Prozent gesunken. Zu Beginn der krisenbedingten Zinssenkung im Jahr 2008 absorbierten die Zinsausgaben in Nordrhein-Westfalen im Schnitt noch 6,8 Prozent der kommunalen Deckungsmittel (**ABBILDUNG 47**).

Seither ist der Anteil - trotz weiterhin gestiegener Verbindlichkeiten⁵⁷ - um fast zwei Drittel gesunken. Bezogen auf den Gesamtzeitraum 1985 bis 2017 beläuft sich der Belastungsrückgang sogar auf 77 Prozent.

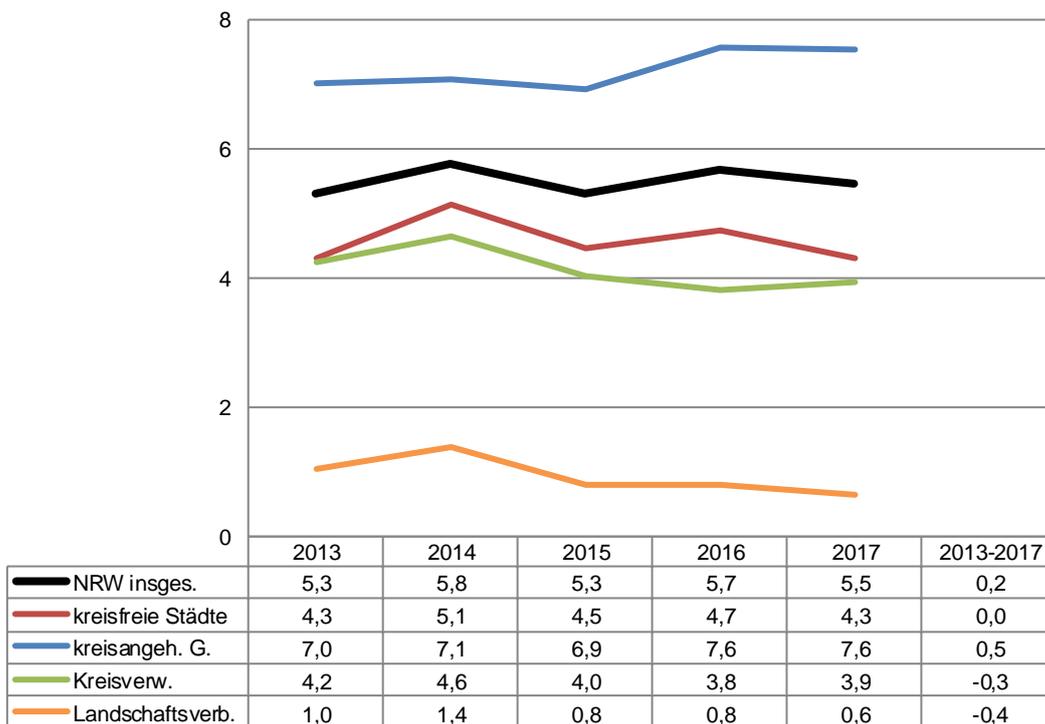
⁵⁶ Bezogen auf die Schulden der kommunalen Kernhaushalte sind die Verbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen zwischen 1985 und 2017 ausweislich der Schuldenstatistik von rd. 20 Mrd. Euro auf rd. 49 Mrd. Euro gestiegen.

⁵⁷ Zwischen 2008 und 2017 sind die Schulden der kommunalen Kernhaushalte in Nordrhein-Westfalen um 28 Prozent gestiegen.



4.2.4 Zur fiskalischen Bedeutung der kommunalen Sachinvestitionen

Abbildung 48: Auszahlungen für Sachinvestitionen in Relation zu den Gesamtauszahlungen* (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Erläuterung: * Summe der um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit

Eine weitere Maßzahl, die einen Eindruck von der fiskalischen Situation der Kommunen vermittelt, ist der Gesamtausgabenanteil der kommunalen Investitionsausgaben. Speziell Kommunen mit schwieriger Haushaltslage sehen sich oftmals dazu gezwungen, auf beabsichtigte bzw. erforderliche Investitionen zu verzichten. Fiskalische Probleme spiegeln sich daher in einem unterdurchschnittlichen Investitionsniveau wider. Im Falle einer anhaltenden Investitionsschwäche besteht zudem die Gefahr, dass die betroffenen Kommunen im interkommunalen Wettbewerb als Wohn- und Wirtschafts-



standort an Boden verlieren. In diesem Fall werden die Haushaltsprobleme – über reduzierte Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen vermittelt – zum Motor ihrer selbst.

Zur Erfassung der Investitionstätigkeit wird nachfolgend auf die in den kommunalen Kernhaushalten getätigten Sachinvestitionen zurückgegriffen.

- Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass viele Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten einen Teil ihrer Investitionstätigkeit aus der Kernverwaltung ausgegliedert und auf rechtlich selbständige Organisationseinheiten übertragen haben. In diesem Fall tauchen die Investitionsausgaben in den finanzstatistischen Meldungen nicht mehr auf, obwohl die Kommunen nach wie vor Investitionen tätigen. Speziell bei längeren Zeitreihen sind der Ergebnisinterpretation daher Grenzen gesetzt.

Trotz der Verbesserung der kommunalen Haushaltsergebnisse in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2013 bis 2017 hat sich der Ausgabenanteil der Sachinvestitionen in diesem Zeitraum per Saldo nur marginal verändert. Ihr Anteil belief sich im Jahr 2017 im nordrhein-westfälischen Durchschnitt auf 5,5 Prozent. Er lag damit nur 0,2 Prozentpunkte über dem Ausgangswert von 2013 (**ABBILDUNG 48**). Die fiskalische Entspannung hat sich demnach nicht in einem - sichtbaren - Anstieg der Investitionstätigkeit niedergeschlagen. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2017, in dem die kommunalen Investitionen trotz eines hohen Finanzmittelüberschusses sowohl nominal als auch relativ zurückgegangen sind.

Die Investitionsausgabenquoten der kommunalen Körperschaftsgruppen in Nordrhein-Westfalen unterschieden sich im Berichtszeitraum sichtbar. Während der Gesamtausgabenanteil der Sachinvestitionen im Jahr 2017 in den kreisfreien Städten im Mittel 4,3 Prozent betrug, belief sich die Quote in den kreisangehörigen Gemeinden auf 7,6 Prozent (2013: 7,0 Prozent).

- **Der Investitionsanteil der kreisangehörigen Gemeinden lag somit mehr als 75 Prozent über dem Niveau der kreisfreien Städte.**

Dieser Vorsprung bei der Investitionstätigkeit wird etwas relativiert, wenn man den Investitionsausgabenanteil für den kreisangehörigen Raum insgesamt - d.h. für die Summe der kreisangehörigen Gemeinden und Kreise - ermittelt. Aufgrund der geringeren Investitionsquote der Kreise (1,9 Prozent im Jahr 2017) belief sich der Gesamtausgabenanteil der Sachinvestitionen im Jahr 2017 in dieser Darstellung im Mittel auf 5,5 Prozent; das waren etwa 30 Prozent mehr als in den kreisfreien Städten und rund 0,3 Prozentpunkte mehr als noch 2013.

Der Langfristvergleich macht deutlich, dass das fiskalische Gewicht der Sachinvestitionen in den kommunalen Kernhaushalten in den vergangenen beiden Jahrzehnten in



relativer Hinsicht stark gesunken ist: Im Jahr 1997 belief sich der Gesamtausgabenanteil⁵⁸ der Sachinvestitionen in den nordrhein-westfälischen Kommunen im Schnitt noch auf 9,2 Prozent. 2007 betrug die Quote noch 5,4 Prozent.

Es sei jedoch nochmals darauf hingewiesen, dass die genannten Zahlen zur Entwicklung der Investitionstätigkeit insbesondere aufgrund der beschriebenen Auslagerungstendenz nur eingeschränkt interpretiert werden können.

⁵⁸ Hier bezogen auf die Summe der Ausgaben des Verwaltungs- sowie des Vermögenshaushalts abzüglich der Ausgaben für Tilgung von Krediten und inneren Darlehen.



5 ZUR FINANZIELLEN LAGE DER STÄRKUNGSPAKTKOMMUNEN

Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation in zahlreichen Kommunen hat das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 ein Programm zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung - den sogenannten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ eingerichtet. Im Rahmen dieses Programms wurden zunächst 61 und ab 2017 dann 64⁵⁹ Kommunen Konsolidierungshilfen⁶⁰ gewährt. Im Gegenzug für die Hilfe mussten die teilnehmenden Kommunen einen klaren Sanierungskurs einschlagen und ihre Haushalte schnellstmöglich ausgleichen.

Vor diesem Hintergrund - und in Ergänzung zu den in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Informationen über die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt - wird die finanzielle Lage und Entwicklung der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Rahmen des vorliegenden Abschnitts gesondert in den Blick genommen. In diesem Zusammenhang soll auch der Frage nachgegangen werden, welche Unterschiede die finanzwirtschaftliche Lage und Entwicklung im Stärkungspakt gegenüber den übrigen, nicht am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden aufweist.

Im Hinblick auf die Auswahl der untersuchten fiskalischen Positionen orientiert sich die nachfolgende Auswertung weitgehend an der in den Abschnitten 2 „Kommunaler Haushaltsvollzug“ und 3 „Kommunale Haushaltsplanung“ vorgenommenen Analyse zur Haushaltsslage der nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt. Im Mittelpunkt stehen

- die aktuelle Haushaltsplanung (Abschnitt 5.1),
- die Ergebnisentwicklung im Zeitraum 2013 bis 2017 (Abschnitt 5.2.1),
- die Höhe, Struktur und Entwicklung der kommunalen Ein- und Auszahlungen (Abschnitte 5.2.2 sowie 5.2.3),
- die Realsteuerhebesätze (Abschnitt 5.2.4) sowie
- die Höhe und Entwicklung der kommunalen Verbindlichkeiten (Abschnitt 5.2.5).

Da sich die Gruppe der Stärkungspaktgemeinden speziell in siedlungsstruktureller Hinsicht deutlich von den nicht an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden Gemeinden

⁵⁹ Seit dem Jahr 2017 nehmen mit Alsdorf, Laer und Mülheim an der Ruhr drei weitere Kommunen am Stärkungspakt teil, die zwischenzeitlich in die Überschuldung geraten sind.

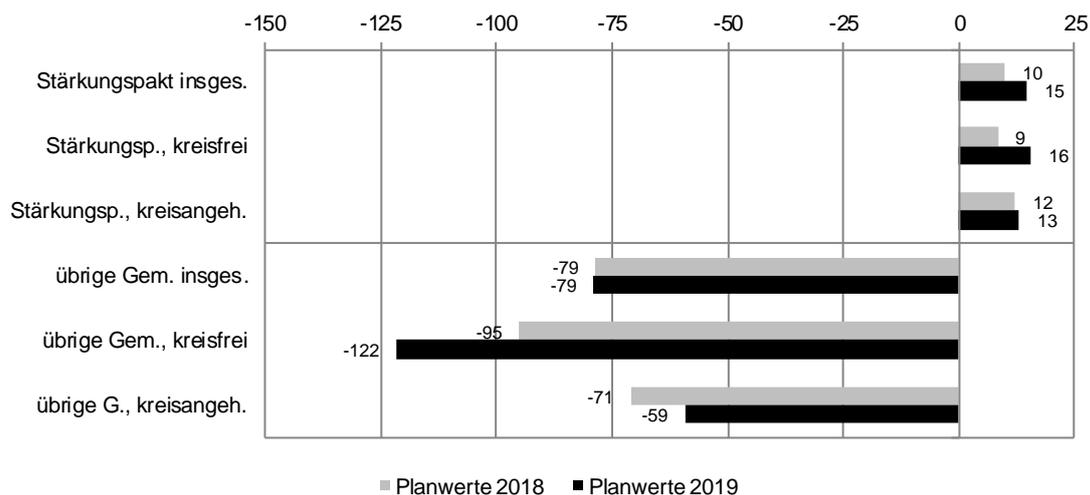
⁶⁰ Zwischen 2011 und 2017 haben die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen Konsolidierungshilfen im Gesamtvolumen von 3,8 Mrd. Euro erhalten, von denen das Land rd. 2,7 Mrd. Euro getragen hat. Weitere 1,1 Mrd. Euro wurden von kommunaler Seite erbracht, davon 780 Mio. Euro über einen Vorwegabzug aus dem Finanzausgleich und 363 Mio. Euro über die seit 2014 erhobene und mit Wirkung für das Jahr 2018 wieder abgeschaffte Solidaritätsumlage.



unterscheidet,⁶¹ werden im Rahmen der nachfolgenden Auswertungen nicht nur die Durchschnittswerte beider Gemeindegruppen angegeben, sondern es wird für beide Gruppen zumeist eine weitere Differenzierung nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen.

5.1 Haushaltsplanung

Abbildung 49: Stärkungspaktgemeinden: Geplante Jahresergebnisse für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen

Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz sind die 34 pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (sog. „erste Stufe“) seit 2016 dazu verpflichtet, einen in

⁶¹ Verglichen mit den übrigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens ist die Gruppe der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden relativ (groß-) städtisch geprägt: Im Stärkungspakt betrug die durchschnittliche Ortsgröße im Jahr 2016 fast 90 000 Einwohner. In der Gruppe der übrigen Gemeinden belief sich der Wert zum Stichtag 31.12.2016 hingegen auf weniger als 37 000 Einwohner. Zur Gruppe der Stärkungspaktgemeinden gehören seit dem Jahr 2017 darüber hinaus fast zwei Drittel der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens.



Aufwand und Ertrag - mindestens - ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.⁶² Seit dem Jahr 2018 gilt diese Verpflichtung auch für die 27 auf Antrag teilnehmenden Gemeinden der sogenannten zweiten Stärkungspaktstufe.

Lediglich die im Jahr 2017 neu in den Stärkungspakt aufgenommenen Städte Alsdorf und Mülheim an der Ruhr müssen den Ausgleich unter Einbeziehung der für das jeweilige Haushaltsjahr gezahlten Konsolidierungshilfe gemäß § 12 Abs. 6 Stärkungspaktgesetz erst ab dem Jahr 2020 erreichen.

Aufgrund der Pflicht zum jährlichen Haushaltsausgleich unterliegen die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen - im Gegenzug für die im Rahmen des Programms gewährte finanzielle Unterstützung - strengeren Anforderungen an die Haushaltsplanung als die übrigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens, für die ausschließlich die Vorgaben der Gemeindeordnung einschlägig sind.⁶³

Diese strengeren Anforderungen spiegeln sich in den für die Jahre 2018 und 2019 geplanten Jahresergebnisse wider:

- Während die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden in den Jahren 2018 und 2019 per Saldo mit Haushaltsüberschüssen in Höhe von 10 bzw. 15 Euro je Einwohner planen, ergibt sich aus den Ergebnisplanungen der übrigen Gemeinden für 2018 und 2019 jeweils ein Fehlbetrag in Höhe von 79 Euro je Einwohner (**ABBILDUNG 49**).
- Die beschriebenen Planergebnisunterschiede betreffen dabei sowohl die kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden.

⁶² Zwei pflichtig teilnehmenden Kommunen, Oberhausen und Wuppertal, wurde eine einjährige Verlängerung der Frist für den erstmaligen Haushaltsausgleich gewährt.

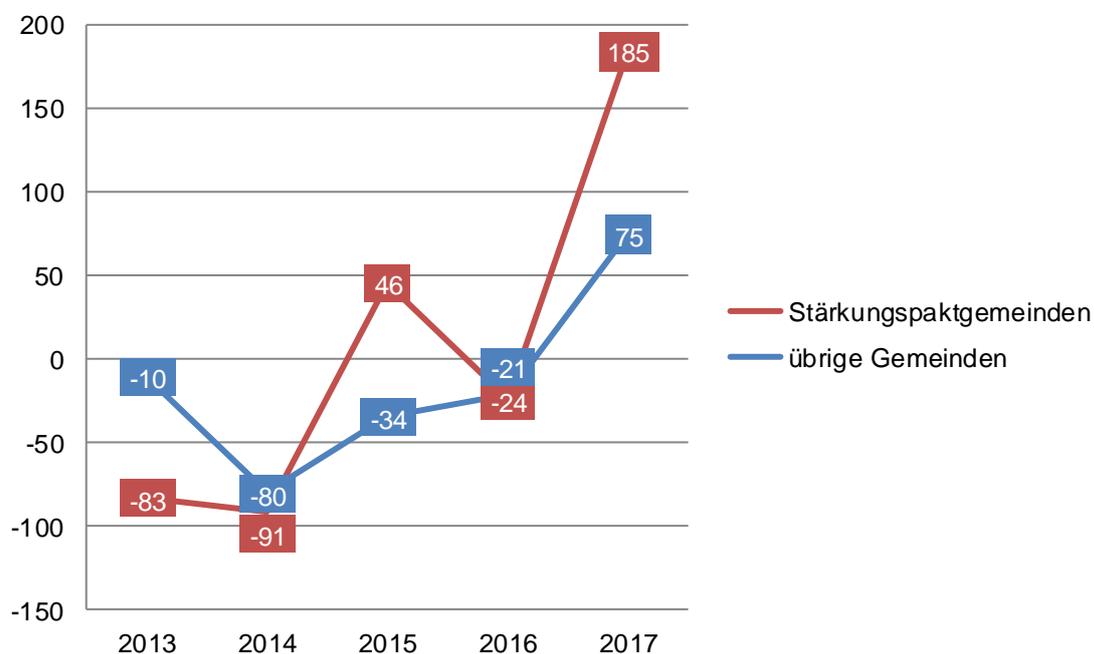
⁶³ Gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW muss der Haushalt in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Nicht am Stärkungspakt teilnehmende Kommunen können einen Fehlbedarf im Ergebnisplan und einen Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung jedoch auch durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken (sog. fiktiver Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 S. 3 GO NRW). Darüber hinaus besteht gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW die Möglichkeit, den Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage zu erreichen. Diese bedarf jedoch der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Kommunen, die die zuvor dargestellten Anforderungen von § 75 Abs. 2 und 4 GO NRW nicht erfüllen, müssen gemäß § 76 Abs. 2 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist. Auch das Haushaltssicherungskonzept bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.



5.2 Haushaltsvollzug

5.2.1 Haushaltsergebnis

Abbildung 50: Finanzmittelsaldo der Stärkungspaktgemeinden (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

ABBILDUNG 50 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Finanzmittelsaldos der 61 zur ersten und zweiten Stärkungspaktstufe gehörenden Gemeinden im Vergleich mit der Ergebnisentwicklung in den 335 übrigen Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens, die im Berichtszeitraum nicht (durchgängig) am Stärkungspakt teilgenommen haben.⁶⁴ Gemessen an der Entwicklung des Finanzmittelsaldos hat sich die Haushaltssituation der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Berichtszeitraum durchgreifend gebessert.

⁶⁴ Da die Städte Alsdorf und Mülheim an der Ruhr sowie die Gemeinde Laer erst Mitte des Jahres 2017 in den Stärkungspakt aufgenommen wurden, werden diese Kommunen bei der Darstellung des Haushaltsvollzugs noch nicht zur Gruppe der Stärkungspaktkommunen gezählt.



- Während diese die Jahre 2013 und 2014 per Saldo noch mit Finanzmittelfehlbeträgen in Höhe von 83 bzw. 91 Euro je Einwohner abschlossen, erzielten sie im Jahr 2017 einen Überschuss in Höhe von 185 Euro je Einwohner.
- Die Ergebnisentwicklung ist damit im Berichtszeitraum in der Gruppe der Stärkungspaktkommunen im Großen und Ganzen besser ausgefallen als im Durchschnitt der übrigen Gemeinden. Letztere haben im Jahr 2017 zwar ebenfalls einen klaren Überschuss erzielt, doch ist dieser mit 75 Euro je Einwohner deutlich geringer ausgefallen als in den Teilnehmerkommunen der Stärkungspaktstufen 1 und 2.



5.2.2 Einzahlungen

Im Hinblick auf die Höhe, Struktur und Entwicklung der Einzahlungen unterschieden sich die Stärkungspaktkommunen im Berichtszeitraum teils deutlich von den übrigen Gemeinden, wie **ABBILDUNG 51** erkennen lässt.

Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte: Speziell aufgrund deutlich geringerer Steuereinzahlungen lag das Pro-Kopf-Einzahlungsniveau der kreisfreien Stärkungspaktstädte im Jahr 2017 leicht unter dem Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (-115 Euro je Einwohner bzw. -2,8 Prozent). Mit Steuereinzahlungen in Höhe von 1 413 Euro je Einwohner war das Aufkommen hier mehr als ein Viertel geringer als im Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte (1 890 Euro je Einwohner).

Deutlich unterdurchschnittlich waren in den kreisfreien Stärkungspaktstädten zudem die Einzahlungen aus Beiträgen und Entgelten (374 Euro ggü. 478 Euro je Einwohner) sowie diejenigen Einzahlungen, die im Rahmen des vorliegenden Berichts zu der Kategorie „sonstige Einzahlungen“ zusammengefasst wurden⁶⁵ (311 Euro ggü. 505 Euro je Einwohner).⁶⁶

Die Einzahlungen aus Zuwendungen und Kostenerstattungen lagen 2017 im Stärkungspakt hingegen deutlich über dem Niveau der übrigen kreisfreien Städte; bei den Zuwendungen, zu denen u.a. die steuerkraftabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen zählen, war der Vorsprung der Stärkungspaktstädte mit 484 Euro je Einwohner bzw. 62,2 Prozent sogar erheblich.

Die Einzahlungsentwicklung ist in den am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städten im Zeitraum 2013 bis 2017 hingegen besser verlaufen als in den übrigen Städten (+782 ggü. +658 Euro je Einwohner). Ursächlich hierfür war insbesondere die überdurchschnittliche Zunahme der Einzahlungen aus Zuwendungen und Kostenerstattungen. Mit einer Zunahme um 308 Euro je Einwohner (+32,3 Prozent) legten die Zuwendungen in den kreisfreien Städten des Stärkungspaktes zwischen 2013 und 2017 mehr als dreimal so stark zu wie in den übrigen kreisfreien Städten (+96 Euro je Einwohner bzw. +14,1 Prozent).

Bezogen auf die kreisangehörigen Gemeinden waren die Struktur- und Entwicklungsunterschiede zwischen Stärkungspakt und übrigen Gemeinden im Berichtszeitraum

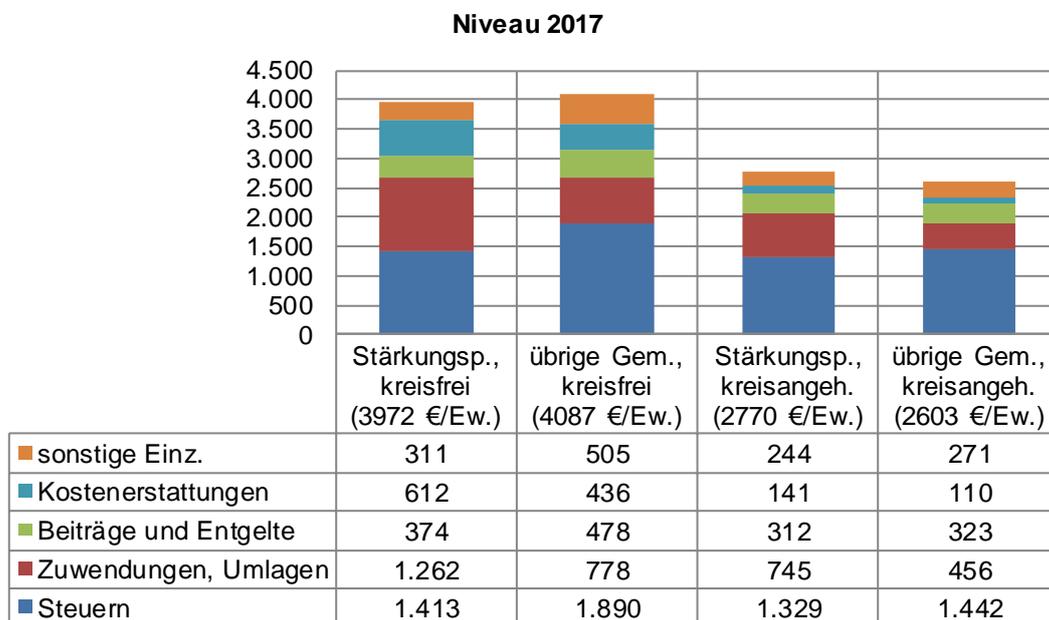
⁶⁵ Diese setzen sich aus folgenden Einzahlungspositionen zusammen: Sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen sowie die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit mit Ausnahme der Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten.

⁶⁶ Der Unterschied bei den sonstigen Einzahlungen lässt sich zu drei Vierteln auf einen außerordentlich hohe Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen und immateriellen Vermögensgegenständen in der - zu den übrigen kreisfreien Städten gezählten - Stadt Düsseldorf zurückführen, die zu dieser Position für das Jahr 2017 Einzahlungen in Höhe von mehr als 570 Mio. Euro (929 Euro je Einwohner) gemeldet hat. Die Abweichung ist somit einem Sondereffekt geschuldet.



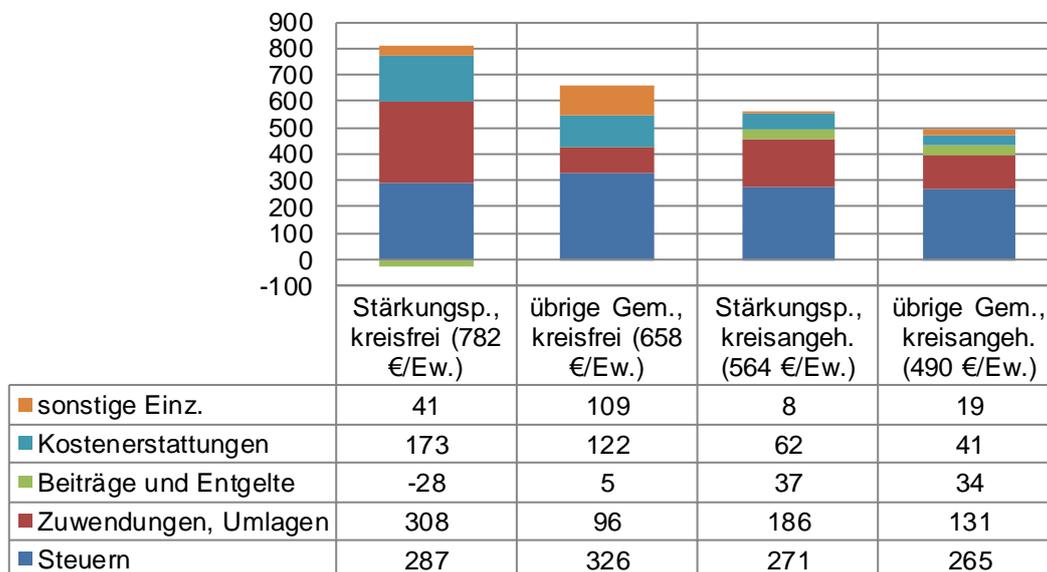
weniger stark ausgeprägt. Das Gesamteinzahlungsniveau lag 2017 im Stärkungspakt - aufgrund höherer Pro-Kopf-Einzahlungen aus Zuwendungen und Kostenerstattungen - über dem Durchschnitt der übrigen, nicht an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden Gemeinden (2 770 ggü. 2 603 Euro je Einwohner). Und auch die Einzahlungsentwicklung ist in den kreisangehörigen Gemeinden des Stärkungspaktes im Mittel positiver ausgefallen als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden (+564 ggü. +490 Euro je Einwohner). Ursächlich hierfür waren ebenfalls die Einzahlungen aus Zuwendungen und Kostenerstattungen, deren Entwicklung in den kreisangehörigen Stärkungspaktentwicklung mit einer Zunahme von 186 bzw. 62 Euro je Einwohner dynamischer verlaufen ist als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden (+131 bzw. 41 Euro je Einwohner).

Abbildung 51: Einzahlungen der Stärkungspaktgemeinden – Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 nach Einzahlungsarten (Euro je Einwohner; Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit in Klammern)





Entwicklung 2013-2017



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



5.2.3 Auszahlungen

Wie auf der Einzahlungsseite zeigen sich im Rahmen des Vergleichs auch bei den kommunalen Auszahlungen markante Niveau-, Struktur- und Entwicklungsunterschiede zwischen den am Stärkungspakt beteiligten Kommunen und den übrigen nordrhein-westfälischen Gemeinden (**ABBILDUNG 52**). Und wie bereits im Hinblick auf die Einzahlungen betreffen diese Unterschiede auch auf der Auszahlungsseite insbesondere die kreisfreien Städte.

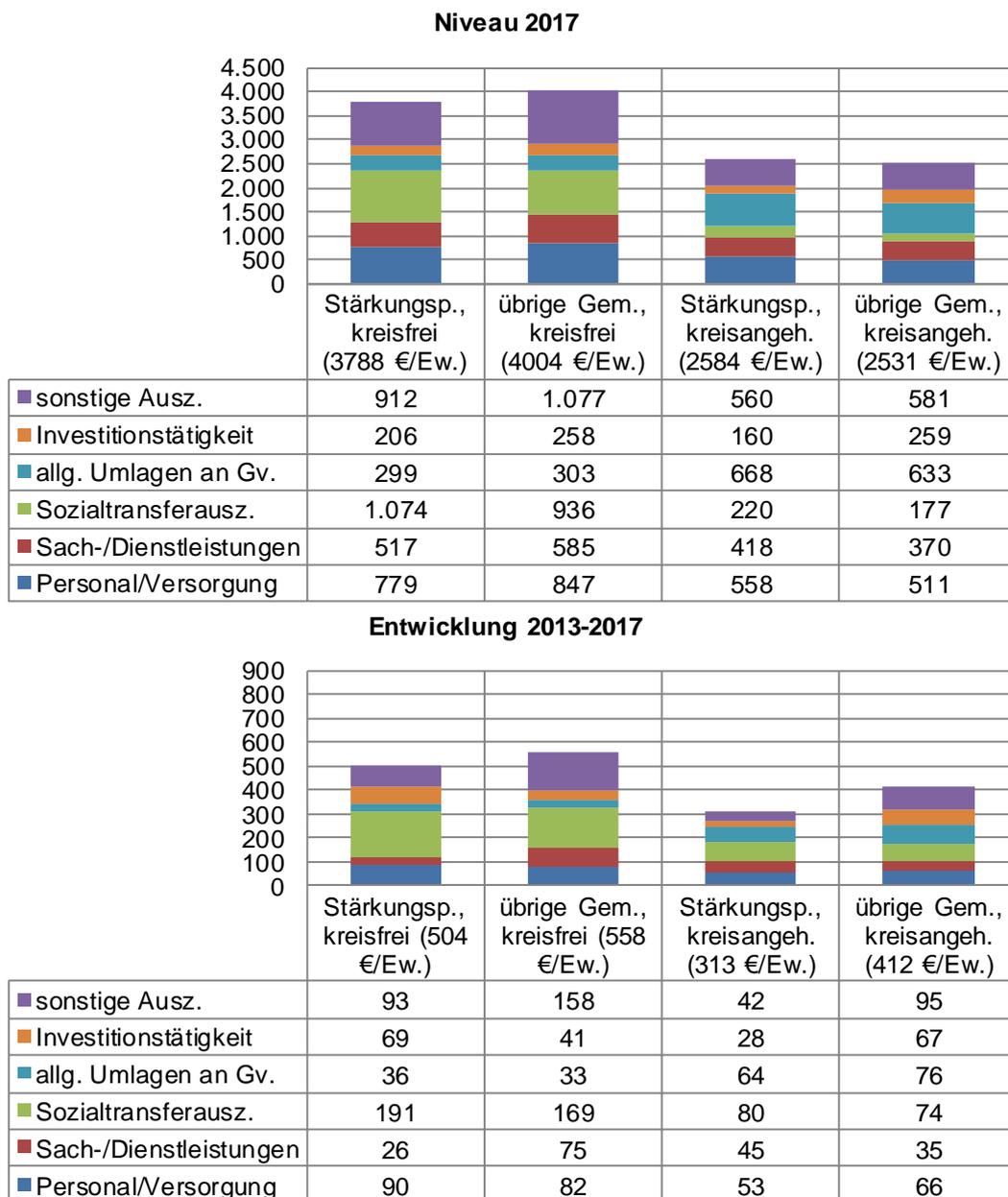
Im Jahr 2017 lagen die Pro-Kopf-Auszahlungen der am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städte - trotz deutlich höherer Sozialtransferauszahlungen - mit 3 788 Euro je Einwohner im Schnitt 212 Euro je Einwohner bzw. 5,4 Prozent unter dem der übrigen kreisfreien Städte (4 004 Euro je Einwohner). Der Niveauunterschied ist dabei auf verschiedene Positionen zurückzuführen:

- Besonders groß war die Abweichung mit -165 Euro je Einwohner (-15,3 Prozent) bei den Ausgaben, die im Rahmen des vorliegenden Berichts unter der Position „sonstige Auszahlungen“ zusammengefasst wurden.⁶⁷
- Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen wiesen mit 517 Euro je Einwohner im Stärkungspakt ein Niveau auf, das 68 Euro je Einwohner unter dem Schnitt der übrigen kreisfreien Städte lag (-11,6 Prozent).
- Die Auszahlungen für Personal und Versorgung lagen im Jahr 2017 in den am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städte im Schnitt 67 Euro je Einwohner (-8,0 Prozent) unter dem Mittelwert der übrigen kreisfreien Städte.
- Ebenfalls unterdurchschnittlich waren in der Gruppe der kreisfreien Stärkungspaktstädte die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (-52 Euro je Einwohner bzw. -20,2 Prozent).

⁶⁷ Hierbei handelt es sich um folgende Positionen: Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen, Transferauszahlungen abzüglich der Auszahlungen für Sozialtransfers und allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände sowie sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach dem SGB II. Die Abweichung von -165 Euro je Einwohner ist v.a. auf ein geringeres Niveau bei den Zuweisungen für laufende Zwecke (-70 Euro je Einwohner) sowie bei den Auszahlungen für Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage) und den sonstigen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (jew. -52 Euro je Einwohner) zurückzuführen.



Abbildung 52: Auszahlungen der Stärkungspaktgemeinden – Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 nach Auszahlungsarten (Euro je Einwohner; Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit in Klammern)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW



Demgegenüber lagen die Sozialtransferauszahlungen⁶⁸ in den am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städten im Jahr 2017 mit Pro-Kopf-Auszahlungen in Höhe von 1 074 Euro fast 15 Prozent (139 Euro je Einwohner) über dem Niveau der übrigen kreisfreien Städte, die 2017 im Schnitt Sozialtransfers in Höhe von 936 Euro je Einwohner tätigten.

Auch die Entwicklung der Auszahlungen im Berichtszeitraum lag in den am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städten mit einem Plus von 504 Euro je Einwohner leicht unter dem Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte +558 Euro je Einwohner.

Entwicklungsunterschiede gab es speziell bei den „sonstigen Auszahlungen“ (+ 93 Euro ggü. +158 Euro je Einwohner)⁶⁹ sowie bei den Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (+26 Euro ggü. +75 Euro je Einwohner).

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit haben sich im Berichtszeitraum in den kreisfreien Stärkungspaktstädten hingegen dynamischer entwickelt als in den übrigen kreisfreien Städten (+65 ggü. +43 Euro je Einwohner). Dasselbe gilt für die Sozialtransferauszahlungen, deren Niveau in den kreisfreien Städten innerhalb des Stärkungspaktes mit einem Plus von 191 Euro je Einwohner (+ 21,6 Prozent) etwas stärker zugelegt haben als in den übrigen kreisfreien Städten (+ 169 Euro je Einwohner bzw. +22,0 Prozent).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden stellten sich die Niveau- und Strukturunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb und außerhalb des Stärkungspaktes deutlich geringer dar als bei den kreisfreien Städten: Die Gesamtauszahlungen lagen im Jahr 2017 in den Stärkungspaktkommunen - aufgrund überdurchschnittlicher Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (418 Euro ggü. 370 Euro je Einwohner), für Personal und Versorgung (558 Euro ggü. 511 Euro je Einwohner) sowie für Sozialtransfers⁷⁰ - leicht über dem Niveau der übrigen Gemeinden (2 584 Euro ggü. 2 531

⁶⁸ Einschließlich der Auszahlungen für aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen

⁶⁹ Der Entwicklungsunterschied lässt sich auf die - jeweils rückläufige - Entwicklung der Auszahlungen für sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (abzüglich der Auszahlungen für aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen) sowie der Zinsauszahlungen zurückführen.

⁷⁰ In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die siedlungsstrukturellen Besonderheiten des Stärkungspaktes hinzuweisen. Die am Stärkungspakt teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden sich von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden hinsichtlich ihrer Größenstruktur deutlich. Dies spiegelt sich an der durchschnittlichen Ortsgröße der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2016 wider, die im Stärkungspakt mit rd. 40 000 Einwohnern deutlich über dem Durchschnitt der übrigen kreisangehörigen Gemeinden (<27 000 Einwohner) lag. Dieser Größenunterschied ist insofern von Bedeutung als bevölkerungsstarken Kommunen in Nordrhein-Westfalen zusätzliche Aufgaben übertragen werden, die eigentlich den Kreisverwaltungen zugeordnet sind (sog. gestuftes Aufgabenmodell). Derartige größenabhängige Differenzierungen des Aufgabenkatalogs gibt es dabei auch im Sozial- und Jugendbereich (insbesondere nehmen große und mittlere kreisangehörige Städte in Nordrhein-Westfalen die Rolle des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wahr). Der dargestellte Niveauunterschied bei den Sozialtransferauszahlungen ist demzufolge auch auf die bestehenden siedlungsstrukturellen Differenzen zwischen den Gruppen zurückzuführen.



Euro je Einwohner). Bei den investiven Auszahlungen wiesen die zum Stärkungspakt gehörenden kreisangehörigen Gemeinden hingegen ein klar unterdurchschnittliches Niveau auf. Mit 160 Euro je Einwohner entsprachen diese im Jahr 2017 nur etwas mehr als 60 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen in den übrigen, nicht am Stärkungspakt teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden.

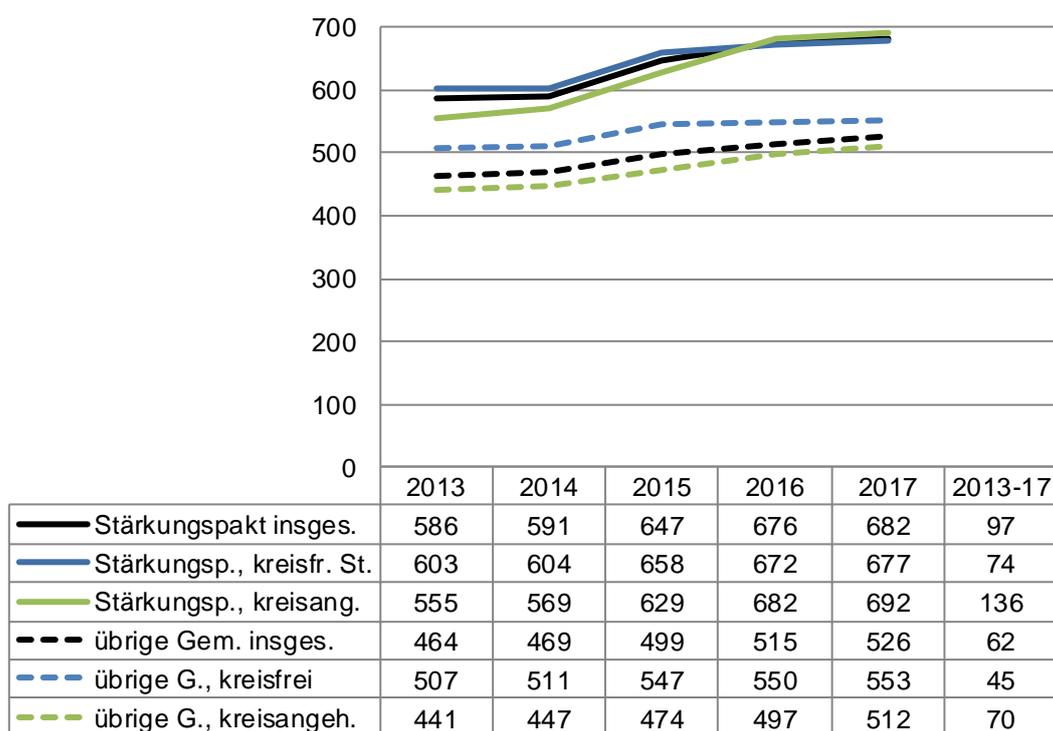
Analog zu den kreisfreien Städten sind auch die Auszahlungen der kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden im Berichtszeitraum weniger stark gestiegen als im Durchschnitt der übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Mit + 313 Euro je Einwohner fiel der Ausgabenanstieg 99 Euro je Einwohner bzw. 24 Prozent geringer aus als in den nicht am Stärkungspakt teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden, deren Gesamtauszahlungen im Berichtszeitraum per Saldo um 412 Euro je Einwohner gestiegen sind.

Ursächlich für das geringere Wachstum waren v.a. die schwächere Entwicklung bei den sonstigen Auszahlungen - und hier u.a. bei den sonstigen Transferauszahlungen, den Zuweisungen für laufende Zwecke und den Zinsauszahlungen - sowie bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, deren Entwicklung im Berichtszeitraum mit einer Zunahme um 28 Euro je Einwohner zwischen 2013 und 2017 (+ 21,2 Prozent) fast 40 Euro je Einwohner hinter der Entwicklung in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden zurückgeblieben ist (+ 67 Euro je Einwohner bzw. + 34,9 Prozent).



5.2.4 Realsteuerhebesätze

Abbildung 53: Hebesatz der Grundsteuer B im Stärkungspakt (Hebesatzpunkte; Entwicklung 2013 – 2017 in Hebesatzpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Um das im Stärkungspaktgesetz festgelegte Ziel, den Haushalt spätestens ab dem Jahr 2016 (erste Stärkungspaktstufe) bzw. 2018 (zweite Stärkungspaktstufe) dauerhaft auszugleichen, erreichen zu können, haben die meisten an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden Kommunen ihre Realsteuerhebesätze in den vergangenen Jahren angehoben. Zum Teil ist die Hebesatzanpassung erheblich ausgefallen.

Dies gilt insbesondere für den Hebesatz der Grundsteuer B, der im Berichtszeitraum im Durchschnitt aller Stärkungspaktkommunen um 97 Punkte bzw. 17 Prozent auf nun 682 Punkte gestiegen ist und damit im Jahr 2017 156 Punkte bzw. 30 Prozent über dem Niveau der übrigen Gemeinden lag (**ABBILDUNG 53**).



Besonders groß war die Zunahme in den kreisangehörigen Stärkungspaktkommunen, deren Durchschnittshebesatz zwischen 2013 und 2017 um 136 Punkte bzw. 25 Prozent auf 692 gestiegen ist und damit im vergangenen Jahr nicht nur 180 Punkte (35 Prozent) über dem Niveau der übrigen kreisangehörigen Gemeinden lag, sondern zudem auch den gewogenen Durchschnittshebesatz der kreisfreien Stärkungspaktgemeinden um 15 Punkte übertraf.

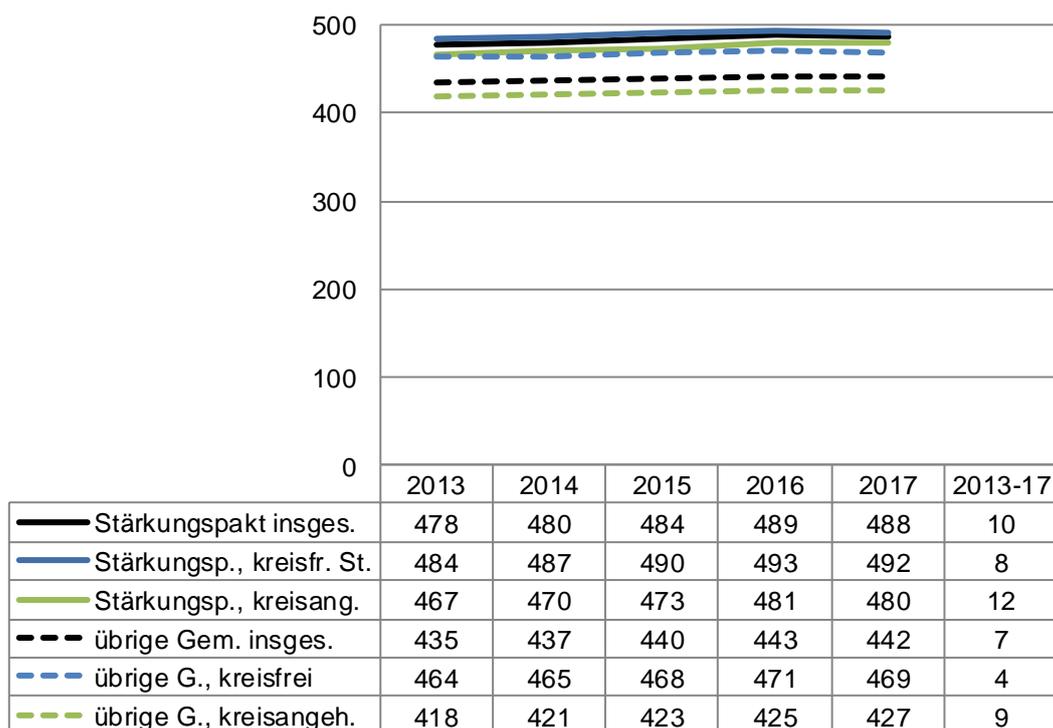
- **Im Jahr 2013 betrug die Hebesatzdifferenz zwischen den an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden und den übrigen kreisangehörigen Gemeinden noch 114 Punkte (26 Prozent); im Hinblick auf das Hebesatzniveau ist die Schere hier also stark auseinandergegangen.**

Bezogen auf die am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städte ist der Anstieg zwischen 2013 und 2017 geringer ausgefallen als in den kreisangehörigen Gemeinden. Gleichwohl ist die Zunahme mit 74 Punkten (+12,1 Prozent) deutlich stärker gewesen als in den nicht am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städten, deren Grundsteuer B-Hebesätze im Berichtszeitraum durchschnittlich um 45 Punkte bzw. 8,9 Prozent auf 553 Hebesatzpunkte gestiegen sind.

- **Auch zwischen den kreisfreien Städten innerhalb und außerhalb des Stärkungspaktes hat die Hebesatzspanne damit im Berichtszeitraum deutlich zugenommen: Im Jahr 2017 lag das Hebesatzniveau der kreisfreien Städte innerhalb des Stärkungspaktes mit 677 Punkten im Mittel 124 Punkte bzw. 22,4 Prozent über dem Durchschnitt der übrigen kreisfreien Städte.**



Abbildung 54: Hebesatz der Gewerbesteuer im Stärkungspakt (Hebesatzpunkte; Entwicklung 2013 – 2017 in Hebesatzpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Verglichen mit der Grundsteuer B sind die Gewerbesteuerhebesätze zwischen 2013 und 2017 relativ stabil geblieben.⁷¹ Nichtsdestotrotz haben sich auch hier die bereits zu Beginn des Berichtszeitraums bestehenden Niveauunterschiede zwischen den Programmteilnehmern und den übrigen Gemeinden vergrößert.

⁷¹ Dies hängt zum einen mit der - verglichen mit der Grundsteuer B - größeren Steuerproduktivität eines Hebesatzpunktes bei der Gewerbesteuer zusammen: Im Jahr 2017 war der Aufkommenseffekt eines Hebesatzpunktes bei der Gewerbesteuer im Durchschnitt aller 61 Stufe 1- und Stufe 2-Kommunen mit 1,12 Euro je Einwohner mehr als 3,5 mal so groß wie bei der Grundsteuer B (31 Cent je Einwohner). Darüber hinaus dürfte die größere Zurückhaltung auch mit einer höheren Aufkommenselastizität des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer zusammenhängen.



Mit 488 Punkten lag das Hebesatzniveau im Jahr 2017 im Stärkungspakt 46 Punkte bzw. 10 Prozent über dem Durchschnitt aller übrigen Gemeinden (**ABBILDUNG 54**).

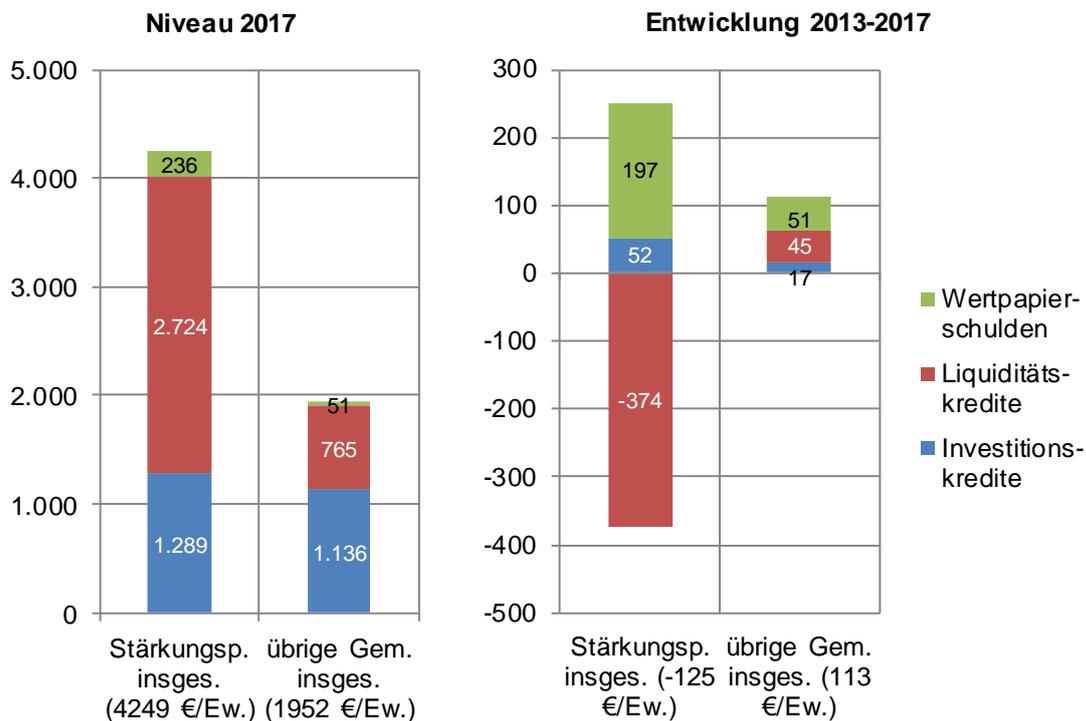
Bezogen auf die kreisangehörigen Gemeinden betrug der Niveauunterschied im Jahr 2017 sogar 53 Punkte bzw. 12 Prozent:

- **Während der Durchschnittshebesatz der am Stärkungspakt teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2017 480 Punkte betrug, belief er sich in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt auf 427 Punkte.**
- **Besonders hoch war der Gewerbesteuersatz in den am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städten; hier belief sich das Hebesatzniveau im Jahr 2017 im Schnitt auf 492 Punkte - 23 Punkte bzw. 4,9 Prozent mehr als in den übrigen kreisfreien Städten.**



5.2.5 Verbindlichkeiten

Abbildung 55: Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte im Stärkungspakt nach Schuldenarten (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Mit Verbindlichkeiten in Höhe von 4 249 Euro je Einwohner hatten die 61 Teilnehmer der Stärkungspaktstufen 1 und 2 zum Stichtag 31.12.2017 in ihren Kernhaushalten mehr als doppelt so hohe Schulden wie die Gruppe der übrigen Gemeinden (1 952 Euro je Einwohner; **ABBILDUNG 55**).

Die Differenzierung nach Schuldenarten lässt erkennen, dass der beschriebene Niveauunterschied bei den Pro-Kopf-Verbindlichkeiten hauptsächlich auf die Liquiditätskredite zurückzuführen ist, die sich 2017 im Stärkungspakt im Durchschnitt auf 2 724 Euro je Einwohner beliefen und damit mehr als dreieinhalbmal



so hoch waren, wie im Durchschnitt der übrigen Gemeinden (765 Euro je Einwohner).

Ein deutlicher Niveauunterschied zeigt sich darüber hinaus auch im Hinblick auf die - am Kapitalmarkt aufgenommenen - Verbindlichkeiten aus Wertpapierschulden (Anleihen), deren fiskalisches Gewicht auf der kommunalen Ebene im Vergleich mit den Liquiditätskrediten jedoch noch überschaubar ist. Mit 236 Euro je Einwohner waren die Wertpapierschulden in den am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden zum 31.12.2017 mehr als viermal so hoch wie im Durchschnitt der übrigen Gemeinden (51 Euro je Einwohner).

Bezogen auf das Pro-Kopf-Niveau der Investitionskredite bestanden Ende 2017 hingegen nur vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb und außerhalb des Stärkungspaktes beschränken sich jedoch nicht auf die Höhe der Verbindlichkeiten im Jahr 2017, sondern betreffen zudem auch deren Entwicklung zwischen 2013 und 2017. Auch dies wird anhand von **ABBILDUNG 55** deutlich. Während die Pro-Kopf-Verbindlichkeiten der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden im Berichtszeitraum per Saldo um 125 Euro gesunken sind (- 2,9 Prozent), haben die Schulden der übrigen Gemeinden im selben Zeitraum im Schnitt um 113 Euro je Einwohner bzw. 6,1 Prozent zugelegt.

Der Rückgang der Verbindlichkeiten im Stärkungspakt ist auf den Abbau von Krediten zur Liquiditätssicherung zurückzuführen, deren Niveau zum Stichtag 31.Dezember 2017 im Durchschnitt 374 Euro je Einwohner unter dem Stand von 2013 lag. Die gleichzeitige Zunahme der Verbindlichkeiten aus Wertpapierschulden um 197 Euro je Einwohner lässt jedoch erkennen, dass ein erheblicher Teil des Liquiditätskreditabbaus de facto auf eine Umschuldung von Liquiditätskrediten durch Wertpapierschulden zurückzuführen ist.⁷²

Seit vielen Jahren kommt den Krediten zur Liquiditätssicherung in der öffentlichen Wahrnehmung der Kommunalhaushalte eine Sonderrolle zu. Als Hauptgründe hierfür können die folgenden Spezifika angeführt werden:

⁷² Kurzfristig besicherte Liquiditätskredite wurden von den betroffenen Kommunen in diesem Zusammenhang durch Anleihen mit bis zu 10-jähriger Laufzeit ersetzt. Nach Angaben von IT.NRW beliefen sich die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Wertpapierschulden in den Stärkungspaktstufen 1 und 2 zum Stichtag 31.12.2017 auf 0,9 Mrd. Euro (176 Euro je Einwohner). Darüber hinaus hatten die Stufe 1- und Stufe 2-Kommunen noch weitere Wertpapierschulden in Höhe von 0,3 Mrd. Euro aufgenommen, die ausweislich ihrer Meldungen zur Schuldenstatistik nicht der Liquiditätssicherung dienten. Die übrigen, nicht am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden hatten gemäß der kommunalen Schuldenstatistik 2017 Wertpapierschulden im Volumen von 0,65 Mrd. Euro bzw. 51 Euro je Einwohner aufgenommen, von denen 0,54 bzw. 43 Euro je Einwohner der Liquiditätssicherung dienten.



- Speziell in Nordrhein-Westfalen - und hier wiederum insbesondere in den am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen - haben die Kredite für Liquiditätssicherung ein großes fiskalisches Gewicht.⁷³
- Verglichen mit den investiv genutzten Krediten sind die Zinsen der Liquiditätskredite überwiegend nur kurz besichert. Oftmals beträgt die Laufzeit wenige Monate. Im Falle steigender Zinssätze unterliegen die Liquiditätskredite daher einem großen Zinsänderungsrisiko, das umso problematischer ist als die Liquiditätskredite räumlich hoch konzentriert verteilt sind.
- Liquiditätskredite wurden von den Kommunen in der Vergangenheit zumeist aufgenommen, um Fehlbeträge im laufenden Geschäft auszugleichen. Anders als bei Investitionskrediten stehen den Verbindlichkeiten somit keine - zumindest potenziell - Ertrag steigernd wirkenden kommunalen Vermögensobjekte gegenüber. D.h.: Sind die vereinnahmten Mittel einmal ausgegeben, dann verbleibt für den Haushalt ausschließlich die fiskalische Belastung durch künftig anfallende Zins- und Tilgungspflichten.

In Anbetracht der beschriebenen Brisanz der Liquiditätskredite für die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen im Allgemeinen und für die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden im Besonderen, haben CDU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen vereinbart, „den bestehenden Stärkungspakt in Bezug auf eine Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik zu einer verlässlichen und nachhaltig wirkenden ‚Kommunalen Kredithilfe‘ weiterzuentwickeln, „ohne dass es zu einer Vergemeinschaftung kommunaler Schulden kommt“ (Seite 73 f.).⁷⁴

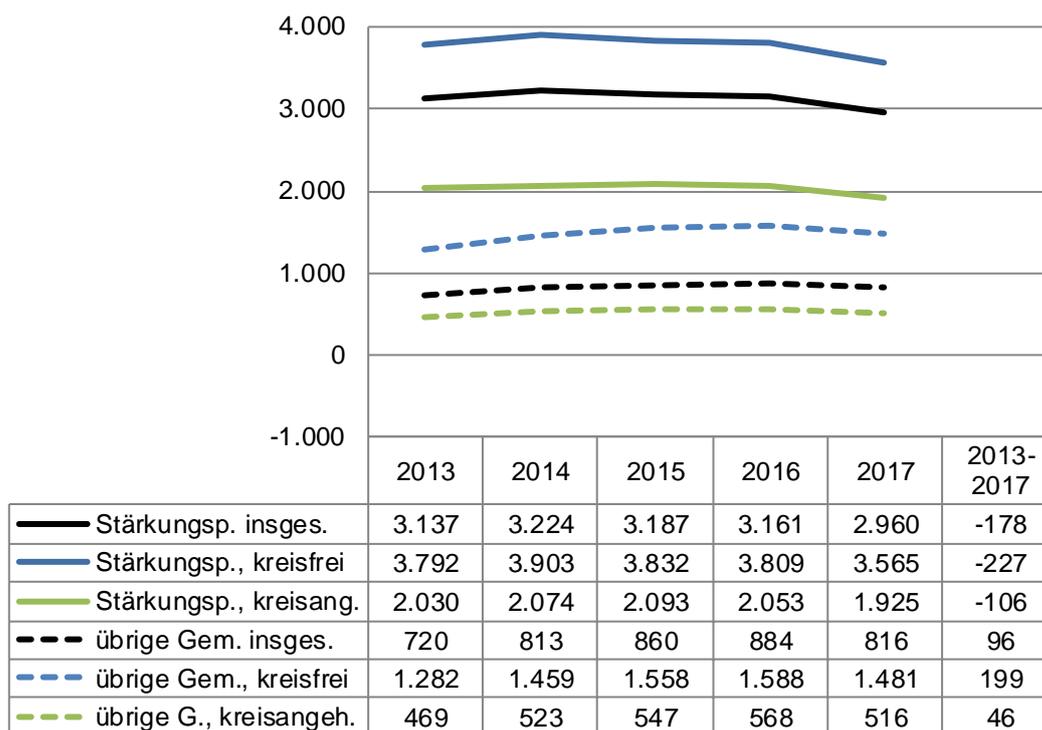
Derzeit werden die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines solchen Programms innerhalb der Landesregierung geprüft.

⁷³ Im Jahr 2017 waren die nordrhein-westfälischen Kommunen für mehr als die Hälfte der bundesweiten kommunalen Liquiditätskredite verantwortlich. Und von diesen Liquiditätskrediten entfielen wiederum mehr als die Hälfte auf die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden.

⁷⁴ CDU/FDP (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Düsseldorf. Online unter: https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf (Abruf am 23.07.2018)



Abbildung 56: Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sowie aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden in den kommunalen Kernhaushalten der Stärkungspaktgemeinden (Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW

Vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten fiskalischen Bedeutung der Liquiditätskredite werden diese nachfolgend gesondert in den Blick genommen.

Da die nordrhein-westfälischen Kommunen seit 2014 zum Zweck der Liquiditätssicherung zunehmend auch auf Kapitalmarktverbindlichkeiten (Anleihen) zurückgegriffen haben, weshalb die Liquiditätskredite mittlerweile ein unvollständiges Bild von der Höhe der Verbindlichkeiten vermitteln, die von den Kommunen zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden, hat **ABBILDUNG 56** nicht allein die Liquiditätskredite zum Ge-



genstand, sondern den Summenwert der Kredite zur Liquiditätssicherung sowie der Verbindlichkeiten aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden.⁷⁵

Bei der Entwicklung der genannten Verbindlichkeiten lässt sich für die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen im Berichtszeitraum eine Trendwende feststellen: Im Jahr 2015 ist es den Kommunen gelungen, den seit eineinhalb Jahrzehnten anhaltenden Schuldenaufwuchs zu stoppen. Insbesondere im Jahr 2017 konnten die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung sogar recht deutlich gesenkt werden: Zum Stichtag 31. Dezember 2017 lag das Niveau der Liquiditätskredite und Wertpapierschulden im Durchschnitt aller am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen 178 Euro je Einwohner bzw. 5,7 Prozent unter dem Stand von 2013 und sogar 264 Euro je Einwohner unter dem Höchststand des Jahres 2014 (- 8,2 Prozent).

Bezogen auf die Gruppe der nicht zum Stärkungspakt gehörenden Gemeinden hat der Aufwuchs der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten und Wertpapierschulden - bei einem allerdings deutlich geringeren Schuldenniveau - bis 2016 angehalten. Der Summenwert der Liquiditätskredite und Wertpapierschulden ist hier zwischen 2013 und 2016 im Schnitt um 164 Euro je Einwohner bzw. 22,8 Prozent auf dann 884 Euro je Einwohner angestiegen. 2017 haben jedoch auch die zu dieser Gruppe gehörenden Gemeinden ihre Verbindlichkeiten verringern können (- 68 Euro je Einwohner bzw. -7,7 Prozent).

⁷⁵ Vor dem Berichtsjahr 2017 wurden Informationen über den Verwendungszweck (investive Verwendung, Liquiditätssicherung) der am Kapitalmarkt aufgenommenen Verbindlichkeiten im Rahmen der bundeseinheitlich geführten kommunalen Schuldenstatistik noch nicht erhoben. Entsprechende Erkenntnisse wurden ausschließlich für die Kreditmarktschulden der Kommunen abgefragt. Eine differenzierte Darstellung der Wertpapierschulden nach dem Anteil der nicht-investiv verwendeten Verbindlichkeiten ist daher nur für das Jahr 2017 möglich, nicht aber für die Vorjahre Zeitraum 2013 bis 2016. Die in Abbildung 55 dargestellten Summenwerte zu den Verbindlichkeiten liegen daher über dem Volumen der Verbindlichkeiten, die von den nordrhein-westfälischen Kommunen zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden.



6 KOMMUNALE HAUSHALTSSTATUSMELDUNGEN

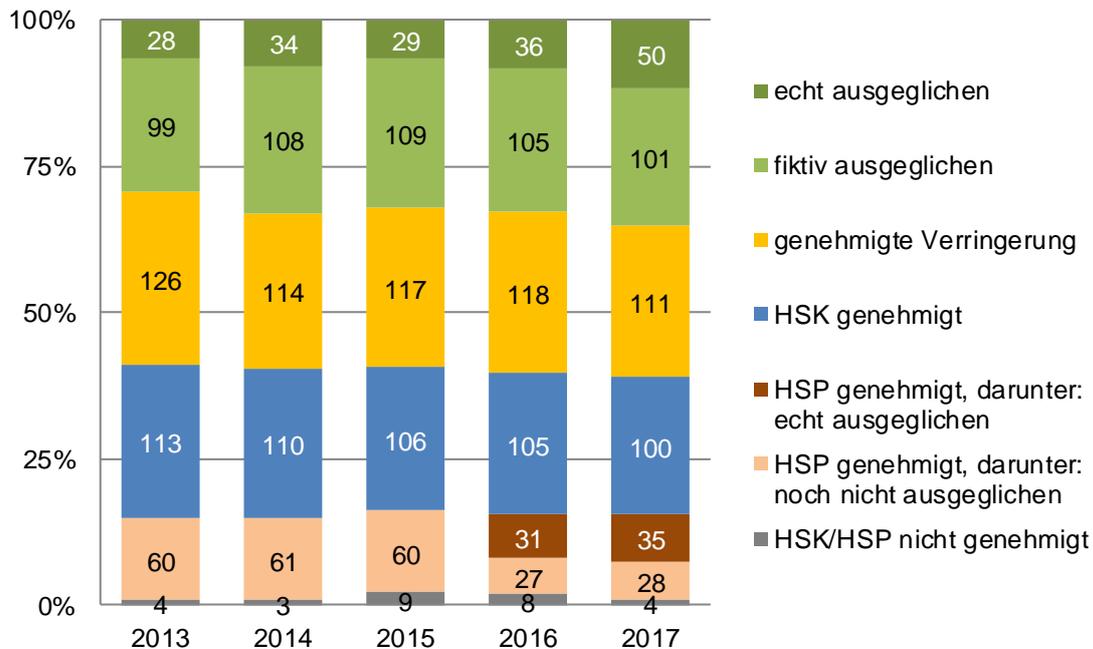
Die Gemeindeordnung sieht vor, dass die die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Haushalte in jedem Jahr in Plan und Rechnung ausgleichen. Eine größere Zahl der Kommunen hat dieses Ziel in der Vergangenheit jedoch nicht bzw. nicht durchweg erreicht.

Um sich einen Überblick über die aktuelle Haushaltssituation der Kommunen zu verschaffen, führt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen daher regelmäßig Abfragen bei den Kommunalaufsichtsbehörden durch. Hierbei werden im Wesentlichen folgende Ausprägungen des sogenannten Haushaltsstatus unterschieden:

- „Echt“ ausgeglichener Haushalt gemäß § 75 Absatz 2 Satz 2 GO NRW, d.h. der Gesamtbetrag der Erträge erreicht oder übersteigt die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen,
- „fiktiv“ ausgeglichener Haushalt gemäß § 75 Absatz 2 Satz 3 GO NRW, d.h. der Fehlbedarf im Ergebnisplan kann durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden,
- genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß § 75 Absatz 4 GO NRW, d.h. der Haushaltsausgleich wird durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage erreicht, die der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedarf,
- genehmigtes Haushalts sicherungskonzept (HSK) gemäß § 76 Absatz 2 GO NRW bzw. genehmigter Haushaltsanierungsplan (HSP) gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz sowie
- nicht genehmigtes Haushalts sicherungskonzept (HSK) gemäß § 76 Absatz 2 GO NRW bzw. nicht genehmigter Haushaltsanierungsplan (HSP) gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz.



Abbildung 57: Haushaltsmeldungen der nordrhein-westfälischen Kommunen (jeweils zum Stichtag 31. Dezember)



Quelle: Haushaltsstatusabfragen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Seitdem die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden ihren Haushalt - den Anforderungen von § 6 Absatz 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz entsprechend - jährlich in Aufwand und Ertrag ausgleichen müssen,⁷⁶ vermittelt die im Rahmen der Haushaltsstatusmeldungen erfolgende Erfassung anhand der Positionen „genehmigter Haushaltssanierungsplan“ bzw. „nicht genehmigter Haushaltssanierungsplan“ im Vergleich mit den übrigen, nicht am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen einen unvollständigen Eindruck von ihrer Haushaltssituation.

Dies lässt sich daran erkennen, dass sich im Jahr 2016 unter der Position „HSP genehmigt“ 31 Kommunen befanden, die einen echt ausgeglichenen Haushalt aufgestellt hatten (**ABBILDUNG 57**).

⁷⁶ Für die 34 nach § 3 Stärkungspaktgesetz teilnehmenden Kommunen (sog. erste Stufe) gilt die Ausgleichspflicht in der Regel seit 2016. Die auf Basis von § 4 Stärkungspaktgesetz teilnehmenden Städte und Gemeinden (sog. zweite Stufe) müssen ihre Haushalte in der Regel spätestens ab 2018 ausgleichen.



Die Anzahl der Kommunen mit einem in Aufwand und Ertrag ausgeglichenen Haushaltsplan belief sich im Jahr 2016 in Nordrhein-Westfalen somit nicht auf 36 (entspricht 8,4 Prozent der nordrhein-westfälischen Kommunen), sondern auf 67 (d.h. 15,6 Prozent der Kommunen Nordrhein-Westfalens).

Abweichend von der traditionellen Darstellung der Haushaltsstatusmeldungen wird für die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen daher nachfolgend eine Differenzierung nach den Kriterien „echt ausgeglichen“ sowie „noch nicht ausgeglichen“⁷⁷ vorgenommen.

In **ABBILDUNG 57** sind die Ergebnisse der Haushaltsstatusabfragen für die Jahre 2013 bis 2017 für die Gesamtheit der 430 Kommunen in Nordrhein-Westfalen dargestellt. Die Zusammensetzung hat sich demnach in der jüngeren Vergangenheit graduell verändert:

- **Die Anzahl der Kommunen mit echt bzw. fiktiv ausgeglichenem Ergebnisplan ist im Jahr 2017 mit 50 bzw. 101 Kommunen erkennbar größer gewesen als 2013. In Summe konnten 2017 151 der 430 nordrhein-westfälischen Kommunen einen ausgeglichenen Ergebnisplan darstellen (35,1 Prozent der Kommunen). Im Jahr 2013 belief sich der entsprechende Wert noch auf 127 Kommunen (29,5 Prozent).**
- **Insbesondere die Anzahl der Kommunen mit echt ausgeglichenem Haushalt ist zuletzt sprunghaft auf 50 gestiegen.** In den Vorjahren 2013 bis 2016 hat die Zahl mit Werten zwischen 28 und 36 konstant deutlich darunter gelegen. Im Jahr 2013 hatten 28 der 430 Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens einen echt ausgeglichenen Haushalt aufgestellt (6,5 Prozent). Hinzu kommen die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden mit echt ausgeglichenem Haushalt. Im Jahr 2016 handelte es sich um 31, 2017 sogar um 35 Städte und Gemeinden. **Insgesamt haben im Jahr 2017 somit 85 Kommunen einen in Aufwand und Ertrag - echt - ausgeglichenen Haushalt aufgestellt; dies entspricht einem Anteil von rd. 20 Prozent der nordrhein-westfälischen Kommunen. Dieser hat sich zwischen 2013 und 2017 somit mehr als verdreifacht.**
- Leicht gesunken ist zwischen 2013 und 2017 die Anzahl der Kommunen, die den Haushaltsausgleich nur durch eine genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage darstellen konnten. Ihre Anzahl verringerte sich zwischen

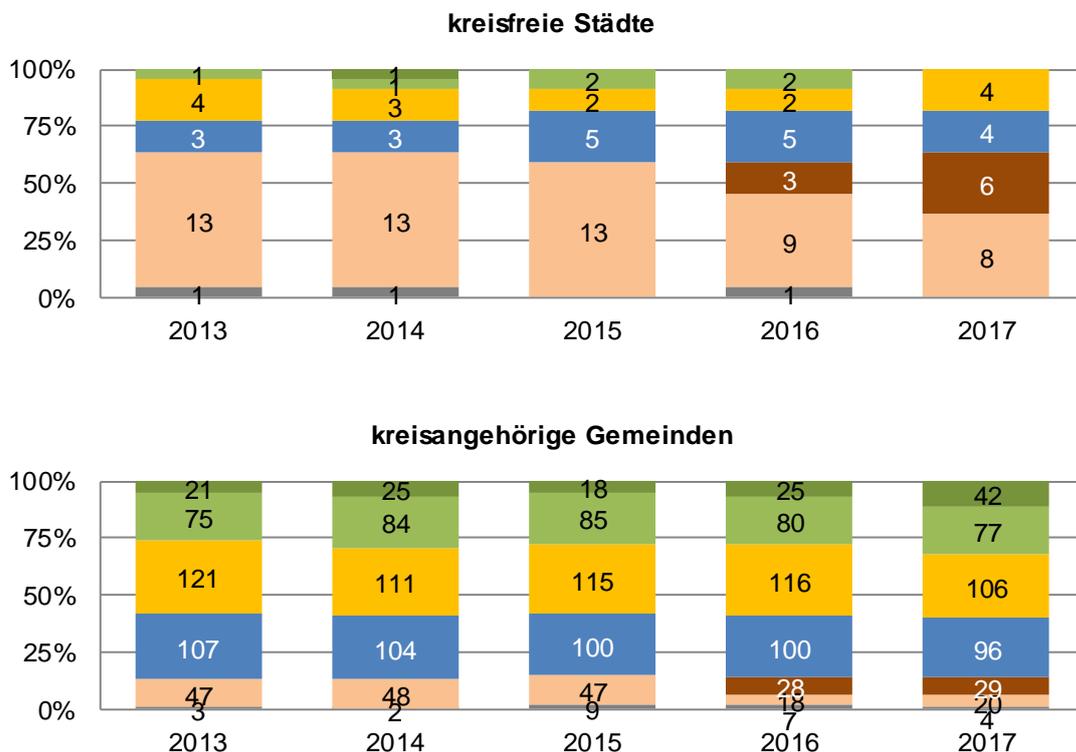
⁷⁷ Hierbei handelt es sich um Stärkungspaktkommunen, die sich im betrachteten Haushaltsjahr noch in der Konsolidierungsphase befanden und den Haushaltsausgleich gemäß den Anforderungen des Stärkungspaktgesetzes noch nicht erreichen mussten.



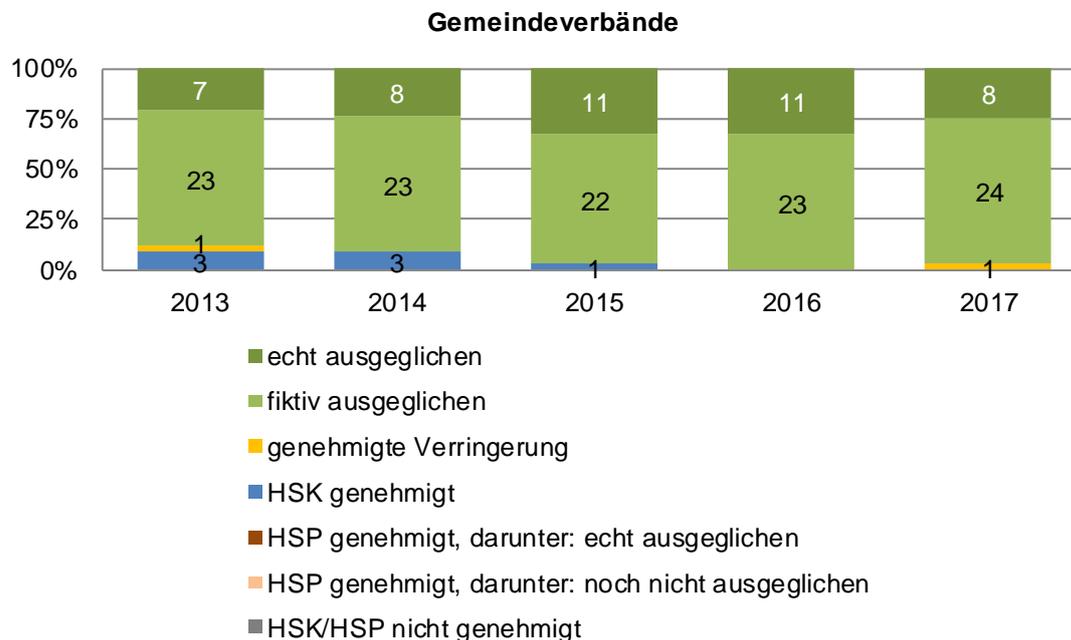
2013 und 2017 von 126 auf 111 (Rückgang von 29,3 auf 25,8 Prozent der Kommunen).

- **Die Anzahl der haushaltssicherungspflichtigen Kommunen⁷⁸ lag im Jahr 2017 mit 167 Kommunen hingegen nur leicht unter dem Wert von 2013 (173 Kommunen).** Die Zahl der Kommunen, die aufgrund einer fehlenden Genehmigung für ihr HSK bzw. ihren HSP ganzjährig in der vorläufigen Haushaltsführung geblieben sind, ist dabei im Berichtszeitraum stets im einstelligen Bereich geblieben. **Im Jahr 2017 haben vier Kommunen keine Genehmigung erhalten - ebenso viele wie im Jahr 2013.**

Abbildung 58: Haushaltsstatus nach Körperschaftsgruppen (jeweils zum Stichtag 31. Dezember)



⁷⁸ Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) gemäß § 76 Absatz 2 GO NRW oder - im Falle einer Teilnahme am Stärkungspakt - zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz.



Quelle: Haushaltsstatusabfragen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

In **ABBILDUNG 58** sind die Haushaltsstatusmeldungen der nordrhein-westfälischen Kommunen für die Körperschaftsgruppen der 23 kreisfreien Städte,⁷⁹ der 373 kreisangehörigen Gemeinden sowie der 34 Gemeindeverbände⁸⁰ differenziert dargestellt:

- Im Betrachtungszeitraum waren zwar durchweg mehr als 75 Prozent der kreisfreien Städte haushaltssicherungspflichtig, d.h. sie mussten ein Haushaltssicherungskonzept bzw. einen Haushaltssanierungsplan aufstellen und von der zuständigen Aufsicht genehmigen lassen. Gleichwohl konnten im Jahr 2016 3 und in 2017 insgesamt 6 kreisfreie Städte einen echt ausgeglichenen Haushalt planerisch darstellen. In all diesen Fällen handelte es sich um Städte, die am Stärkungspakt teilnehmen.
- In der Gruppe der 373 kreisangehörigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens ist der Anteil der Kommunen, die einen echt oder fiktiv ausgeglichenen Haushalt

⁷⁹ Die Stadt Aachen wird bei den Haushaltsstatusmeldungen - abweichend zu ihrer Klassifikation im Rahmen der finanzstatistischen Auswertungen - zu den kreisfreien Städten gezählt. Entsprechend beläuft sich die Anzahl der kreisfreien Städte in dieser Darstellung auf 23 und die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden auf 373.

⁸⁰ Die 30 nordrhein-westfälischen Kreise sowie die Städteregion Aachen, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie der Regionalverband Ruhr



aufgestellt haben, zwischen 2013 und 2017 um mehr als 50 Prozent - von 96 auf 147 - gestiegen.⁸¹ Der Anteil der Gemeinden, die den Haushaltsausgleich ohne Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage - und somit ohne Vermögensverzehr - darstellen konnten, lag dabei im Jahr 2013 bei etwas mehr als 5 und in 2017 bei 19 Prozent. Die Zahl der Gemeinden, die den Haushaltsausgleich nur durch eine genehmigungspflichtige Verringerung ihrer allgemeinen Rücklage darlegen konnten, hat sich im Berichtszeitraum leicht verringert (Rückgang von 121 Gemeinden in 2013 auf 106 im Jahr 2017).

- Bei den Gemeindeverbänden, die rechtlich zur Erhebung einer für den Haushaltsausgleich auskömmlichen Umlage verpflichtet sind, lag der Anteil der haushaltssicherungspflichtigen Kommunen in der Vergangenheit stets weit unter demjenigen auf der Gemeindeebene. In den Jahren 2016 und 2017 befand sich sogar kein einziger der 34 nordrhein-westfälischen Gemeindeverbände in der Haushaltssicherung. 33 Kommunen konnten einen im Plan ausgeglichenen Haushalt darstellen; bei rund einem Viertel handelte es sich dabei um einen echten Ausgleich von Aufwand und Ertrag.

⁸¹ Darunter befanden sich 29 am Stärkungspakt teilnehmende Gemeinden.



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

1	Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen 2013 – 2017
2	Finanzmittelsaldo, Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Saldo aus Investitionstätigkeit
3	Veränderung des Finanzmittelsaldos sowie der Ein- und Auszahlungen
4	Veränderungen der Einzahlungen 2016 und 2017 nach Einzahlungsarten
5	Veränderungen der Auszahlungen 2016 und 2017 nach Auszahlungsarten
6	Veränderung der Sozialtransferauszahlungen (inklusive aufgabenbezogener Leistungsbeteiligungen) 2016 und 2017 nach Hilfearten
7	Veränderung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit 2016 und 2017 nach Auszahlungsarten
8	Finanzmittelsaldo nach Körperschaftsgruppen
9	Veränderung des Finanzmittelsaldos nach Körperschaftsgruppen im Jahr 2017 gegenüber 2016
10	Veränderung der Einzahlungen nach Körperschaftsgruppen und Einzahlungsarten im Jahr 2017 gegenüber 2016
11	Veränderung der Auszahlungen nach Körperschaftsgruppen und Auszahlungsarten im Jahr 2017 gegenüber 2016
12	Gesamteinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
13	Steuereinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Steuerarten
14	Steuereinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
15	Zuweisungen vom Land im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Zuweisungsarten
16	Zuweisungen vom Land im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
17	Einzahlungen aus Kostenerstattungen/-umlagen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
18	Entgelteinzahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
19	Gesamtauszahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
20	Sozialtransferauszahlungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

21	Sozialtransferauszahlungen ohne Transferauszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
22	Personalauszahlungen (inklusive Versorgungsauszahlungen) im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
23	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Auszahlungsarten
24	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
25	Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
26	Sachinvestitionen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
27	Hebesatz der Grundsteuer B – Aufgekommensgewogene Durchschnittshebesätze nach Körperschaftsgruppen
28	Hebesatz der Gewerbesteuer - Aufgekommensgewogene Durchschnittshebesätze nach Körperschaftsgruppen
29	Verbindlichkeiten-Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 sowie 2016 und 2017 nach Schuldarten
30	Verbindlichkeiten insgesamt im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
31	Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sowie aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
32	Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Zeitraum 2013 bis 2017 nach Körperschaftsgruppen
33	Geplante Jahresergebnisse für die Haushaltsjahre 2018 und 2019
34	Anteil der Kommunen, die für die Jahre 2018 bzw. 2019 einen in Aufwand und Ertrag ausgeglichenen Haushalt geplant haben
35	Geplante Entwicklung der kommunalen Erträge und Aufwendungen für 2019 nach Arten und Körperschaftsgruppen
36	Kommunale Auszahlungen, Einzahlungen und Nettoauszahlungen nach Aufgabenbereichen – Niveau 2016 und Entwicklung 2013 bis 2016
37	Verteilung der kommunalen Nettoauszahlungen nach Aufgabenbereichen



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

38	Verteilung der kommunalen Nettoauszahlungen 2016 nach Aufgabenbereichen und kommunalen Körperschaftsgruppen
39	Selbstfinanzierungsgrade der kommunalen Aufgabenbereiche
40	Nettoauszahlungen in den Aufgabenbereichen „Soziales und Jugend“
41	Nettoauszahlungen für Soziales und Jugend in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln
42	Nach Abzug der Nettoauszahlungen für Soziales und Jugend verbleibende allgemeine Deckungsmittel
43	Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände
44	Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln
45	Nach Abzug der Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände verbleibende allgemeine Deckungsmittel
46	Auszahlungen für Zinsen in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln
47	Auszahlungen für Zinsen in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln im Langfristvergleich von 1985 bis 2017
48	Auszahlungen für Sachinvestitionen in Relation zu den Gesamtauszahlungen
49	Stärkungspaktgemeinden: Geplante Jahresergebnisse für die Haushaltsjahre 2018 und 20191
50	Finanzmittelsaldo der Stärkungspaktgemeinden
51	Einzahlungen der Stärkungspaktgemeinden – Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 nach Einzahlungsarten
52	Auszahlungen der Stärkungspaktgemeinden – Niveau 2017 und Entwicklung 2013 bis 2017 nach Auszahlungsarten
53	Hebesatz der Grundsteuer B im Stärkungspakt
54	Hebesatz der Gewerbesteuer im Stärkungspakt
55	Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte im Stärkungspakt nach Schuldenarten
56	Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sowie aus Anleihen und sonstigen Wertpapierschulden in den kommunalen Kernhaushalten der Stärkungspaktgemeinden
57	Haushaltsmeldungen der nordrhein-westfälischen Kommunen



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

58 Haushaltsstatus nach Körperschaftsgruppen



Impressum

Herausgeber

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf
E-Mail: info@mhkbw.nrw.de
www.mhkbw.nrw

Kontakt

Abteilungsleiter Kommunales
Dr. Christian von Kraack
Christian.vonkraack@mhkbw.nrw.de

© Januar 2019 / MHKBG

Die Druckfassung kann heruntergeladen werden:
www.mhkbw.nrw.de/publikationen
Veröffentlichungsnummer **K-251**

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einfügen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Publikation durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Veröffentlichung der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.